

## AMICUS CURIAE ADRESAT CURȚII CONSTITUȚIONALE (VERIFICAREA CONSTITUȚIONALITĂȚII PARTIDULUI „ȘOR”)

<b>Nr./Data:</b>	01/23 din 10 ianuarie 2023 Expediat prin e-mail și publicat pe <a href="http://www.crjm.org">www.crjm.org</a>
<b>Destinatari:</b>	<b>Curtea Constituțională,</b> <a href="mailto:secretariat@constcourt.md">secretariat@constcourt.md</a> <b>dnei Domnica MANOLE, Președinta Curții Constituționale</b>
<b>Prezentată de:</b>	<b>Centrul de Resurse Juridice din Moldova (<a href="http://www.crjm.org">www.crjm.org</a>),</b> persoane de contact: Ilie CHIRTOACĂ, Președinte, e-mail: <a href="mailto:ilie.chirtoaca@crjm.org">ilie.chirtoaca@crjm.org</a> Vladislav GRIBINCEA, Director de program, e-mail: <a href="mailto:vladislav.gribincea@crjm.org">vladislav.gribincea@crjm.org</a>
<b>Sumar:</b>	<p>La 14 noiembrie 2022, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a invitat Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) să prezinte o opinie scrisă asupra sesizării sus-menționate.</p> <p>CRJM consideră că interzicerea sau dizolvarea unui partid politic este o măsură de ultimă instanță (last resort measure). Înlăturarea unui partid politic de pe arena politică pune sub semnul întrebării legitimitatea întregii construcții democratice și a statului de drept.</p> <p>Sancțiunea privind interzicerea sau lichidarea unui partid pare să nu fie o practică izolată, ci o metodă utilizată cu o regularitate surprinzătoare de către state la nivel global. Germania, Italia, Israel, Turcia, Thailanda, Spania, Federația Rusă, Ucraina, România, printre altele, sunt țări în care există legislație și precedente care au permis declanșarea unor proceduri care au drept efect excluderea sau interzicerea partidelor politice.</p> <p>Declararea neconstituțională a unui partid constituie o ingerință în exercitarea libertății de asociere și poate fi justificată doar dacă sunt respectate garanțiile Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) prevăzute la para. 2 al articolului 11 CEDO, și anume ingerința (i) să fie prevăzută de lege, (ii) să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime și (iii) să fie necesară într-o societate democratică.</p> <p>Pentru justificarea declarării neconstituționale a unui partid, autoritățile statului ar trebui să aibă suficiente dovezi că există o amenințare reală (i) la adresa ordinii constituționale sau (ii) asupra drepturilor fundamentale ale cetățenilor și că prin alte măsuri amenințarea nu poate fi redusă în mod efectiv. În același timp, autoritățile (statul) nu sunt obligate să aștepte, înainte de a interveni, până când un partid politic a preluat puterea și a început să ia măsuri concrete pentru implementarea unei politici incompatibile cu Constituția sau standardele internaționale privind drepturile omului.</p> <p>În procesul stabilirii dacă un anumit partid desfășoară activități sau acțiuni menite să activeze controlul constituționalității, un rol separat poate fi atribuit inclusiv „gretății” partidului pe arena politică. Gradul de responsabilitate pentru acțiunile partidului și implicit severitatea sancțiunii ar putea fi corelată cu câteva elemente: (i) capacitatea partidului de a acumula un scor serios în campaniile electorale; (ii) acțiunile precedente prin care partidul a propagat sau a întreprins acțiuni de incitare sau acte violente; precum și (iii) contextul regional și influența din exterior a partidului de către state sau entități străine. Ultimul element necesită o atenție deosebită.</p> <p>CRJM rămâne la dispoziția înaltei Curți pentru orice precizări legate de această solicitare.</p>

## AMICUS CURIAE

### VERIFICAREA CONSTITUȚIONALITĂȚII PARTIDULUI „ȘOR”

#### SCOPUL AMICUS CURIAE

Prezentul *amicus curiae* vine drept răspuns la o solicitare oficială<sup>1</sup> adresată Centrului de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) de către Curtea Constituțională la 14 noiembrie 2022. Observațiile prezentate au scopul de a oferi un punct de vedere juridic imparțial, în baza standardelor internaționale și regionale privind drepturile omului. În vederea respectării imparțialității și obiectivității, opinia nu prezintă argumente sau sugerează o soluție concretă pe caz.

