



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Pentru aprobarea Sesizării privind controlul
constituționalității Partidului Politic „Șor”**

În temeiul articolului 135 alineatului (1) litera h) din Constituția Republicii Moldova (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78, art. 140), cu modificările ulterioare, al articolului 4 alineatul (1) litera h) și al articolului 25 litera b) din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 8, art. 86), cu modificările ulterioare, precum și al articolului 4 alineatul (1) litera h) și al articolului 38 alineatul (1) litera b) și alineatul (2) litera d) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502/1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 53-54, art. 597), cu modificările ulterioare, Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Curții Constituționale spre examinare Sesizarea privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

S E S I Z A R E

PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII PARTIDULUI POLITIC „ȘOR”

(depusă în conformitate cu dispozițiile art. 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. h) și al art. 25 lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994, art. 4 alin. (1) lit. h) și art. 38 alin. (1) lit. b) și alin. (2) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502/1995)

I. AUTORUL SESIZĂRII

Guvernul Republicii Moldova – mun. Chișinău, MD 2073, Piața Marii Adunări Naționale 1, telefon – 022 250 101.

II. OBIECTUL SESIZĂRII

1. Prezenta sesizare are ca obiect **verificarea constituționalității activității Partidului Politic „Șor”** prin prisma art. 41 alin. (4) din Constituție, a necesității garantării caracterului suveran și independent, unitar și indivizibil al Republicii Moldova (conform art. 1 alin. (1) din Constituție), precum și a principiilor fundamentale ale statului de drept, democrației și pluralismului politic, consfințite de Preambulul și de art. 1 alin. (3) din Legea Supremă a Republicii Moldova.

În conformitate cu prevederile art. 41 alin. (4) din Constituție, „(4) *Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale.*”.

III. PROCEDURA

2. Prezenta sesizare este depusă în baza articolului 135 alineatului (1) litera h) din Constituția Republicii Moldova, al articolului 4 alineatul (1) litera h) și al articolului 25 litera b) din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, precum și al articolului 4 alineatul (1) litera h) și al articolului 38 alineatul (1) litera b) și alineatul (2) litera d) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502/1995.

3. Conform art. 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, chestiunile care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic – în prezenta cauză a Partidului Politic „Șor” – țin de competența Curții Constituționale. Astfel, Curtea Constituțională verifică îndeplinirea condițiilor de fond privind activitatea partidului politic, cuprinse în art. 41 alin. (4) din Constituție.

4. Potrivit art. 38 alin. (2) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, sesizările ce au ca obiect constituționalitatea unui partid pot fi depuse de Președintele Republicii Moldova, de Președintele Parlamentului (în temeiul unei hotărâri a Parlamentului), de Guvern, de ministrul justiției (în temeiul unei hotărâri a colegiului Ministerului Justiției) sau de Procurorul General (în temeiul unei hotărâri a Consiliului Superior al Procurorilor).

5. În prezenta cauză, instanța de contencios constituțional este sesizată de Guvernul Republicii Moldova, acesta adoptând în acest sens o hotărâre. Prin urmare, sesizarea este depusă de subiectul îndrituit conform prevederilor legale.

6. Suplimentar, este de notat că în Hotărârea Curții Constituționale nr. 11/2003 aceasta a menționat că prevederile art. 41 alin. (4) din Constituție reglementează expres și exhaustiv condițiile de lichidare cu titlu sancționatoriu a partidelor politice. Totodată, potrivit articolului 72 alin. (3) din Constituție, prin lege organică se poate stabili numai modul de organizare și funcționare a partidelor politice, nu însă și temeiurile de lichidare cu titlu sancționatoriu a acestora. Prin urmare, lichidarea partidelor politice și a altor organizații social-politice poate fi exercitată numai în cazurile expres prevăzute de articolul 41 din Constituție.

7. În contextul celor menționate, considerăm că se impune o verificare a constituționalității Partidului Politic „Șor”, reieșind din activitatea acestuia, care prezintă toate aparențele precum că militează împotriva principiilor statului de drept, dar și a suveranității și independenței Republicii Moldova. În sprijinul acestei afirmații, aducem următoarele argumente de ordin juridic și factologic.

IV. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL SESIZĂRII

A) ÎNCĂLCAREA PRINCIPILOR STATULUI DE DREPT

CIRCUMSTANȚE DE FAPT

8. Potrivit listei partidelor politice din Republica Moldova, deținută de Agenția Servicii Publice¹, Partidul Politic „Șor” este înregistrat ca partid politic sub numărul 21 și își are sediul în orașul Orhei, str. Vasile Lupu nr. 36, of. 326.

Partidul politic „Șor” a fost constituit în anul 2016, în baza schimbării denumirii Mișcării social-politice „Ravnopravie”, înregistrată pe data de 26 februarie 1999.

Astfel, la 19 iunie 2016 în cadrul ședinței Consiliului politic al Mișcării social-politice „Ravnopravie”, Ilan Șor a fost ales în calitate de președinte al Mișcării, iar pe 25 septembrie 2016, la Orhei, și-a ținut lucrările Congresul VII al

¹ <https://www.asp.gov.md/ro/informatii-utile/lista-partidelor-politice-din-republica-moldova>

Mișcării social-politice „Ravnopravie”, la care a participat prin intermediul avocaților săi și Ilan Șor, care se afla în acel moment în arest la domiciliu.

La 7 noiembrie 2016, Ministerul Justiției a înregistrat statutul Partidului Politic „Șor” în redacție nouă, cu schimbarea denumirii din Mișcarea social-politică „Ravnopravie” în Partidul Politic „Șor”, în temeiul procesului-verbal al Congresului VII din 25 septembrie 2016.

9. Conform prevederilor Statutului² Partidului Politic „Șor”, „*activitatea partidului se desfășoară [...] respectând prevederile Constituției și ale legislației în vigoare ce reglementează activitatea partidelor (a se vedea art. 1 alin. (3))*”.

La fel, în art. 3 din statutul partidului politic în cauză, sunt prevăzute următoarele principii de activitate:

„(1) *Partidul Politic „Șor” este de orientare social-democrată, care pledează pentru [...] edificarea în Republica Moldova a **statului de drept, democrat** și modern, în conformitate cu principiile generale ale Constituției Republicii Moldova.*

(2) *Partidul Politic „Șor” militează pentru respectarea cu strictețe a Constituției Republicii Moldova și a legilor statului, consolidarea ordinii de drept, apărarea suveranității naționale, asigurarea unor condiții decente de trai, pentru libera exprimare a voinței politice a cetățenilor, pentru promovarea și respectarea **principiilor democrației**, ale pluralismului politic și ale separației puterilor în stat.*

(3) *Partidul activează în conformitate **cu principiile legalității, transparenței**, publicității, libertății și egalității în drepturi a membrilor, precum și cu alte principii și valori democratice universal recunoscute. [...]*

(11) *Partidul se angajează să facă politică în mod responsabil, **transparent**, fără excese sau abuzuri, precum și să readucă politica la scopul ei fundamental – de a fi în serviciul binelui comun. [...]*”.

10. Este de menționat că în Parlamentul Republicii Moldova de legislatura a XI-a, Partidul Politic „Șor” își are propria fracțiune, formată din 6 deputați.

Totodată, este de notat că în privința deputaților fracțiunii parlamentare a Partidului Politic „Șor”, Parlamentul Republicii Moldova a acceptat 22 cereri ale Procurorului General pentru a încuviința ridicarea imunității parlamentare pentru reținere, arestare, percheziție și trimitere în judecată penală (a se vedea Hotărârile de Parlament nr. 117/2019, nr. 126/2019, nr. 127/2019, nr. 133/2019, nr. 40/2021, nr. 41/2021, nr. 42/2021, nr. 225-233/2021, nr. 130/2022, nr. 131/2022, nr. 132/2022, nr. 133/133, nr. 221/2022 și nr. 222/2022).

În contextul adoptării Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova (a se vedea Hotărârea Parlamentului nr.

² <http://www.e-democracy.md/files/parties/ps-statute-2016-ro.pdf>

39/2019), Ilan Șor a părăsit teritoriul Republicii Moldova, chiar dacă avea interdicția de a părăsi țara la momentul respectiv. Din iunie 2016 și până în prezent, liderul Partidului Politic „Șor” nu a revenit în țară, fiind dat în căutare internațională pentru săvârșirea mai multor infracțiuni grave (cum ar fi escrocheria, spălarea de bani ș.a.).

Prin sentința³ Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, din 21 iunie 2017, Șor Ilan Miron a fost recunoscut vinovat și condamnat în baza art. 196 alin. (4) Cod penal, la o pedeapsă cu închisoare pe termen de 3 ani, și în baza art. 243 alin. (3) lit. b) Cod penal, la o pedeapsă cu închisoare pe termen de 7 ani. Astfel, conform art. 84 alin. (1) Cod penal, pentru concurs de infracțiuni prin cumul parțial al pedepselor aplicate, i-a fost stabilită pedeapsa definitivă sub formă de închisoare pe termen de 7 ani și 6 luni, cu executarea pedepsei în penitenciar de tip semiînchis.

La fel, urmare a încuviințării de către Parlament (prin Hotărârile nr. 221/2022 și nr. 222/2022) a ridicării imunității deputatei în Parlament Marina Tauber (care este și vicepreședintele Partidului Politic „Șor”), aceasta a obținut calitatea de învinuită în cadrul unor cauze penale [*care se referă la acceptarea finanțării Partidului Șor de un grup criminal organizat și falsificarea raportului privind gestiunea financiară a Partidului Șor pentru semestrul I al anului 2022*], fiindu-i aplicate de către instanțele de judecată măsuri procesuale de constrângere și măsuri preventive (arestare preventivă și arest la domiciliu), începând cu 21 iulie 2022 și până în prezent.

11. Pe 21 iulie 2022, organele de drept (ofițerii Centrului Național Anticorupție și Serviciului de Informații și Securitate, în comun cu procurorii anticorupție) au demarat o serie de acțiuni de urmărire penală în cadrul **unei cauze penale cu privire la finanțarea ilegală a Partidului Politic „Șor” de către un grup criminal organizat**. În context, au fost reținute mai multe persoane cărora le este imputată infracțiunea de complicitate la săvârșirea falsificării rapoartelor privind gestiunea financiară a partidului și acceptarea finanțării partidului din partea unui grup criminal organizat, infracțiuni prevăzute la art. 181² alin. (1) și alin. (5) din Codul penal⁴.

Potrivit probelor administrate pe această cauză penală, organul de urmărire penală a constatat că partidul ar fi acceptat conștient bani de proveniență dubioasă, din partea unei grupări criminale, care erau folosiți în interes de partid, precum onorarii pentru artiști, salarii pentru membri și organizarea de proteste. Baniii grupului criminal ajungeau în Republica Moldova sub formă de transferuri și convertiri, inclusiv în criptomonede, iar pentru a camufla originea mijloacelor financiare, erau folosite diverse canale.

³ https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/8531b4e2-2f58-e711-80d3-0050568b4c47

⁴ <https://cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=4110&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/Operatiune-CNA-SIS-PA-intr-un-dosar-de-finantare-ilegala-a-unui-partid-din-Republica-Moldova-de-catre-un-grup-criminal-organizatnrrn/>

Pe 20 octombrie 2022, Procuratura Anticorupție a comunicat despre continuarea acțiunilor de urmărire penală efectuate de Centrul Național Anticorupție în cauză penală în care sunt investigate acțiunile pretins ilegale de finanțare ilegală a Partid Politic „Șor”.

Astfel, pe parcursul mai multor luni, în procesul de investigație au fost identificate mai multe persoane responsabile de distribuirea unor sume mari de bani în numerar pe întreg teritoriul Republicii Moldova, precum au fost identificate și persoanele care au primit acel numerar. În cadrul urmăririi penale a fost documentată și plata în numerar către persoane care au fost transportate în capitală pentru a participa la protestele care au avut loc în fața sediilor Președinției și al Parlamentului.

În baza probelor acumulate, Procuratura Anticorupție și organele de urmărire penală au identificat modalitatea de transmitere a banilor de către grupul criminal organizat în vederea finanțării Partidului Politic „Șor” și, în special, pentru acoperirea cheltuielilor de transportare și de participare organizată a persoanelor la proteste.

În continuare, pe 24 octombrie 2022, Procuratura Anticorupție a comunicat⁵ că Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, a examinat 22 demersuri înaintate de procurori privind aplicarea măsurii preventive „arestarea preventivă” în privința persoanelor implicate în schema de acceptare a finanțării Partidului Politic „Șor” din partea unui grup criminal organizat. În rezultatul examinării, în privința a 5 persoane învinuite a fost aplicată măsura preventivă „arestarea preventivă”, iar în privința a 17 persoane învinuite, instanța a aplicat măsura preventivă „arestarea la domiciliu”. Persoanelor arestate le este imputată infracțiunea de complicitate la acceptarea finanțării partidului din partea unui grup criminal organizat, infracțiune prevăzută la art. 181² alin. (5) din Codul penal.

12. Nu în ultimul rând, este de punctat că, pe 26 octombrie 2022, Departamentul Trezoreriei al Statelor Unite ale Americii a comunicat⁶ despre unele măsuri ce vizează corupția și operațiunile de influență malignă ale Kremlinului în Republica Moldova.

Biroul pentru Controlul Activelor Străine al Departamentului de Trezorerie al SUA (OFAC) a luat măsuri pentru a contracara campaniile persistente de influențare malignă ale Guvernului Federației Ruse și corupția sistemică în Republica Moldova prin impunerea de sancțiuni împotriva a nouă persoane și a douăsprezece entități. Persoanele și entitățile sancționate astăzi includ oligarhi recunoscuți pe scară largă pentru capturarea și coruperea instituțiilor politice și economice ale Moldovei și cei care acționează ca instrumente ale campaniei de influență globală a Rusiei, urmărind manipularea Statelor Unite, aliaților și partenerilor lor, inclusiv Republica Moldova și Ucraina. Desemnările includ

⁵ <http://procuratura.md/md/newsst/1211/1/9296/>

⁶ <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20221026>

persoane care s-au implicat în capturarea statului prin exercitarea controlului și manipularea sectoarelor cheie ale Guvernului Republicii Moldova, inclusiv sectoarele de aplicare a legii, domeniul electoral și cel judiciar.

În comunicatul⁷ Ambasadei SUA se indică următoarele: „*Sancțiunile impuse astăzi dezvăluie nu doar strategia secretă a Rusiei în Moldova, ci demonstrează și modul în care corupția subminează statul de drept*”, a declarat Brian E. Nelson, subsecretar al Departamentului Trezoreriei pentru Terorism și Informații Financiare. „Operațiunile de influență ale Rusiei încearcă să exploateze punctele slabe din țările țintă pentru a le destabiliza din interior.”

Printre persoanele incluse în lista OFAC sunt Ilan Șor și Partidul Politic „Șor”, reținându-se următoarele:

„**Ilan Miron Șor** (Șor) este un politician moldovean și președinte al Partidului Șor, partid politic populist din Republica Moldova. Anterior, el a fost arestat sub acuzația de spălare de bani și delapidare legate de furtul din 2014 a sumei de un miliard de dolari din băncile Republicii Moldova.”

„OFAC în conformitate cu E.O. 14024 **recunoaște Partidul Șor**, pentru fapta de a fi deținut și controlat de, sau pentru că a acționat sau a pretins să acționeze, direct sau indirect, în numele lui Ilan Șor, persoană recunoscută conform E.O 14024.”

13. Partidul Politic „Șor” a participat în cadrul mai multor alegeri desfășurate în Republica Moldova, în majoritatea din ele fiind sancționat pentru încălcarea gravă a legislației, în special a celei care vizează finanțarea partidelor și a campaniilor electorale.

Articolul 75 din Codul electoral al Republicii Moldova stabilește că cea mai aspră sancțiune aplicată de către organele electorale este anularea înregistrării concurentului electoral, care se aplică pentru:

- implicarea sub orice formă a persoanele care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova în acțiunile de agitație electorală;
- folosirea de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate;
- depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral;
- utilizarea de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate.

În contextul normelor electorale citate, precum și examinând o serie de decizii și hotărâri emise de către organele electorale și instanțele judecătorești, **se constată cu certitudine faptul că Partidul Politic „Șor” recidivează în**

⁷ <https://md.usembassy.gov/ro/departamentul-trezoreriei-al-sua-vizeaza-coruptia-si-operatiunile-de-influenta-maligna-ale-kremlinului-in-moldova/>

încălcarea legislației electorale și comite în mod deliberat și continuu abateri de la normele legale, practic în fiecare scrutin electoral la care participă. Astfel:

1) Alegerile prezidențiale din 30 octombrie 2016:

Prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 435 din 20 octombrie 2016 cu privire la contestația nr. CEC-10/27 depusă de un alt concurent electoral, a fost inițiată procedura de anulare a înregistrării candidatului la funcția de Președinte al Republicii Moldova, desemnat de către Mișcarea Social-Politică „Ravnopravie” [redenumit în Partidul Politic „Șor” la 7 noiembrie 2016], pe motivul folosirii intenționate de către concurentul electoral în cauză a **mijloacelor bănești nedecarate**, și anume prin utilizarea cardului de reduceri al magazinului social în folosul Partidului Politic „Șor”.

Astfel, în privința candidatului Partidului Politic „Șor”, Comisia Electorală Centrală a solicitat Curții de Apel Chișinău anularea înregistrării pe motivul încălcării de către concurent a prevederilor art. 38 alin. (3), (4) și (5) și ale art. 38² alin. (1) din Codul electoral, fiind constatat că **a folosit în campania electorală fonduri și mijloace financiare nedecarate**.

Prin hotărârea Curții de Apel Chișinău din 21 octombrie 2016, a fost admisă cererea Comisiei Electorale Centrale și anulată hotărârea cu privire la înregistrarea candidatului Partidului Politic „Șor”. Totodată, a fost respinsă, ca fiind neîntemeiată, contestația depusă de Inna Popenco privind anularea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 465 din 20 octombrie 2016, prin care s-a solicitat anularea înregistrării Innei Popenco în calitate de concurent electoral la alegerile prezidențiale.

Ulterior, la data de 22 octombrie 2016, Curtea Supremă de Justiție s-a pronunțat asupra recursului depus de către dna Inna Popenco pe marginea hotărârii Curții de Apel, menținând în vigoare hotărârea primei instanțe, și subliniind că instanța de recurs reține drept corectă constatarea primei instanțe cu referire la faptul că în scopul procurării cardurilor de membru, destinate pentru pensionari, veterani și invalizi, candidatul electoral, Inna Popenco, în perioada electorală nu a folosit mijloace financiare personale sau din „Fondul Electoral”, dar cele oferite de „Magazine sociale” SRL, care nu au fost incluse în raportul financiar.

La fel, Curtea Supremă de Justiție a constatat că prin participarea concurentului electoral Inna Popenco la distribuirea cardurilor speciale de reducere la procurarea bunurilor și produselor alimentare mai ieftine și de calitate în rețeaua de magazine sociale, au fost încălcate și prevederile art. 38 alin. (5) Cod electoral, care expres indică că concurenților electorali li se interzice să ofere alegătorilor bani, să le distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acțiuni de binefacere (a se vedea Decizia CSJ din 22 octombrie 2016, dosarul nr. 3ra-1705/16).

2) Alegerile locale noi pentru funcția de Primar General al municipiului Chișinău din 20 mai 2018:

La 10 mai 2018 Consiliul electoral al circumscripției electorale municipale Chișinău nr. 1 s-a adresat cu cerere Judecătoriei Chișinău privind anularea înregistrării concurentului electoral Reghina Apostolova, desemnat de Partidul Politic „Șor”.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 11 mai 2018, a fost admisă cererea Consiliului electoral al circumscripției electorale municipale Chișinău nr. 1, fiind dispusă anularea înregistrării concurentului electoral respectiv.

Instanța de judecată a conchis că în această cauză s-a constatat **finanțarea indirectă și utilizarea** pentru finanțarea companiei electorale de către concurentul electoral Reghina Apostolova a **mijloacelor bănești din străinătate** în sumă de 200 mii lei, și faptul implicării în acțiunile de agitație electorală a unei persoane care nu este cetățean al Republicii Moldova, iar încălcările constatate constituie temei pentru anularea înregistrării concurentului electoral Reghina Apostolova din cursa electorală pentru funcția de Primar General al municipiului Chișinău.

La fel, instanța de fond a stabilit că toate acțiunile descrise referitor la concurentul electoral Reghina Apostolova *au fost intenționate*, efectuate cu scopul de a-i determina pe alegători să-și exprime voturile pentru alegerea acestui concurent electoral, cu folosirea mijloacelor financiare din străinătate și implicarea persoanelor care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova în acțiunile de agitație electorală, cu încălcarea normelor de drept.

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la aceeași dată, 11 mai 2018, Partidul Politic „Șor” în interesele candidatului electoral Reghina Apostolova a declarat apel, care a fost respins prin decizia Curții de Apel Chișinău din 14 mai 2018.

La 15 mai 2018, Partidul Politic „Șor” a depus recurs, ce a fost declarat inadmisibil prin Încheierea Curții Supreme de Justiție din 16 mai 2018 (a se vedea dosarul nr. 3ra-746/18).

3) Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019:

Prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2444 din 9 aprilie 2019, autoritatea electorală a constatat:

(i) încălcarea prevederilor art. 41 alin. (3) lit. e) din Codul electoral **la finanțarea campaniei electorale** pentru alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 a Partidului Politic „Șor” *în privința sumei de 2 090 000 lei*, obținută în formă de donații din partea agenților economici care în decurs de un an înainte de începerea perioadei electorale au desfășurat activități finanțate sau achitate din mijloace (fonduri) publice, și

(ii) a somat Partidul Politic „Șor” să verse la bugetul de stat suma respectivă.

La 12 noiembrie 2019 Partidul Politic „Șor” a depus contestație împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea hotărârii nr. 2444 din 9 aprilie 2019.

Prin încheierea din 14 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău a fost declarată inadmisibilă contestația depusă de către Partidul Politic „Șor” împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea hotărârii.

La 21 noiembrie 2019 Partidul Politic „Șor” a depus recurs, care a fost declarat inadmisibil prin Decizia Curții Supreme de Justiție din 2 decembrie 2019 (a se vedea dosarul nr. [3r-275/19](#)).

5) Alegerile parlamentare noi din 15 martie 2020:

a) Prin Hotărârea nr.17 din 7 februarie 2020, Consiliul electoral al circumscripției electorale uninominale nr. 38, municipiul Hâncești, l-a înregistrat pe dl Vitalie Balinschi în calitate de candidat la alegerile parlamentare noi din această circumscripție din partea Partidului Politic „Șor”.

Pe 3 februarie 2020, un concurent electoral a depus la Comisia Electorală Centrală sesizarea nr. CEC-7/6985, în care a indicat că Partidul Politic „Șor” a întreprins, în cadrul desfășurării campaniei electorale, acțiuni care pot fi calificate ca mită electorală și a solicitat Comisiei Electorale Centrale să verifice legalitatea acestor acțiuni.

Prin Hotărârea nr. [3791](#) din 4 martie 2020, **Comisia Electorală Centrală** a admis sesizarea și a constatat că Partidul Politic „Șor” **a organizat transportarea alegătorilor și a folosit fonduri financiare și materiale nedeclarate** în cadrul alegerilor parlamentare noi. Astfel, în baza probelor acumulate CEC a constatat următoarele:

(i) încălcarea prevederilor art. 41 alin. (4) din Codul electoral [*Toate cheltuielile pentru campania electorală se efectuează din mijloacele de pe contul cu mențiunea „Fond electoral”*] manifestate prin faptul că sursele financiare folosite pentru organizarea transportării alegătorilor în scopuri electorale nu au fost declarate în rapoartele financiare ale Partidului Politic „Șor”. Respectiv aceste cheltuieli au fost achitate din alte fonduri, și nu din mijloacele financiare acumulate în contul cu mențiunea „Fond electoral”;

(ii) încălcarea prevederilor art. 41 alin. (3) lit. h) din Codul electoral (*Se interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă a activității partidelor politice, grupurilor de inițiativă, a campaniilor electorale/ concurenților electorali de către organizațiile necomerciale*), manifestate prin faptul că finanțarea transportării alegătorilor a fost efectuată în folosul Partidului Politic „Șor”, în scopul efectuării agitației electorale, de către Asociația Obștească „Pentru Orhei”, aceasta fiind o organizație necomercială.

Prin urmare, în baza constatărilor efectuate, CEC a înaintat o acțiune la Curtea de Apel Chișinău privind obligarea Consiliului electoral al circumscripției

electorale uninominale Hâncești nr. 38 să emită o hotărâre cu privire la anularea înregistrării concurentului electoral Partidul Politic „Șor”, a domnului Vitalie Balinschi, candidat la funcția de deputat pentru circumscripția electorală uninominală nr. 38, mun. Hâncești.