#### STANDARDE INTERNAȚIONALE APLICABILE

Declararea neconstituțională a unui partid (implicit lichidarea acestuia) constituie cea mai severă ingerință în dreptul la libertatea de asociere a unui partid. Prin declararea unui partid politic drept neconstituțional (înlăturarea acestuia de pe arena politică) este pusă sub semnul întrebării însăși legitimitatea întregii construcții democratice și a statului de drept.

Partidele politice beneficiază de libertățile consacrate la art. 11 (libertatea de întrunire și de asociere), precum și la art. 10 (libertatea de exprimare) reglementate prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). Art. 10 și 11 al CEDO, ca parte a dreptului intern al Republicii Moldova, protejează asociațiile, *mutatis mutandis*, partidele politice, împotriva ingerințelor nejustificate ale statului. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a subliniat rolul primordial pe care îl joacă partidele politice pentru fortificarea într-un regim democratic și pluralist.<sup>2</sup>

Garanțiile art. 10 și 11 CEDO nu sunt absolute. Acestea nu exclud intervenția autorităților în cazul în care o asociație (partid) pune în pericol pluralismul politic sau principiile democratice fundamentale<sup>3</sup>. Ingerința în exercitarea libertății de asociere (în speță, declararea neconstituțională a unui partid) poate fi justificată, însă doar dacă sunt respectate cerințele paragrafului 2 al articolului 11 CEDO, și anume dacă ingerința (i) este prevăzută de lege, (ii) urmărește unul sau mai multe scopuri legitime și (iii) este necesară într-o societate democratică.<sup>4</sup> Având în vedere seriozitatea ingerinței, această măsură poate fi aplicată doar în cele mai serioase cazuri.

Un prim punct de pornire în cazul inițierii discuțiilor privind interzicerea unui partid politic sau a unor măsuri analoage precum este declararea neconstituțională a partidului, trebuie să înceapă de la standardele Comisiei de la Veneția<sup>5</sup>. Aceste standarde statuează, inter alia, că interzicerea sau dizolvarea unui partid politic constituie o măsură proporțională doar în cazul în care autoritățile prezintă suficiente dovezi că există o amenințare reală (i) la adresa ordinii constituționale sau (ii) a drepturilor fundamentale ale cetățenilor. În același timp, autoritățile (statul) nu sunt chemate să aștepte, înainte de a interveni, până când un partid politic a preluat puterea și a început să ia măsuri concrete pentru implementarea unei politici incompatibile cu constituția sau standardele internaționale privind drepturile omului, dacă pericolul acestei politici pentru democrație este suficient stabilit și iminent.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Scrisoarea nr. PCC-01/184h/566 din 14 noiembrie 2022.

<sup>2</sup> CtEDO „Factsheet – Political parties and associations, disponibile online: [https://echr.coe.int/Documents/FS\\_Political\\_parties\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/FS_Political_parties_ENG.pdf).

<sup>3</sup> CEDO, Ghid privind articolul 11, p. 17, disponibil online: [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_11\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_11_eng.pdf).

<sup>4</sup> Ghid CEDO (citat), art. 11, *Restrângerile aplicate libertății de asociere, para. 143-144*.

<sup>5</sup> Comisia de la Veneția, Opiniile nr. CDL-INF (2000):

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e) și [CDL-AD\(2020\)032](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032).

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

<sup>6</sup> CEDO, Ghid privind articolul 11, para. 172, disponibil online: [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_11\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_11_eng.pdf).