Prin Hotărârea din 10 martie 2020, Curtea de Apel Chișinău a respins ca nefondată acțiunea în obligare depusă de CEC, care, în consecință a depus un recurs.

Prin Decizia irevocabilă din 13 martie 2020, Curtea Supremă de Justiție a admis recursul formulat de Comisie și a obligat Consiliul electoral al circumscripției electorale uninominale nr. 38, municipiul Hâncești, să emită o hotărâre de anulare a înregistrării dlui Vitalie Balinschi în calitate de candidat la funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova (a se vedea dosarul nr. [3ra-526/20](#)).

În scopul executării acestei decizii, pe 13 martie 2020 Consiliul electoral al circumscripției electorale uninominale nr. 38, municipiul Hâncești, a adoptat Hotărârea nr. 45, prin care a anulat înregistrarea dlui Vitalie Balinschi.

b) Tot la 4 martie 2020, prin Hotărârea [nr. 3779](#) Comisia Electorală Centrală a sancționat Partidul Politic „Șor” prin prisma următoarelor:

(i) avertizare pentru pentru încălcarea art. 41 alin. (4) din Codul electoral, și anume: pentru **nereflectarea tuturor cheltuielilor** pentru activitatea grupului de inițiativă din contul bancar „Destinat grupului/grupurilor de inițiativă” deschis de Partidul Politic „Șor” și, respectiv, **pentru nedeclararea acestora**;

(ii) avertizare pentru **depășirea plafonului general** al mijloacelor financiare ce pot fi virate în contul „Destinat grupului/grupurilor de inițiativă” și nerespectarea art. 41 alin. (2) lit. d) din Codul electoral.

(iii) **lipsirea de alocațiile** de la bugetul de stat până în perioada 4 martie – 31 decembrie 2020.

La 6 martie 2020, Partidul Politic „Șor” a depus la Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Comisiei Electorale Centrale, prin care a solicitat anularea Hotărârii CEC nr. 3779 din 4 martie 2020 ca fiind ilegală.

Prin Hotărârea din 10 martie 2020, Curtea de Apel Chișinău a respins ca neîntemeiată acțiunea în contestare depusă de Partidul Politic „Șor” împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea parțială a Hotărârii CEC nr. 3779/2020.

Prin Decizia irevocabilă din 13 martie 2020, Curtea Supremă de Justiție a respins recursul formulat de Partidul Politic „Șor” (a se vedea dosarul nr. [3ra-526/20](#)).

5) Alegerile locale noi din 21 noiembrie 2021:

a) Prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 169 din 20 noiembrie 2021 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală pentru alegerile locale noi din 21 noiembrie 2021, a fost aplicată sancțiunea sub formă de avertisment concurentului electoral Partidul Politic „Șor” pentru neraportarea donației materiale sub formă de locațiune a spațiilor publicitare. Astfel, CEC a constatat **folosirea** de către concurentul electoral în cauză a **fondurilor materiale nedecarate**, fapt ce constituie o încălcare în sensul art. 75 alin. (5) lit. a) din Codul electoral.

La 21 noiembrie 2021, Partidul Politic „Șor” a depus la Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată (acțiune în contestare) împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea în parte a hotărârii CEC nr. 169/2021, care a fost respinsă ca neîntemeiată prin Hotărârea Curții de Apel Chișinău din 25 noiembrie 2021.

În context, este de remarcat că prima instanță a stabilit că concurentul electoral are obligația de a evalua și reflecta obligatoriu în raportul financiar toate serviciile și acțiunile prestate gratuit de persoane fizice și juridice, precum și toate acțiunile de voluntariat în perioada campaniei electorale în favoarea concurentului electoral, indiferent dacă au fost făcute voluntar, coordonat sau necoordonat, dar care sunt în beneficiul său, or sarcina evaluării, sarcină care conține și obligația monitorizării activității donatorilor, este responsabilitatea concurentului electoral. În atare circumstanțe instanța de judecată a concluzionat că concurentul electoral Partidul Politic „Șor” **nu a reflectat în raportul financiar toate fondurile sale**.

La 25 noiembrie 2021, Partidul Politic „Șor” a depus cerere de recurs împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău, care a fost declarat inadmisibil prin Încheierea Curții Supreme de Justiție din 29 noiembrie 2021 (a se vedea dosarul nr. 3ra-1245/21).

b) Prin Hotărârea nr. 205 din 8 decembrie 2021, Comisia Electorală Centrală, exercitându-și atribuțiile ce țin de supravegherea veniturilor și cheltuielilor concurenților electorali în campania electorală a alegerilor locale noi, a aplicat repetat sancțiunea sub formă de avertisment concurentului electoral Partidul Politic „Șor” pentru neexecutarea pct. 2 din hotărârea CEC nr. 190/2021 în partea ce ține de folosirea repetată de către concurentul electoral a fondurilor materiale nedecarate, precum și a aplicat Partidului Politic „Șor” sancțiunea complementară sub formă de lipsire de alocații de la bugetul de stat pentru o perioadă de un an, începând cu 1 ianuarie 2022 și până la 31 decembrie 2022. La fel, Comisia Electorală Centrală a remis Procuraturii Anticorupție, spre examinare conform competenței, demersul Inspectoratului de Poliție Bălți din 5 decembrie 2021 cu privire la faptele de corupere a alegătorilor.

La 9 decembrie 2021, Partidul Politic „Șor” a contestat, în ordinea contenciosului electoral, la Curtea de Apel Chișinău Hotărârea CEC nr. 205 din 8 decembrie 2021.

Prin Hotărârea Curții de Apel Chișinău din 15 decembrie 2021 (dosarul [nr. 3-196/21](#)), acțiunea Partidului Politic „Șor” a fost respinsă ca neîntemeiată, iar prin Încheierea Curții Supreme de Justiție din 18 decembrie 2021, recursul depus de Partidul Politic „Șor” a fost declarat inadmisibil (a se vedea dosarul [3ra-1297/21](#)).

c) Prin Hotărârea [nr. 188](#) din 1 decembrie 2021, Comisia Electorală Centrală a constatat **folosirea** de către concurentul electoral Marina Tauber, desemnat de Partidul Politic „Șor”, a **fondurilor financiare și materiale nedecarate** la alegerile locale noi în circumscripția electorală municipală Bălți nr. 2 de cel puțin 34260,00 lei, iar în consecință depășirea plafonului maxim stabilit.

Astfel, CEC a solicitat Judecătoriei Bălți anularea înregistrării concurentului electoral respectiv, în condițiile art. 75 alin. (5) din Codul electoral, care stabilește că folosirea de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedecarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral reprezintă temei pentru anularea înregistrării în calitate de concurent electoral.

Prin hotărârea din 4 decembrie 2021 a Judecătoriei Bălți, s-a admis acțiunea depusă de Comisia Electorală Centrală și s-a obligat Consiliul electoral al circumscripției electorale municipale Bălți nr. 2 să emită hotărâre cu privire la anularea înregistrării concurentului electoral Partidul Politic „Șor”.

Prin decizia din 5 decembrie 2021 a Curții de Apel Bălți, au fost respinse apelurile depuse de CEC și unii concurenți electorali împotriva hotărârii din 4 decembrie 2021 a Judecătoriei Bălți.

Concurentul electoral Partidul Politic „Șor” au depus recurs împotriva deciziei Curții de Apel Bălți, care a fost declarat inadmisibil prin Încheierea Curții Supreme de Justiție din 5 decembrie 2021 (a se vedea dosarul nr. [3ra-1266/21](#)).

În speță, este de notat că instanțele de judecată au stabilit că în această cauză **se confirmă incontestabil faptul folosirii de către Partidul Politic „Șor” a fondurilor financiare și materiale nedecarate și depășirea plafonului pre-stabilit.**

Astfel în actele judecătorești irevocabile nominalizate supra se arată că:

„În contextul enunțat, a fost considerat întemeiat și legal argumentul Comisiei Electorale Centrale precum că scopul urmărit este restabilirea egalității drepturilor concurenților electorali, balanța cărora a fost destabilizată prin acțiunile ilegale a concurentului electoral din partea Partidului Politic „Șor”, deoarece mijlocul dat de atingere a acestui scop este unul expres prevăzut la art. 75 din Codul electoral.

Mai mult, neaplicarea măsurii prevăzute de art. 75 alin. (5) din Codul electoral în prezența faptelor constatate de organul electoral și instanța de judecată denotă caracterul iluzoriu al drepturilor celorlalți concurenți și sancțiunii prevăzute de norma respectivă. Scopul sancțiunii prevăzute la art. 75 alin. (5) lit. a) din Codul electoral este de a descuraja obținerea mandatului de primar cu încălcarea legislației electorale, desfășurarea unei campanii electorale netransparente în special prin folosirea de fonduri financiare nedeclarate. Lipsa de reacție la faptele constatate de organul electoral și limitarea doar la faptul constatării acestora constituie în sine o cauză generatoare a încălcărilor legislației electorale și un factor descurajator pentru concurenții electorali care sunt implicați și acționează legal în cursa electorală pentru a fi aleși în funcția de primar al municipiului Bălți.[...]

Caracterul continuu și masiv al acțiunilor ilicite ale concurentului electoral din partea Partidul Politic „Șor”, Marina Tauber, în detrimentul intereselor altor subiecți implicați în procesele electorale, se demonstrează prin faptul că anterior acesta a fost sancționat cu avertisment, dar a continuat încălcarea prevederilor legislației electorale prin acțiuni similare, **limitează în mod serios substanța conceptului de stat democratic**. Alegerile legale și transparente din partea concurenților electorali și a altor actori implicați în procesul electoral constituie criteriul intrinsec al unei democrații veritabile.”.

6) Alegerile locale noi din 29 mai 2022:

Prin hotărârea nr. 549/2022, Comisia Electorală Centrală a stabilit că concurentul electoral Partidul Politic „Șor” *a diminuat prețul de piață evaluat pentru materiale promoționale utilizate în campania electorală*. În acest sens, CEC a atenționat concurentul electoral Partidul Politic „Șor” asupra neadmiterii abaterilor de la prevederea legală ce impune evaluarea la prețul de piață a donațiilor în mărfuri și servicii.

Ulterior, prin Hotărârea CEC nr. 678/2022 cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală din cadrul alegerilor locale noi din 29 mai 2022, Comisia Electorală Centrală a stabilit următoarele:

„[...] se atestă un comportament continuu și intenționat al Partidului Politic „Șor” de încălcare a disciplinei financiare, care per ansamblu generează indubitabil consecințe prescrise imperativ de lege, pentru restabilirea scopului legitim al alegerilor. Or, plasarea concurenților electorali și a partidelor politice pe poziții diferențiate, cu avantaje ce depășesc limitele legii și cu un indice capabil să afecteze echilibrul electoral, viciază direct atât drepturile electorale pasive, cât și drepturile electorale active, aceste acțiuni fiind contrare scopului statului de drept de organizare a unor alegeri libere și corecte, care reprezintă pilonul legitimității puterii obținute în urma acestora. [...]

În consecință, *analizând în cumul faptele și probele, comportamentul în timp și în cadrul procesului de control al concurentului, Comisia consideră judicios de a sancționa Partidul Politic „Șor” pentru folosirea fondurilor materiale nedeclarate, dar și pentru depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral.* Astfel, în vederea obținerii unui scop legitim de respectare a prevederilor legale, ținând cont de abaterile financiare sub aspectul volumului, pe de o parte, și al caracterului acestora, pe de altă parte, luând în considerare și comportamentul continuu vicios de respectare a disciplinei financiare, Comisia atestă rezonabilitatea și proporționalitatea aplicării Partidului Politic „Șor” a sancțiunii de bază sub formă de lipsire de alocații de la bugetul de stat pentru o perioadă de 6 luni.”

La data de 12 septembrie 2022, Partidul Politic ”Șor” a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Comisiei Electorale Centrale cu privire la anularea actului administrativ individual Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 678/2022.

Prin Hotărârea Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău din 24 octombrie 2022, acțiunea înaintată de Partidul Politic ”Șor” a fost respinsă ca neîntemeiată (a se vedea dosarul nr. 3-375/22).

În această speță este necesar de subliniat unele considerente relevante expuse în hotărârea Curții de Apel Chișinău, și anume:

*„Reieșind din cele menționate supra, instanța ajunge la concluzia că, Comisia Electorală Centrală întemeiat a constatat în hotărârea ce se contestă că, Partidul Politic ”Șor” în campania electorală din cadrul alegerilor locale noi din 29 mai 2022 **a folosit fonduri financiare și materiale nedeclarate în conformitate cu prevederile legale.**” [...]*

În acest sens, Completul de judecată reține că, reclamantul pe parcursul mai multor companii electorale, a încălcat în continuu disciplina financiară și a admis încălcări ale prevederilor aferente finanțării în mai multe companii electorale, fapte ce au fost constatate prin hotărârile reclamatului, care pot fi găsite pe portalul <https://a.cec.md/ro/hotariri-2751.html>, și anume: prin pct. 3 al hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 549 din 7 iunie 2022 „Cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurenților electorali în campania electorală pentru alegerile locale noi din 29 mai 2022”; prin hotărârea CEC nr. 157/2021 „Cu privire la supravegherea veniturilor și cheltuielilor concurenților electorali în campania electorală pentru alegerile locale noi din 21 noiembrie 2021, pentru perioada 13-19 noiembrie 2021”; prin hotărârea CEC nr. 169/2021 „Cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor” în campania electorală pentru alegerile locale noi din 21 noiembrie 2021, pentru perioada de până la 19 noiembrie 2021”; prin hotărârea CEC nr. 188/2021 „Cu privire la controlul reflectării veniturilor și cheltuielilor concurentului electoral Partidul Politic „Șor”; prin hotărârea CEC nr. 205/2021

„Privind executarea punctului 2 din hotărârea nr. 190/2021 „Cu privire la supravegherea veniturilor și cheltuielilor concurenților electorali în campania electorală aferentă turului doi al alegerilor locale noi pentru funcția de primar din 5 decembrie 2021, pentru perioada 27 noiembrie - 3 decembrie 2021”; prin hotărârea CEC nr. 3779/2020 „Cu privire la rapoartele financiare ale grupurilor de inițiativă constituite de partidele politice, blocul electoral și candidatul independent pentru colectarea semnăturilor în susținerea candidaților la funcția de deputat pe circumscripția uninominală la alegerile parlamentare noi din 15 martie 2020”; prin hotărârea CEC nr. 3791/2020 „Cu privire la sesizarea nr. CEC-7/6985 din 3 februarie 2020 a Partidului Liberal; prin hotărârea CEC nr. 435/2016 „Cu privire la contestația nr. CEC-10/27 din 19 octombrie 2016 depusă de candidatul la funcția de Președinte al Republicii Moldova, dna Silvia Radu”.

Prin urmare se atestă că, comportamentul continuu și intenționat al Partidului Politic „Șor” **de încălcare a disciplinei financiare**, care per ansamblu generează indubitabil consecințe prescrise imperativ de lege, pentru restabilirea scopului legitim al alegerilor. Or, *plasarea concurenților electorali și a partidelor politice pe poziții diferențiate, cu avantaje ce depășesc limitele legii și cu un indice capabil să afecteze echilibrul electoral, viciază direct atât drepturile electorale pasive, cât și drepturile electorale active, aceste acțiuni fiind contrare scopului statului de drept de organizare a unor alegeri libere și corecte*, care reprezintă pilonul legitimității puterii obținute în urma acestora.

14. În concluzie, potrivit constatărilor din hotărârile autorității electorale centrale, legalitatea cărora a fost confirmată prin acte judecătorești irevocabile, se atestă caracterul continuu și masiv al acțiunilor ilicite comise în mod deliberat pe parcursul ultimilor 6 ani de către Partidul Politic „Șor”, ce sunt **incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației**, după cum urmează:

- încălcarea legislației electorale privind finanțarea campaniei electorale;
- folosirea în campania electorală a fondurilor financiare și materiale nedeclarate;
- finanțarea indirectă și utilizarea pentru finanțarea companiei electorale a mijloacelor bănești din străinătate;
- prezentarea rapoartelor financiare, fără a fi reflectate toate veniturile și cheltuielile efectuate în campaniile electorale;
- depășirea plafonului general al mijloacelor financiare ce pot fi utilizate în campania electorală;
- folosirea repetată, chiar și după aplicarea sancțiunilor, a fondurilor financiare și materiale nedeclarate.

15. În context este de subliniat că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că **hotărârile judecătorești irevocabile cu privire la actele și la acțiunile / inacțiunile organelor electorale sau la acțiunile**

concurenților electorali se bucură de autoritatea lucrului judecat. Astfel, Curtea nu poate decât să manifeste deferență față de considerentele acestor hotărâri judecătorești. Ea **nu este competentă să se pronunțe în privința pertinentei și a concludenței probelor administrate în procesele judiciare care au avut ca obiect examinarea legalității actelor și a acțiunilor organelor electorale sau a acțiunilor concurenților electorali** (a se vedea HCC nr. 4/2019, §18). A proceda altfel ar însemna substituirea de către Curtea Constituțională a autorităților statului, a căror competență este stabilită prin lege (a se vedea HCC nr. 34/2016, §19).

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

16. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova sunt următoarele:

Preambul

„[...] **CONSIDERÂND statul de drept**, pacea civică, **democrația**, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, **dreptatea și pluralismul politic** valori supreme [...]”

Articolul 1. Statul Republica Moldova

„[...] (3) Republica Moldova este un **stat de drept**, *democratic*, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, **dreptatea și pluralismul politic** reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 5. Democrația și pluralismul politic

„(1) *Democrația* în Republica Moldova *se exercită în condițiile pluralismului politic*, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul. [...]”

Articolul 41. Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

„[...] (4) **Partidele** și alte organizații social-politice **care**, prin scopurile ori **prin activitatea lor, militează împotriva** pluralismului politic, a **principiilor statului de drept**, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale.”

17. Prevederile relevante ale Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale sunt următoarele:

Articolul 11. Libertatea de întrunire și de asociere

„1. Orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și la libertate de asociere, inclusiv a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat.”

18. Prevederile relevante ale Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158/2007, sunt următoarele:

„[Preambul] preocupate de gravitatea problemelor pe care le creează corupția și de amenințarea pe care aceasta o constituie pentru stabilitatea și siguranța societăților, subminând instituțiile și valorile democratice, valorile etice și justiția, și compromițând dezvoltarea durabilă și statul de drept [...]”

Articolul 7

„3. Fiecare stat parte are în vedere, de asemenea, să adopte măsuri legislative și administrative corespunzătoare, compatibile cu obiectivele prezentei convenții și conforme cu principiile fundamentale ale dreptului său intern, cu scopul de a spori **transparența finanțării candidaturilor** la un mandat public electiv și, eventual, **a finanțării partidelor politice.**”

19. Prevederile relevante ale Legii nr. 294/2007 privind partidele politice, sunt următoarele:

Articolul 1. Partidele politice

(1) Partidele politice sunt asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, care, prin activități comune și în baza principiului liberei participări, contribuie la conceperea, exprimarea și realizarea voinței lor politice.

(2) Partidele politice, **fiind institute democratice ale statului de drept, promovează valorile democratice și pluralismul politic**, contribuie la formarea opiniei publice, participă, prin înaintarea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri, participă, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat, desfășoară alte activități în conformitate cu legea. [...]

Articolul 3. Restricții vizând activitatea partidelor politice

(1) Sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programul și/sau activitatea lor, militează împotriva suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova, utilizează, pentru realizarea scopurilor lor, mijloace ilegale sau violente, incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației.

(2) Este interzisă afilierea partidelor politice la organizațiile politice internaționale ale căror scopuri sau activitate contravin prevederilor alin. (1).

(3) **Partidele politice nu pot practica** activități militare, paramilitare, precum și alte **activități interzise prin lege**. [...]

Articolul 16. Drepturile partidelor politice

(1) Toate partidele au **drepturi egale** de participare la alegerea Parlamentului și a autorităților administrației publice locale. [...]

Articolul 18. Obligațiile și răspunderea partidelor politice

(1) Partidele politice **sunt obligate** să respecte legislația Republicii Moldova și prevederile statutelor lor. [...]

Articolul 22. Încetarea activității partidelor politice

(1) Partidul politic își încetează activitatea prin: [...]

d) **declarare a neconstituționalității partidului prin hotărâre a Curții Constituționale.**

20. Prevederi relevante ale Codului electoral al Republicii Moldova, nr. 1381/1997, sunt următoarele:

Articolul 41. Condițiile și modul de susținere financiară a campaniilor electorale

(1) Pentru finanțarea activității partidelor politice, a grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale pot fi utilizate *doar resursele financiare* provenite din activitatea de salariat, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație, desfășurată de către cetățenii Republicii Moldova atît pe teritoriul Republicii Moldova, cît și în afara acestuia.

(2) Finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale ale concurenților electorali de către persoane fizice sau juridice se efectuează cu respectarea următoarelor condiții: [...]

d) *plafonul general* pe țară al mijloacelor financiare ce pot fi transferate în contul „Fond electoral” al concurentului electoral constituie 0,05% din veniturile prevăzute în legea bugetului de stat pentru anul respectiv; plafonul maxim pentru fiecare circumscripție electorală se determină de către Comisia Electorală Centrală prin înmulțirea coeficientului stabilit de către Comisie cu numărul de alegători din circumscripția respectivă; coeficientul se calculează prin împărțirea plafonului general al mijloacelor financiare pe țară la numărul total de alegători din țară; [...]

i) mijloacele financiare din fondul electoral pot fi utilizate *numai după declararea lor* la Comisia Electorală Centrală sau la consiliul electoral de circumscripție, în cazul candidaților independenți în alegerile locale; [...]

(3) Se interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă a activității partidelor politice, grupurilor de inițiativă, a campaniilor electorale/ concurențelor electorale de către: [...]

g) persoanele fizice care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova;

h) organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase.

(4) Toate cheltuielile pentru campania electorală se efectuează din mijloacele de pe contul cu mențiunea „Fond electoral”.

(5) Concurenților electorali li se interzice să ofere alegătorilor bani, să le distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acțiuni de binefacere. [...]

Articolul 43. Rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale

[...] (8) Comisia Electorală Centrală elaborează și aprobă formulare pentru rapoartele privind veniturile și cheltuielile din campania electorală. La rubrica cheltuieli se vor include următoarele informații:

a) costurile întrunirilor și evenimentelor electorale, inclusiv costurile aferente (chirie, scenă, prestații scenice, sonorizare, standuri, afișe, cheltuieli de protocol, securitate, reflectarea evenimentului în mass-media etc.);

b) cheltuielile de publicitate, inclusiv la televiziune, radio, în alte mijloace de informare electronice, în presa scrisă, pe panouri, pe alte platforme publicitare stradale sau mobile;

c) cheltuielile pentru materialele promoționale, inclusiv pentru programul electoral al partidului, postere, stegulețe, tricouri, alte articole promoționale oferite gratuit în conformitate cu prevederile art. 41 alin. (6);

- d) cheltuielile pentru transportul de persoane și bunuri;
- e) costul serviciilor de sondare a opiniei publice;
- f) costurile suplimentare de întreținere: pentru închirierea unor birouri în scop electoral, pentru salariile personalului angajat temporar în scop electoral;
- g) costurile de delegare sau detașare a persoanelor;
- h) cheltuielile de consultanță electorală și politică.

(9) Dacă informația prezentată de un partid politic sau bloc electoral în condițiile alin. (8) este incompletă, Comisia Electorală Centrală are dreptul să solicite concurentului electoral respectiv date suplimentare privind mărimea fiecărei încasări în contul acestuia și despre proveniența acestor mijloace.

(10) Toate serviciile și acțiunile prevăzute la alin. (8), prestate gratuit de persoane fizice și juridice, precum și *toate acțiunile de voluntariat* în perioada de colectare a semnăturilor și în perioada campaniei electorale în favoarea candidatului sau concurentului electoral se evaluează de către grupul de inițiativă și de către concurentul electoral și se indică obligatoriu în raportul financiar conform procedurii stabilite prin regulamentul aprobat de Comisia Electorală Centrală.

Articolul 51. Drepturile garantate ale concurenților electorali

(1) Concurenții electorali participă, *pe bază de egalitate*, la campania electorală, beneficiază de drepturi egale în folosirea mijloacelor de informare în masă, inclusiv a radioului și televiziunii, finanțate de la buget.

(2) Tuturor concurenților electorali li se oferă **posibilități egale** în asigurarea tehnico-materială și financiară a campaniei electorale. [...]