## JURISPRUDENȚĂ ȘI PRECEDENTE RELEVANTE

Sancțiunea privind interzicerea sau lichidarea unui partid, nu pare să nu fie o practică izolată, ci mai degrabă o metoda utilizată cu o regularitate surprinzătoare de către state la nivel global, indiferent de scorul general al democrației (în tranziție sau consolidată). Germania, Italia, Israel, Turcia, Thailanda, Spania, Federația Rusă, Ucraina, România, printre altele, sunt țări în care există legislație și precedente care au permis declanșarea unor proceduri care au avut drept efect excluderea sau interzicerea partidelor politice.<sup>7</sup>

În baza jurisprudenței CtEDO disponibile, dizolvarea partidului a constituit anterior o măsură proporțională doar în cazul în care, partidul sau mișcarea socială politică: (a) a promis prin discurs public că va recurge la forță pentru a-și impune politicile (Refah Partisi împotriva Turciei<sup>8</sup>); (b) a propagat divizarea rasială și a promis că va recurge la acțiuni violente pentru a „proteja țara, fizic, moral împotriva unei alte națiuni” (Vona împotriva Ungariei<sup>9</sup>); (c) a fost probată o legătură directă a liderilor partidului cu organizații teroriste (Heri Batasuna and Batsuna împotriva Spaniei<sup>10</sup>), sau (d) liderii acestuia au incitat violență fie au propus măsuri de politici care nu respectă democrația sau care vizează distrugerea democrației și încălcarea drepturilor și libertăților recunoscute (Yazar și alții împotriva Turciei<sup>11</sup>).

*Per a contrario*, măsura lichidării sau refuzului de înregistrare a unui partid nu a fost considerată disproporționată pentru situațiile în care partidul: (a) a adus critici ideologiei curente (United Communist Party împotriva Turciei, Noul Partid Comunist împotriva României) (b) a promovat și încurajat în măsură non-violentă separatismul (Karatas, Aksoy and the People’s party împotriva Turciei, Socialist Party împotriva Turciei) sau (c) a promis că va rezolva „pașnic” un conflict între națiuni (Hadem and Demir împotriva Turciei).<sup>12</sup>

Potrivit Comisiei de la Veneția<sup>13</sup>, CtEDO a stabilit două condiții pentru lupta partidelor pentru putere: (a) mijloacele folosite trebuie să fie legale și democratice și; (b) schimbarea propusă de partid este în sine compatibilă cu principiile democratice fundamentale. În lipsa unor probe privind intențiile nedemocratice, măsurile drastice aplicate partidului ar putea fi contrare art. 11 CEDO. În același timp, partidele politice liderii cărora incită la violență sau promovează politici care nu respectă democrația, cu scopul de a distruge democrația și a limita drepturile recunoscute într-o democrație, nu pot pretinde protecția oferită de art. 11 CEDO (Yazar și alții împotriva Turciei, citat anterior, para. 49).

## APLICAREA ÎN PRACTICĂ A STANDARDELOR ȘI PRECEDENTELOR RELEVANTE

Constituția Republicii Moldova reglementează patru situații în care urmează a fi activat controlul constituțional pentru declararea neconstituțională a unui partid politic. Potrivit art. 41 alin. (4), sunt neconstituționale partidele și alte organizații social-politice care, (i) prin scopurile ori (ii) prin activitatea lor, militează: (a) împotriva pluralismului politic; (b) a principiilor statului de drept; (c) suveranității și

<sup>7</sup> A se vedea, printre altele: Samuel Issacharoff „Fragile Democracies”, Harvard Law Review, Apr., 2007, Vol. 120, No. 6 (Apr., 2007), pp. 1405-1467; CtEDO „Factsheet – Political parties and associations, disponibile online: [https://echr.coe.int/Documents/FS\\_Political\\_parties\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/FS_Political_parties_ENG.pdf).

<sup>8</sup> CtEDO, cauza Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC] - 41340/98, 41342/98, 41343/98 et al: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-5004&filename=002-5004.pdf>.

<sup>9</sup> CtEDO, Vona v. Hungary, cererea nr. 35943/10 (2013), disponibilă online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122183>.