21. Aprecierea și considerentele Curții Constituționale despre principiul statului de drept, expuse în Hotărârea Curții Constituționale nr.4/2013:

„3.1. Principii fundamentale

3.1.1. Statul de drept

44. Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că principiul statului de drept, menționat în preambulul Convenției, este “un element al patrimoniului spiritual comun al statelor membre ale Consiliului Europei” și se referă la Convenție în ansamblu. Acest principiu al statului de drept a fundamentat, în special, cerința stabilită de Curte de protecție adecvată împotriva ingerințelor arbitrare ale puterii publice (a se vedea, *inter alia*, Hotărârile CEDO *Engel și alții v. Olanda* din 8 iunie 1976, *Klass și alții v. Germania* 6 septembrie 1978, *Malone v. Regatul Unit* din 2 august 1984 etc.).

45. De asemenea, „statul de drept” este consacrat într-o serie de instrumente internaționale cu privire la drepturile omului și în alte documente care stabilesc standarde în materie.

46. Astfel, valorile statului de drept sunt consacrate în Preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului. Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului nr.32/2005 privind democrația și statul de drept abordează elemente ale separației puterilor, supremației legii și egalității tuturor în fața legii. Acest document, *inter alia*:

„8. Reamintește că **interdependența dintre o democrație funcțională**, instituții responsabile și puternice și statul de drept efectiv este esențială pentru un guvern legitim și eficient. [...]

11. Reamintește faptul că democratizarea poate fi un proces fragil și că statul de drept și respectarea drepturilor omului sunt esențiale pentru *stabilitatea societăților democratice*; [...]

12. Reamintește că statele sunt garanți ai democrației, ai drepturilor omului și ai statului de drept și poartă responsabilitatea pentru punerea lor în aplicare pe deplin; [...]

14. Invită statele membre să facă eforturi continue pentru a consolida statul de drept și promovarea democrației prin: [...]

b) garantarea că **nici o instituție sau persoană publică sau privată nu este mai presus de lege**, asigurându-se că: [...]

(iii) toți agenții guvernamentali, indiferent de pozițiile lor, sunt imediat și pe deplin trași la răspundere pentru orice încălcare a legii pe care o comit; [...]

(vi) strategiile și măsurile anticorupție cuprinzătoare sunt în mod adecvat dezvoltate și aplicate pentru a menține independența și imparțialitatea sistemului judiciar, precum și pentru a asigura responsabilizarea membrilor sistemelor judiciar, legislativ și executiv.[...]”

47. Conceptul „statului de drept”, consacrat împreună cu democrația și drepturile omului în Preambulul Convenției Europene, reprezintă cei trei piloni ai Consiliului Europei, organizație internațională, al cărei membru este și Republica Moldova.

48. În Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1594 (2007) privind „principiul statului de drept” se recunoaște că această noțiune este percepută de către statele europene ca fiind o valoare comună și un principiu fundamental pentru o mai mare unitate.

49. Uniunea Europeană, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și statele lor membre și-au exprimat, de asemenea,

angajamentul față de principiile „statului de drept”, democrației și drepturilor omului.

50. Astfel, în Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr. 7/08 privind consolidarea statului de drept în spațiul OSCE, statele participante la OSCE sunt invitate să-și onoreze obligațiile privind respectarea statului de drept, atât la nivel internațional, cât și național, inclusiv în toate aspectele legate de legislația lor, administrație și justiție. De asemenea, în același document, statele sunt încurajate să-și consolideze eforturile în vederea sporirii, *inter alia*, a responsabilității instituțiilor de stat și a persoanelor oficiale, a respectării statului de drept în administrația publică, precum și a rolului curților constituționale ca instrument pentru asigurarea respectării în toate instituțiile de stat a principiilor statului de drept, democrației și drepturilor omului.

51. În Uniunea Europeană, conceptul statului de drept este consacrat în Preambulul și articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, potrivit căruia:

„Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, *statului de drept* și respectării drepturilor omului [...]”.

52. De asemenea, acest principiu apare ca o bază a acțiunii externe a Uniunii Europene, precum și în preambulul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Referințe explicite la „statul de drept” pot fi găsite, printre altele, în jurisprudența Curții Europene de Justiție a Uniunii Europene/tratatele Uniunii Europene, precum și în criteriile de la Copenhaga din 1993 pentru aderarea la Uniunea Europeană. [...]

54. Exigențele statului de drept presupun asigurarea **legalității, securității juridice**, interzicerea arbitrarului, accesul la justiție în fața instanțelor judecătorești independente și imparțiale, inclusiv controlul judiciar al actelor administrative, respectarea drepturilor omului, nediscriminarea și egalitatea în fața legii [*Raportul Comisiei de la Veneția privind statul de drept*, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 4 aprilie 2011, §41].

55. În Preambulul său, Constituția Republicii Moldova face referință la **statul de drept** ca valoare supremă.

56. Curtea reține că principiul statului de drept, fiind consacrat în preambulul Constituției, vizează Constituția în integralitatea sa. Acest principiu fundamentează exigența unei protecții adecvate împotriva arbitrarului din partea puterii publice.

57. Derivând din textul Preambulului Constituției, principiul statului de drept este reluat în articolul 1 alin. (3) din Constituție.

58. În acest context, Curtea reține că **Preambulul are un rol-cheie în înțelegerea și aplicarea textului Constituției și poate fi invocat ca izvor de drept.**

59. Preambulul, aflat la originea textului constituțional, este acea parte a Constituției ce reflectă exact spiritul Legii Supreme. Astfel, Preambulul expune anumite clauze constituționale cu caracter imperativ, ce pot servi drept surse independente pentru normele care nu sunt neapărat reflectate expres în textul Constituției. Orice interpretare a Constituției urmează să fie operată pornind de la obiectivele originare ale Constituției, care sunt prevăzute în Preambul și din care derivă textul Constituției în sine. *În concluzie, atunci când există mai multe interpretări, opțiunea conformă Preambulului prevalează.*

3.1.2. Statul de drept și lupta împotriva corupției [...]

62. Curtea reține următoarele: **corupția subminează democrația și statul de drept**, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, **lupta împotriva corupției este parte integrantă a asigurării respectării statului de drept.**

3.1.3. Încrederea publicului în instituțiile fundamentale ale statului

63. Încrederea în instituții, în general, în personalități politice și publice semnifică așteptările cetățenilor ca acele persoane sau instituții să acționeze în beneficiul lor.

64. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social” alături de încrederea generalizată (în semenii) și rețelele asociative în care sunt implicați indivizii.

65. Liantul numit „încredere în instituțiile statului” îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte asupra dezvoltării economice a societății.

66. Deși are un grad foarte mare de relativitate, încrederea în unele instituții este semnificativ influențată de reprezentanții acestora.

67. Consolidarea încrederii în Parlament, Președinte și Guvern, ca instituții fundamentale ale statului ce simbolizează democrația, este în conexiune directă cu respectarea efectivă a principiului statului de drept.”.

SURSE DE SOFT LAW

22. Recomandarea Rec (2003)4 din 8 aprilie 2003 a Comitetului de miniștri al Consiliului Europei privind *normele comune împotriva corupției în finanțarea*

partidelor politice și a campaniilor electorale, statuează următoarele considerente:

„Preambul

[...] Luând în considerație faptul că partidele politice reprezintă un element fundamental al sistemelor democratice ale statelor și sunt un instrument important de exprimare a voinței politice a cetățenilor;

Luând în considerație faptul că *finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale* în toate statele trebuie să fie supusă unor standarde în scopul prevenirii și combaterii fenomenului de corupție;

Fiind convinși de faptul că corupția reprezintă o amenințare serioasă pentru norma de drept, democrație, drepturile omului, pentru echitate și justiție socială, că aceasta reprezintă un obstacol în dezvoltarea economică, pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și subminează baza morală a societății; [...]

Convinși fiind de faptul că sensibilizarea opiniei publice cu privire la aceste subiecte ce țin de prevenirea și combaterea corupției în domeniul finanțării partidelor politice este de o importanță majoră pentru funcționarea eficientă a instituțiilor democratice, Recomandă ca Guvernele statelor membre să adopte, în sistemele legislative naționale, norme contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale care sunt inspirate din regulile generale expuse în Anexa la această recomandare și dispune „Grupului de State contra Corupției – GRECO” să monitorizeze implementarea acestei recomandări. [...]

Articolul 16. Sancțiuni

Statele vor cere ca orice încălcare a regulilor cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale **să fie sancționată în mod efectiv, proporțional și convingător.**”

23. Rezoluția 1308 (2002) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei „Restricții asupra partidelor politice din statele membre ale Consiliului Europei”, stipulează următoarele:

„10. Adunarea Parlamentară consideră că, în cazuri excepționale, poate fi legitim ca un partid să fie interzis **dacă existența acestuia amenință ordinea democratică a țării.**

11. În concluzie și în lumina celor de mai sus, Adunarea solicită guvernelor statelor membre să respecte următoarele principii:

- *pluralismul politic* este unul dintre principiile fundamentale ale oricărui regim democratic;
- restricțiile sau dizolvarea partidelor politice ar trebui să fie considerate măsuri excepționale care se aplică numai în cazurile în care partea în cauză folosește violență sau amenință pacea civilă și ordinea constituțională democratică a țării;
- pe cât posibil, trebuie utilizate măsuri mai puțin radicale decât dizolvarea;
- o parte nu poate fi făcută responsabilă pentru acțiunile întreprinse de membrii săi dacă o astfel de acțiune este contrară statutului sau activităților sale;
- un partid politic ar trebui să fie interzis sau dizolvat *doar în ultimă instanță, în conformitate cu ordinea constituțională a țării și în conformitate cu procedurile care oferă toate garanțiile necesare unui proces echitabil*;
- sistemul juridic din fiecare stat membru ar trebui să includă prevederi specifice pentru a se asigura că măsurile care restricționează partidele nu pot fi utilizate în mod arbitrar de către autoritățile politice.”

24. Rezoluția (97)24 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (adoptată la 6 noiembrie 1997) privind cele 20 de principii directorii pentru lupta împotriva corupției, prevede la pct.15 și următorul principiu:

„[...] vor încuraja adoptarea, de către reprezentatii aleși, a diferitor coduri de conduită și vor promova reguli stricte pentru *finanțarea partidelor politice* și de organizare a campaniilor electorale, care să prevină corupția”.

În context, este de observat că în cel de-al doilea Act adițional la Raportul de conformitate a Republicii Moldova privind finanțarea partidelor politice, adoptat de GRECO la 4 decembrie 2015 (Greco RC-III (2015) 8E), este indicat că:

„21. [...] Republica Moldova are acum un cadru legal care urmărește asigurarea transparenței în finanțarea partidelor politice, a concurenților electorali și a entităților asociate partidelor politice, fiind în concordanță cu dispozițiile relevante din Recomandarea Rec (2003) 4 privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.”.

25. În Instrucțiunile Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (în continuare Comisia de la Veneția) și OSCE/ODIHR privind reglementarea partidelor politice din 14 decembrie 2020 (CDL-AD(2020)032) se indică următoarele linii directoare:

„[...] 204. Partidele politice au nevoie de finanțare adecvată pentru a-și îndeplini funcțiile de bază, atât în timpul cât și între perioadele electorale. În același timp, reglementarea **finanțării partidelor politice este esențială**

pentru a garanta independența partidelor față de influența nejustificată a donatorilor privați, precum și a statului și a organismelor publice, pentru a se asigura că *partidele au posibilitatea de a concura în conformitate cu principiul egalității de șanse*, precum și *transparența finanțării politice*.

[...]

246. Reglementarea finanțării partidelor și a campaniilor electorale, inclusiv limitele de cheltuieli, *este necesară pentru a proteja procesul democratic*, acolo unde este cazul. După cum a menționat Comitetul pentru Drepturile Omului al Națiunilor Unite în Comentariul general nr. 25, „limitările rezonabile ale cheltuielilor de campanie pot fi justificate *atunci când acest lucru este necesar pentru a se asigura că libera alegere a alegătorilor nu este subminată sau că procesul democratic este distorsionat de cheltuielile disproporționate* pentru sau în numele oricărui candidat sau partid. Rezultatele alegerilor adevărate ar trebui respectate și implementate.” Una dintre componentele cheie ale unui astfel de cadru este **cerința de transparență**. Toate sistemele de alocare financiară și raportare, atât în timpul cât și în afara perioadelor oficiale de campanie, ar trebui să fie concepute pentru a asigura transparența, în concordanță cu principiile Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției și cu Recomandarea CoE privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

247. Transparența în finanțarea partidelor și a campaniei, așa cum sa menționat mai sus, este importantă pentru a proteja drepturile alegătorilor, pentru a preveni corupția și pentru a informa publicul larg. *Alegătorii trebuie să aibă informații relevante* cu privire la sprijinul financiar acordat partidelor politice, deoarece aceasta influențează luarea deciziilor și **este un mijloc de a trage partidele la răspundere**. [...]

248. Este rezonabil ca un stat să stabilească criteriile de cheltuieli electorale și *o limită maximă de cheltuieli* pentru participanții la alegeri, pentru a atinge scopul legitim de a asigura **echitatea în rândul candidaților și partidelor politice**. Partidele vor trebui, de asemenea, să facă distincția între cheltuielile electorale și cheltuielile altor partide. Scopul legitim al unor astfel de restricții trebuie, totuși, să fie echilibrat cu nevoia la fel de legitimă de a proteja alte drepturi, cum ar fi cele de asociere și liberă exprimare. Acest lucru necesită ca limitele de cheltuieli să fie construite cu atenție, astfel încât să nu fie prea împovărătoare. Limita maximă de cheltuieli constă de obicei într-o sumă absolută sau relativă determinată de factori precum populația cu drept de vot dintr-o anumită circumscripție și costurile pentru materialele și serviciile de campanie. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei și-a exprimat sprijinul pentru această ultimă opțiune, cu limite maxime de cheltuieli determinate – indiferent de sistemul adoptat – în funcție de mărimea electoratului. [...]

258. Statele ar trebui să solicite partidelor politice, precum și candidaților independenți să țină evidența tuturor contribuțiilor directe și în natură primite în perioada campaniei. Legea ar trebui să stabilească cu precizie ce fel de raportare este necesară, inclusiv intervalul de timp și metoda de dezvăluire publică. [...]

264. Articolul 7(3) din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției obligă statele semnatare să depună eforturi de bună-credință pentru a îmbunătăți transparența finanțării candidaților electorali și a partidelor politice. Cerințele de divulgare pentru finanțarea politică sunt principalele instrumente de politică pentru realizarea unei astfel de transparențe. În timp ce alte forme de reglementare pot fi utilizate pentru a controla rolul banilor în procesul politic, cum ar fi limitele de cheltuieli, interzicerea anumitor forme de venit și furnizarea de finanțare publică, este necesară dezvăluirea efectivă pentru ca alte reglementări să fie implementate corect. Mai mult, partidele politice care primesc fonduri publice trebuie să dezvăluie, de asemenea, modul în care cheltuiesc aceste fonduri către stat și public. [...]

272. Sancțiunile ar trebui aplicate împotriva partidelor politice considerate a încălca legile și reglementările relevante și ar trebui să fie de natură disuasivă. În plus, pe lângă faptul că sunt executorii, *sancțiunile trebuie să fie în orice moment obiective, eficiente și proporționale* cu încălcarea specifică. Utilizarea sancțiunilor pentru a trage partidele politice la răspundere pentru acțiunile lor nu trebuie confundată cu interzicerea și dizolvarea bazate pe utilizarea violenței de către un partid sau a amenințărilor la adresa păcii civile sau a principiilor democratice fundamentale. Interzicerea și dizolvarea bazate pe astfel de circumstanțe extreme este cea mai gravă formă de tragere la răspundere a părților pentru încălcările legale și *ar trebui aplicate doar ca măsură de ultimă instanță atunci când acest lucru este necesar într-o societate democratică. În cazul în care o parte este un contravenient obișnuit cu privire la dispozițiile legale și nu depune niciun efort pentru a-și corecta comportamentul, pierderea statutului de înregistrare ar putea fi adecvată*, în funcție de drepturile și beneficiile aferente acestui statut. În special, **pierderea statutului de înregistrare poate fi semnificativă atunci când implică sprijin financiar de stat pentru partide.**

274. [...] Ar trebui să existe o varietate de sancțiuni disponibile pentru abordarea nerespectării. Sancțiunile ar putea include:

- *suspendarea parțială sau totală sau pierderea finanțării publice* și a altor forme de sprijin public pentru o perioadă de timp stabilită;
- neeligibilitate pentru sprijinul de stat pentru o perioadă de timp stabilită;

- suspendarea parțială sau totală sau pierderea rambursării cheltuielilor de campanie, care va afecta situația financiară generală a unui partid;
- *retragerea către trezoreria statului a sprijinului financiar necuvenit transferat anterior sau acceptat de către o parte;*
- neeligibilitatea de a prezenta candidați/candidați la alegeri pentru o perioadă de timp stabilită în cazurile în care un candidat a încălcat grav reguli substanțiale ale campaniilor electorale sau regulile privind finanțarea campaniei electorale;
- respingerea listei electorale a partidului sau a candidaților individuali, *scoaterea din buletinul electoral;*
- în cazurile care implică încălcări semnificative, sancțiuni penale împotriva membrilor de partid responsabili de încălcări;
- anularea alegerii unui candidat pentru funcții, dar numai în măsura stabilită de instanță, cu respectarea procedurii echitabile și numai dacă încălcarea legii este de natură să fi afectat rezultatul electoral; și
- **pierderea statutului de înregistrare a partidului.**

[...]

285. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR consideră că, din cauza importanței fundamentale a partidelor politice ca instrumente ale libertății de asociere și al procesului democratic, orice restricție asupra partidelor trebuie să poată fi supusă *unei instanțe independente*, cel puțin în ultimă instanță. În plus, interzicerea/dizolvarea unui partid politic este de o natură atât de radicală încât trebuie să fie întotdeauna decisă de o instanță.”

26. În Liniile directe privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsurile analogice (Veneția, 10-11.12.1999, [CDL-INF\(2000\)1](#)) Comisia de la Veneția a notat că:

„Interzicerea sau dizolvarea partidelor politice, ca măsură deosebit de cuprinzătoare, ar trebui utilizată cu cea mai mare reținere. Înainte de a cere organului judiciar competent interzicerea sau dizolvarea unui partid, guvernele sau alte organe ale statului ar trebui să evalueze, ținând cont de situația țării în cauză, ***dacă partidul reprezintă într-adevăr un pericol pentru ordinea politică liberă și democratică*** sau pentru drepturile indivizi și dacă alte măsuri mai puțin radicale ar putea preveni pericolul menționat.”

27. În Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 52-a sesiuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), se arată că:

„Finanțarea partidelor politice, a candidaților și a campaniilor electorale **trebuie să fie transparentă** (pct2.3. lit.d)), iar transparența financiară trebuie

să fie garantată, *deoarece este necesară la orice nivel de dezvoltare politică și economică a unui stat* (pct.3.5. subpunct 108).

CONSIDERAȚII DE DREPT

Principii și linii directoare pentru finanțarea partidelor politice sau a campaniilor electorale

28. Partidele politice reprezintă unul dintre elementele centrale ale vieții democratice și prin urmare se așteaptă ca, din punct de vedere al organizării și funcționării lor interne și în raport cu autoritățile publice și interesele private din societate, să acționeze și să se comporte conform principiilor etice și de transparență.

Preluarea puterii politice de concurenții electorali care *și-au desfășurat campania electorală în mod fraudulos, cu venituri din surse ce nu pot fi justificate sau care fac la rândul lor obiectul unor fapte de corupție este periculoasă* prin prisma susținerii ulterioare a grupurilor de interese care au contribuit cu resurse financiare la promovarea concurentului respectiv.

Astfel, reglementarea finanțării partidelor politice este esențială pentru a garanta independența partidelor față de influența nejustificată creată de donatori, pentru a asigura partidelor posibilitatea de a concura în conformitate cu *principiul egalității de șanse*, dar și pentru a asigura *transparența în finanțarea politică*.

Privite la modul general, *principiile finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale* reprezintă o expresie a tendințelor internaționale în domeniul finanțării și a modului în care valorile democratice sunt promovate în statul de drept.

Astfel, în practica internațională⁸ se regăsesc următoarele principii pentru finanțarea partidelor politice sau a concurenților electorali:

29. Principiul legalității - regulă esențială care impune respectarea legii fundamentale și a celorlalte acte normative existente de către toate organele de stat, toate persoanele juridice de drept public sau privat și toți cetățenii. În acest context, finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (indiferent dacă un competitor electoral face parte dintr-o formațiune politică sau este candidat independent) se realizează și trebuie să se realizeze **numai** în condițiile legii.

Respectarea prevederilor legale nu este o opțiune, ci are caracter *absolut obligatoriu*, atrăgând și sancțiunile corespunzătoare pentru încălcarea lor. Astfel, se apreciază că normele legale trebuie să promoveze transparența și să vizeze integritatea întregului proces electoral, precum și să asigure condiții de concurență

⁸ A se vedea spre exemplu Legea României nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale - <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/73672>

echitabile pentru toți competitorii, însă statul trebuie să creeze, totodată, și un aparat sancționator corespunzător care să intervină *cu sancțiuni eficace, proporționale și disuasive* în situațiile de încălcare a legii de către partidele politice și candidații independenți.

Sancțiunile ar trebui să elimine orice beneficii dobândite ca urmare a încălcării normelor legale și depășind sfera relației dintre săvârșirea faptelor și atragerea răspunderii, principiul legalității este important inclusiv pentru faptul că acesta constituie o puternică garanție juridică a drepturilor și libertăților competitorilor electorali, reflectând „forța” statului de drept.

Partidele politice reprezintă un pilon fundamental al sistemului democratic care fundamentează statul de drept, fiind totodată un instrument important de exprimare a voinței politice a cetățenilor.

Prin urmare, legalitatea acțiunilor și inacțiunilor unui partid politic / concurent electoral, incluzând aici ansamblul aspectelor care țin de desfășurarea activității curente, precum și ansamblul aspectelor care țin de desfășurarea campaniilor electorale, reflectă imaginea țării, nivelul corupției și preocuparea celor mai înalte funcții pentru prevenirea și combaterea faptelor contravenționale și penale.

Inter alia, este de subliniat că Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că *principiul legalității este parte componentă a principiilor statului de drept*, consacrat prin articolul 1 alin. (3) din Constituție. Ca urmare, respectarea legilor este obligatorie, iar **încălcarea acestei obligații constituționale** atrage implicit **afectarea principiului statului de drept** (a se vedea HCC nr. 24 din 27 iulie 2017, §§ 78-79; HCC nr. 30 din 8 decembrie 2015, §§ 37 și 39; HCC nr. 22 din 16 iulie 2015, §§ 51-52).

30. Principiul egalității de șanse - participarea deplină și efectivă a fiecărei persoane la viața economică și socială, fără deosebire pe criterii de gen, origine rasială sau etnică, religie sau convingeri, dizabilități, vârstă sau orientare sexuală.

Egalitatea de șanse și de tratament reprezintă un drept fundamental și o valoare de bază în spațiul european. Totodată, egalitatea de gen, nediscriminarea, precum și asigurarea accesibilității reprezintă o condiție necesară pentru o creștere inteligentă, sustenabilă și incluzivă.

În acest context, **finanțarea activității** partidelor politice / concurenților electorali **trebuie să se realizeze astfel încât să nu îngreudească drepturile cetățenilor și ale partidelor politice și să asigure o reprezentare echitabilă în alegeri** (*dreptul tuturor cetățenilor / partidelor de a participa la competiția electorală*).

La nivel internațional există o serie de recomandări în vederea stabilirii unei legislații în domeniul finanțării partidelor și a campaniilor electorale cât mai transparente și reprezentative pentru un context politic dat. La fel, Comisia Europeană de Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a elaborat ghiduri

de reglementări în domeniul finanțării partidelor politice, ce prevede faptul că *finanțarea politică trebuie să urmeze principiul asigurării de șanse egale pentru partide*.

Astfel, din perspectiva finanțării campaniilor electorale, se consideră că un acces inegal în partea ce ține de finanțare are ca efect crearea unei *competiții inegale*.

Creșterea eficacității mecanismelor de control al finanțărilor politice, vizibilitatea publică mai mare, controlul adecvat al partidelor politice interne, aplicarea efectivă a legilor în vigoare de către autoritățile de supraveghere și control, precum și supravegherea externă a tuturor părților interesate sunt fundamentale pentru orice sistem transparent și responsabil.