<sup>10</sup> CtEDO, Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, cererea nr. 25803/04 (2009), disponibilă online: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-2788701-3051349&filename=003-2788701-3051349.pdf>.

<sup>11</sup> CtEDO, Party for a Democratic Society (DTP) and others v. Turkey, cererea nr. 3840/10, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159907>.

<sup>12</sup> CtEDO „Factsheet – Political parties and associations, disponibile online: [https://echr.coe.int/Documents/FS\\_Political\\_parties\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/FS_Political_parties_ENG.pdf).

<sup>13</sup> A se vedea [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)051-e), p. 24.

independenței; (d) a integrității teritoriale a Republicii Moldova. Prin urmare, posibilitatea declarării neconstituționalității unui partid derivă dintr-o prevedere de rang Constituțional. Mai mult, textul constituțional nu solicită ca aceste riscuri trebuie să fie întrunite cumulativ. Astfel, în eventualitatea efectuării unui control de constituționalitate, fiecare element urmează a fi examinat separat.

După cum a menționat CtEDO, chiar dacă legea permite lichidarea unui partid, legea trebuie interpretată în sens îngust, măsura trebuie să fie excepțională și aplicată în situații extreme. Autoritățile trebuie să probeze că alte măsuri mai puțin severe nu pot stinge scopul legal urmărit (Tayad împotriva Turciei, para. 36). Măsurile autorităților pot fi inclusiv preventive, însă este important de probat că riscul există și că este iminent (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others împotriva Turciei, para. 102. Cu alte cuvinte, contează cel mai mult cât de convingătoare sunt argumentele invocate de autorități pentru limitarea libertății de asociere. Încălcările formale sau minore nu sunt suficiente. Trebuie de asemenea de constatat dacă comportamentul condamnat al liderului partidului poate fi imputată întregului partid (idem, para. 101-104).

În procesul constatării dacă un anumit partid desfășoară activități sau acțiuni descrise drept declanșatoare a verificării constituționalității (menționate supra), trebuie de asemenea luată în calcul „greutatea” partidului pe arena politică. Astfel, gradul de responsabilitate pentru acțiunile partidului și implicit severitatea sancțiunii ar putea fi corelată cu încă câteva elemente: (i) capacitatea partidului de a acumula un scor serios în campaniile electorale; (ii) acțiunile precedente prin care partidul a propagat sau a întreprins acțiuni de incitare sau acte violente; (iii) contextul regional și influența din exterior a partidului de către state sau entități străine. Ultimul element merită o atenție deosebită. În contextul unor amenințări hibride<sup>14</sup>, în care arena electorală poate servi drept „front paralel”, statele trebuie să răspundă amenințării de a fi compromise, inclusiv din interior.<sup>15</sup>

Pe lângă cele de mai sus, având în vedere implicațiile unei decizii eventuale a Curții Constituționale de declarare a unui partid drept neconstituțional, considerăm imperios ca partidul vizat să aibă posibilitatea să își prezinte opinia în fața Curții.

Cu deosebit respect,



Ilie Chirtoacă  
Președinte

---

<sup>14</sup> A se vedea, printre altele: Rupert, J., „ In Moldova, Russia Wages Another Hybrid War” noiembrie 2022, disponibil online: <https://www.usip.org/publications/2022/11/moldova-russia-wages-another-hybrid-war>; Andrew Higgins, The New York Times „War Next Door Brings Energy Crunch, and Paid Protests, to Moldova” 11 decembrie 2022, disponibil online: <https://www.nytimes.com/2022/12/11/world/europe/moldova-russian-ukraine-war.html>; Hybrid Threats in EaP Countries: Building a Common Response, Bruxelles, 2019, disponibil online: [https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-paper\\_2019\\_EN\\_hybrid-threats-in-eap-and-common-response.pdf](https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-paper_2019_EN_hybrid-threats-in-eap-and-common-response.pdf).

<sup>15</sup> Ibidem *sursa citată supra*.