31. Principiul transparenței veniturilor și cheltuielilor – idee fundamentală care asigură *accesul la informația de interes public*, permițând controlul permanent al activității autorităților publice de către cetățeni în virtutea dreptului de a participa la deciziile politice în interesul întregii societăți pentru consolidarea unui stat de drept și democratic.

Transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale este esențială pentru protejarea integrității proceselor democratice și asigurarea unor alegeri corecte. Transparența reprezintă unul dintre pilonii centrali ai sistemului de finanțare a partidelor politice, care poate genera pe termen lung creșterea încrederii cetățenilor în partidele politice și politicieni.

De asemenea, transparența partidelor politice și a campaniilor electorale ajută la respectarea celorlalte principii prin *echilibrarea șanselor*, prin *expunerea și pedepsirea influenței necuvenite asupra politicienilor*, prin *reducerea infiltrării banilor iliciți în politică* și prin *încurajarea partidelor politice și a candidaților să respecte regulile impuse de legislația în vigoare*.

În multe documente oficiale se afirmă că principiul transparenței este implicat și în respectarea altor drepturi legate de alegeri și de libertățile individuale. De exemplu, cum se respectă dreptul cetățenilor de a participa la deciziile publice și guvernamentale, direct sau prin reprezentanți aleși, așa cum este prevăzut în articolul 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și articolul 25 din Pactul Internațional pentru Drepturile Civile și Politice, *atunci când informațiile electorale și cele legate de finanțare partidelor nu sunt transparente?* Altfel spus, nu putem ști dacă dreptul de a fi ales și dreptul de a alege sunt garantate de guverne, cu excepția cazului în care procesele electorale sunt „transparente”.

Principiul transparenței se regăsește și în penumbra drepturilor electorale ce rezultă din obligațiile tratatelor internaționale și din alte angajamente ale statului privind alegerile reale, libere și corecte. În esență, principiul transparenței se bazează direct pe drepturile omului și pe libertățile fundamentale recunoscute la nivel internațional.

Baza cerinței pentru transparență în procesele electorale este libertatea de a căuta, de a primi și de a transmite informații, libertate care este parte integrantă a dreptului privind libertatea de exprimare. Libertatea de a căuta, primi și distribui informații are un rol puternic în societate, când se exercită în contextul alegerilor. De fapt, drepturile de a vota și de a fi aleși nu pot fi exercitate fără a exercita, de asemenea, libertatea de a căuta, primi și distribui informații, pentru a asigura corectitudinea.

Importanța transparenței în reducerea corupției la nivel politic și publicarea surselor de finanțare a partidelor politice și a campaniilor electorale a fost recunoscută la nivel internațional prin Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției, care afirmă că țările ar trebui „*să ia în considerare luarea de măsuri legislative și administrative adecvate [...] pentru a spori transparența în finanțarea candidaturilor pentru funcția publică aleasă și, după caz, finanțarea partidelor politice*”.

Principiul transparenței veniturilor și cheltuielilor are o importanță deosebită pentru democrațiile în dezvoltare, care ar asigura în consecință:

- șanse egale de a participa și a concura la alegeri;
- asigurarea unor alegeri corecte, prin prevenirea corupției;
- prevenirea utilizării părtinitoare și parțiale a mecanismelor de aplicare a legii împotriva adversarilor politici;
- transparența fondurilor strânse și a cheltuielilor partidelor politice și a candidaților.

32. Principiul independenței partidelor politice și a candidaților față de finanțatori - finanțarea publică sau privată ce nu poate urmări limitarea independenței partidelor politice.

Legile care impun divulgarea publică a surselor de finanțare a activității curente a partidelor politice precum și a surselor de finanțare a partidelor politice și a candidaților independenți și contribuțiile campaniei, asigură societatea că persoanele, organizațiile, grupurile de interese sau corporațiile *nu influențează* în mod necorespunzător alegerile sau conducerea politică a unei țări.

Referitor la finanțarea activității organizației politice și a campaniilor electorale, Consiliul Europei, în manualul⁹ Consiliului Europei pentru Utilizarea Standardelor Electorale Internaționale, evidențiază că rolul sistemelor mixte de finanțare este acela de a crea un echilibru între finanțarea privată și finanțarea publică, astfel încât organizațiile politice să nu devină dependente de niciuna dintre cele două surse. Acesta este și raționamentul pentru care statele intervin cu plafoane și limitări ale donațiilor, sau chiar interzic donații primite de la donatori anonimi.

⁹ <https://rm.coe.int/using-international-election-standards-rom/168073448b>

Restricțiile asupra finanțării private conduc la *asigurarea condițiilor de concurență echitabilă, cresc gradul de independență a organizațiilor politice, asigură o mai bună transparență, dar aduc și o contribuție în lupta pentru prevenirea corupției.*

33. Principiul integrității competiției politice și electorale - finanțarea partidelor politice trebuie realizată astfel încât să nu favorizeze o anumită formațiune politică sau un candidat sau altul. Competiția politică trebuie să fie liberă, iar cetățenii să-și exprime în mod liber și informat dreptul de a alege.

Pentru ca alegerile să încorporeze principiile democrației, dezvoltarea ulterioară și promovarea securității, acestea trebuie să fie organizate și finanțate cu integritate, fiind astfel respectat principiul democratic al egalității de șanse electorale.

Desfășurarea alegerilor și finanțarea acestora, respectând *principiul integrității*, conduc la respectarea valorilor fundamentale ale drepturilor omului și a principiilor democratice. Alegerile democratice se bazează pe neecesitatea respectării principiilor consacrate în Declarația Universală a Drepturilor Omului și în Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice, inclusiv libertatea de opinie și de exprimare, libertatea de întrunire și asociere pașnică, dreptul de a lua parte la guvernarea propriei țări prin liber reprezentanți aleși, dreptul de acces egal la serviciul public în propria țară și recunoașterea faptului că autoritatea Guvernului derivă din voința poporului, exprimată în „alegeri periodice autentice, prin vot universal, egal și secret”.

Respectarea principiului integrității competiției politice și electorale trebuie să fie constantă, în sensul că solidaritatea și practica etică trebuie să persiste pe parcursul întregii perioade electorale, nu doar în ziua alegerilor.

Prin alegeri ce respectă principiul integrității competiției politice și electorale înțelegem alegerile bazate pe principiile democratice ale votului universal și egalitate politică, așa cum sunt reflectate în standardele și acordurile internaționale, organizate profesionist, imparțial și transparent încă din faza de pregătire, dar și de administrare pe întregul ciclu electoral.

Principiul integrității competiției politice și electorale se reflectă într-o serie de aspecte precum:

- transparența finanțării și a sancțiunilor aplicate de organismul responsabil de verificarea legalității intrărilor și ieșirilor financiare;
- responsabilitatea organizării unor alegeri corecte, neviciate;
- obiectivism în realizarea controalelor, astfel încât să fie asigurată acuratețea administrației electorale;
- dezvoltarea și promovarea unui comportament etic pentru toți actorii implicați în procesul electoral;

- blocarea presiunilor de orice natură, ce pot afecta buna desfășurare a competițiilor electorale.

Pentru a realiza un sistem echitabil și competitiv, o țară trebuie să ofere, de asemenea, condiții de concurență echitabile la care poate participa orice actor politic și în care actorii politici se comportă transparent și sunt responsabili față de cetățeni.

Într-un stat de drept, consolidat, mijloacele pentru protejarea integrității competiției politice și electorale pot fi destul de diversificate și pot fi prezente pe tot parcursul procesului electoral.

Astfel, atenția internațională și regională la nivel înalt se orientează către promovarea unor măsuri adecvate pentru a diminua amenințarea tot mai mare la adresa democrației, amenințare care este reprezentată de finanțarea campaniilor politice, a partidelor și a candidaților prin mecanismul crimei organizată transnațional.

34. Prin urmare, în lumina principiilor nominalizate supra și în condițiile cadrului normativ al Republicii Moldova, se poate concluziona că *activitatea partidului politic poate fi încetată prin declararea neconstituționalității acestuia*, dacă prin acțiunile partidului **se aduc prejudicii grave pluralismului politic** (unul din principiile fundamentale ale statului de drept și democratic) **sau principiilor democratice fundamentale**.

În speță, având în vedere rolul lor esențial în menținerea pluralismului și a bunei funcționări a democrației, declararea neconstituțională se justifică cu atât mai mult în cazul partidelor politice care sfidează principiile statului de drept.

35. În același sens, Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO au indicat în Instrucțiunile privind reglementarea partidului politic (CDL-AD(2020)032) că:

„[...] posibilitatea de dizolvare sau interzicere a formării partidului politic urmează a fi aplicată cu atenție și doar în cazuri extreme. Partidele politice nu trebuie niciodată dizolvate *pentru încălcări minore* de conduită administrativă sau operațională. [...] La fel, un partid politic nu ar trebui să fie interzis sau dizolvat din cauză că ideile lui nu sunt favorabile, populare sau sunt ofensatoare. Dacă partidul vizat nu aplică violența și nu amenință pacea civică sau *ordinea democratică constituțională a țării*, atunci nu este îndreptățită nici interzicerea, nici dizolvarea.”

36. *Per a contrario*, dacă un partid comite deliberat și continuu încălcări ce afectează principiile fundamentale ale democrației și ale statului de drept, atunci, pe bună dreptate, este îndreptățită în consecință declararea neconstituțională a acestuia.

37. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare – Curtea Europeană) a statuat în jurisprudența sa că:

„98 . În acest sens, Curtea consideră că un partid politic poate promova o modificare a legii sau a structurilor juridice și constituționale ale statului în două condiții: *în primul rând, mijloacele utilizate în acest scop trebuie să fie legale și democratice*; în al doilea rând, schimbarea propusă trebuie să fie ea însăși compatibilă *cu principiile democratice fundamentale*. Rezultă în mod necesar că un partid politic ai cărui lideri incită la violență sau propun o politică care nu respectă democrația sau care vizează distrugerea democrației și încălcarea drepturilor și libertăților recunoscute într-o democrație, nu poate pretinde protecția Convenției împotriva sancțiunilor impuse din aceste motive (a se vedea Yazar și alții împotriva Turciei, nr. 22723/93, 22724/93, și 22725/93, §49, CEDO 2002-II, și, mutatis mutandis, următoarele hotărâri: Stankov și United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria, nr. 29221/95 și 29225/95, § 97, CEDO 2001-IX, și Partidul Socialist și alții împotriva Turciei, hotărârea din 25 mai 1998, Rapoarte 1998-III, p. 1256-57, §§ 46-47).

38. În același context, Curtea Europeană a reținut că, pentru a determina dacă refuzul înregistrării unui partid politic răspunde unei „*nevoi sociale imperioase*”, aceasta trebuie să stabilească în principal:

- (i) dacă există indicii în măsură să dovedească faptul că **riscul de atingere adusă democrației** este suficient și rezonabil de apropiat;
- (ii) dacă actele și discursul conducătorilor luate în considerare în cauză sunt imputabile partidului respectiv;
- (iii) dacă actele și discursurile imputabile partidului politic constituie un ansamblu care redă imaginea clară a unui model de societate conceput și propovăduit de partid și care ar veni în contradicție cu conceptul de „societate democratică”. Ea va lua, de asemenea, în considerare, în examenul global privind aceste puncte, evoluția istorică în care se situează refuzul înregistrării partidului politic respectiv (a se vedea cauza Refah Partisi și alții, § 104).

În plus, Curtea Europeană consideră că unui stat nu i se poate cere 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 standardele Convenției și democrației**, deși pericolul ca acea politică pentru democrație este suficient de stabilită și iminentă. Curtea admite că, *în cazul în care prezența unui astfel de pericol a fost stabilită de către instanțele naționale*, după un control detaliat supus unei supravegheri europene riguroase, **un stat poate „preveni în mod rezonabil executarea unei astfel de politici, care este incompatibilă cu dispozițiile Convenției, înainte de se încearcă implementarea acestuia prin măsuri concrete care ar putea prejudicia pacea civilă și regimul democratic al țării”** (a se vedea cauza Refah Partisi și alții, § 102).

39. De asemenea, Curtea Europeană a stabilit că ingerința în drepturile garantate de articolul 11 și de articolele 8, 9 și 10 ale Convenției trebuie **analizată prin prisma standardului „necesității într-o societate democratică”**. Singurul tip de necesitate apt să justifice o ingerință în aceste drepturi trebuie să decurgă din modelul „societății democratice”. Modelul democratic constituie unicul model politic acceptat de Convenție și, prin urmare, singurul compatibil cu aceasta (a se vedea, de exemplu, *Partidul Comunist al Turciei și alții v. Turcia*, 30 ianuarie 1998, § 45).

40. Astfel, în condițiile în care libertatea de asociere nu este absolută, articolul 11 alineat (2) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale *permite statelor să intervină* pentru protejarea instituțiilor de drept și a drepturilor și libertăților altora, dacă sunt amenințate prin activitățile sau intențiile unei asociații / organizații cu caracter politic.

41. În conformitate cu art. 5 alin. (1) din Constituție, democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic. Astfel, se poate concluziona că Constituanta a consfințit principiul pluralismului politic, proclamat în art. 1 alin. (3) din Constituție, și a stabilit în linii generale regimul juridic al partidelor și funcțiile lor principale. Practica denotă că partidele politice nu sunt altceva decât organizații benevole și stabile ale unei anumite părți a societății, create în baza comunității de interese, convingeri și scopuri, care activează pe principii democratice și care își propun să cucerească în mod pașnic și prin mijloace constituționale puterea de stat.

Respectiv, având în vedere importanța partidelor și altor organizații social-politice în viața societății, precum și în concordanță cu principiul pluralismului politic, Constituția statuează libertatea constituirii partidelor, stabilind totodată și unele restricții în chiar textul Constituției (*recunoaște drept neconstituționale partidele și alte organizații social-politice, care prin scopurile ori activitatea lor militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, integrității teritoriale a Republicii Moldova*).

42. Subsecvent, pentru a elucida deplin aspectele abordate în prezenta sesizare, urmează a se opera cu prevederile art. 41 alin. (4) din Constituție și principiile consacrate în jurisprudența sa. În acest sens, *respectarea principiului legalității* în activitatea partidelor politice reprezintă, indiscutabil, un element al statului de drept.

În context, este de remarcat că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat următorul principiu general:

„În cadrul rigorilor constituționale impuse prin prisma principiului statului de drept, garantat de art. 1 alin. (3) din Constituție, subiecții de drept trebuie să-și adapteze comportamentul în spiritul bunei conviețuiri în cadrul câmpului constituțional cu alți subiecți de drept ai societății. În acest aspect, Curtea constată obligația subiecților raporturilor juridice de a acționa în cadrul

acestora de o manieră ce ar permite ca în procesul exercitării drepturilor să nu prejudicieze demnitatea, drepturile și libertățile altor persoane” (a se vedea HCC nr.12/2013, §89).”.

Prin urmare, urmând logica exigențelor de constituționalitate impuse în raport cu exercitarea prerogativelor constituționale de către partidele politice, în speță cu ocazia adoptării Codului electoral, Codului contravențional, Codului penal sau a Legii privind partidele politice, Partidul Politic „Șor” a avut și are obligația constituțională desprinsă din interpretarea art. 1 alin. (3) și din art. 41 alin. (4) din Constituție să beneficieze nu doar de drepturi, ci *să respecte obligațiile impuse de legislația națională*, astfel încât să nu fie atinse prevederile constituționale ce pot avea ca efect ***încetarea forțată a existenței partidului politic pentru încălcarea principiilor statului de drept.***

43. În continuare, este de menționat că potrivit Codului bunelor practici în materie electorală, *principiile fundamentale ale sistemului electoral european* pot fi garantate numai dacă anumite condiții generale sunt respectate, printre care și finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, care reprezintă un alt element important necesar pentru conformitatea legalității procesului electoral.

Or, interzicerea sau dizolvarea apar din circumstanțe extreme și nu se bazează doar pe responsabilizarea partidelor politice pentru încălcările legii, ci sunt necesare în urma cerințelor unei societăți democratice. Respectiv, dacă un partid politic încalcă regulat dispozițiile legale și nu face niciun efort pentru a-și corecta comportamentul, **pierderea statutului său juridic poate fi adecvată.**

Stabilirea cadrului de verificare a constituționalității partidelor politice în art. 41 alin. (4) din Constituție a fost o expresie a aspirației legiuitorului constituant să creeze condițiile necesare pentru a preveni și a contracara riscurile care decurg din existența unui partid politic cu tendință de a încălca în mod deliberat și constant principiile fundamentale ale democrației.

44. Încălcarea condițiilor de finanțare după înregistrarea partidelor sau în timpul campaniilor electorale constituie motiv de incompatibilitate absolută cu calitatea de partid politic ce trebuie să țină cont și să respecte normele și standardele democratice sau principiile și spiritul Constituției, iar activitatea acestor partide urmând a înceta de drept, pentru motive ce derivă din condițiile fundamentale inerente principiului constituțional al preeminenței dreptului.

Subsecvent, în conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții de conducere sau reprezentanții partidelor politice trebuie să demonstreze că îndeplinesc standarde ridicate în materie de integritate. În plus, în cazul în care se constată neîndeplinirea condițiilor legale, ignorarea acestor constatări și menținerea în funcții de stat a unor persoane asupra cărora planează dubii privind integritatea reprezintă o sfidare a statului de drept. Or, statul de drept are valoare constituțională, iar această valoare trebuie respectată pe deplin.

Un raționament *per a contrario* ar permite accederea și menținerea în funcție a unor persoane promovate de partide politice ce nu satisfac condițiile și principiile fundamentale ale democrației, ceea ce este contrar principiilor statului de drept și ale unei „societăți democratice”, consfințite de Preambulul și art. 1 alin. (3) din Constituție.

Prin urmare, stabilitatea sistemului politic și protecția încrederii publice în partidele politice reprezintă, în prezenta speță, un principiu protejat.

45. Nu în ultimul rând, este de subliniat că complementar obligației generale de a fi respectate de către toți normele constituționale și legale, chiar în statutul său Partidul Politic „Șor” a dispus cu titlu de principiu și și-a asumat următoarele:

- partidul militează pentru *respectarea cu strictețe a **Constituției** Republicii Moldova și a legilor statului* [...] pentru promovarea și respectarea **principiilor democrației** și pluralismului politic;
- partidul pledează pentru [...] *edificarea în Republica Moldova a **statului de drept, democrat*** [...] *în conformitate cu principiile generale ale Constituției Republicii Moldova;*
- partidul *activează și se angajează să facă politică în conformitate **cu principiile legalității, transparenței*** [...], precum și *cu alte principii și valori democratice universal recunoscute.*

46. Finanțarea ilegală a partidelor și a campaniilor electorale duce la subminarea încrederii publicului în capacitatea statului de a combate efectiv corupția. Respectiv, păstrarea în legalitate a unui așa partid politic este contrară principiilor statului de drept, consacrate de art. 1 alin. (3) din Constituție.

Mai mult, în cazul existenței unei serii de *acte judecătorești definitive și irevocabile* ce confirmă finanțarea ilegală și constantă promovată de un partid politic în campaniile electorale, acestea produc efecte „*ipso jure*”, fiind inadmisibilă și contrară principiului preeminenței dreptului posibilitatea prelungirii activității partidelor politice care sistemic și deliberat încalcă principiile statului de drept și normele legale imperative privind finanțarea partidelor politice și/sau a campaniilor electorale.

În caz contrar, prin tolerarea unor asemenea acțiuni și comportamente vor fi încălcate principiul statului de drept și principiile fundamentale ale democrației, care, prin definiție trebuie a fi respectate cu sfințenie de către toți cetățenii și autoritățile statului, precum și, în mod în special, de către partidele politice care sunt institute democratice ale statului de drept.

47. Finalmente, în condițiile în care instituțiile statului responsabile, pe parcursul a ultimilor 5 ani, au epuizat toate mecanismele legale care pot fi aplicate în cazul sfidării și încălcării deliberate a legislației ce vizează finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, iar partidul politic în cauză încalcă în

continuare dispozițiile legale și nu face niciun efort pentru a-și corecta comportamentul, *Statului Republica Moldova îi rămâne un ultimul instrument care poate fi declanșat în condițiile cadrului normativ existent*, și anume verificarea constituționalității activității Partidului Politic „Șor” de către Curtea Constituțională.

B) ÎNCĂLCAREA SUVERANITĂȚII ȘI INDEPENDENȚEI REPUBLICII MOLDOVA

48. În afară de cele menționate la pct. 12 al prezentei Sesizări, potrivit informației reflectate de OFAC, anterior alegerilor din Republica Moldova din 2021, Rusia a planificat compromiterea președintelui Republicii Moldova, Maia Sandu, și revenirea Moldovei în sfera de influență a Federației Ruse. Pentru a sprijini acest efort, Ilan Șor a colaborat cu cetățeni ruși pentru a crea o alianță politică menită să controleze Parlamentul Republicii Moldova, și mai apoi să susțină adoptarea unei serii de acte legislative în interesul Federației Ruse.

49. Din iunie 2022, Șor a primit sprijin din partea Rusiei în timp ce Partidul Politic „Șor” a coordonat cu reprezentanții altor oligarhi pentru a crea instabilitate politică în Republica Moldova. Alături de aceasta, s-a depistat că în iunie 2022, Șor a cooperat cu entități din Moscova pentru a compromite candidatura Moldovei la UE în timp ce votul pentru acordarea statutului de candidat era în curs de desfășurare.

În conformitate cu E.O. 14024, OFAC îl recunoaște pe Ilan Miron Șor, drept responsabil sau complice în, implicarea sau tentativa de implicare, directă sau indirectă, în alegerile din Statele Unite sau din alte țări străine, în numele/în beneficiul, direct sau indirect, al Guvernului Federației Ruse.

50. Adicional, este necesar de reținut și un alt considerent remarcat de către OFAC cu referire la Partidul Politic „Șor” și anume legătura particulară a acestuia cu o altă persoană inclusă în lista de sancțiuni internaționale a OFAC și anume cu cetățeanul Federației Ruse, Igor Iurievici Ceaika.

Astfel, înainte de alegerile moldovenești din 2021, Igor Iurievici Ceaika, împreună cu secretarul de presă al Kremlinului, Dmitri Peskov, a elaborat planuri detaliate de subminare a președintelui Republicii Moldova, Maia Sandu, și de readucere a Republicii Moldova în sfera de influență a Rusiei. Ceaika este fiul lui Iurie Ceaika, membru al Consiliului de Securitate al Rusiei, care de asemenea a fost desemnat în conformitate cu E.O. 14024 pe 6 aprilie 2022. Ceaika a folosit conexiunile și influența tatălui său pentru a-și acumula și a-și asigura imperiul de afaceri.

Ceaika a intermediat o alianță între susținătorii lui Ilan Șor și Partidul Socialist din Moldova (PSRM), reprezentat de Igor Dodon (Dodon), fostul președinte al Moldovei care a fost recent inculpat pentru corupție de autoritățile

moldovenești. În schimbul promisiunii de susținere a Rusiei în alegeri, Ceaika a obținut sprijin pentru legislația favorabilă politicii Kremlinului, inclusiv o lege prin care președintele Republicii Moldova este lipsit de controlul asupra Serviciului de Informații și Securitate. Guvernul rus a folosit companiile lui Ceaika ca mijloc pentru a direcționa bani către partidele politice colaboratoare din Moldova, promovare a agendei și a intereselor Rusiei. Unele dintre aceste fonduri ilicite de campanie au fost alocate pentru mită și fraudă electorală.

Într-o manieră similară, OFAC l-a desemnat pe Ceaika în conformitate cu E.O. 14024 pentru că a fost responsabil sau complice sau pentru că s-a implicat direct sau indirect sau a încercat să se implice în scrutine electorale din Statele Unite sau din alte state străine în numele/în beneficiul, direct sau indirect, a Guvernului Federației Ruse.

51. În conexiune cu circumstanțele date pot fi reținute și unele aspecte reflectate în investigațiile jurnalistice pe marginea subiectului respectiv.

Astfel, din materialul obținut de serviciile secrete ucrainene, analizate în cadrul unui articol de *The Washington Post*¹⁰, se ilustrează modul în care Moscova își continuă încercările de a manipula țările din Europa de Est, chiar dacă campania sa militară din Ucraina este un eșec. FSB a canalizat zeci de milioane de dolari de la unele dintre cele mai mari companii de stat din Rusia pentru a dezvolta o rețea de politicieni moldoveni și de a reorienta țara spre Moscova, ceea ce reiese din documentele și interviurile obținute.

Adițional, s-a reflectat că la sfârșitul lunii septembrie, managementul principalelor două canale TV pro-ruse din Republica Moldova a fost transferat unui apropiat al lui Șor, oferindu-i-se o platformă majoră pentru a promova o agendă aliniată Moscovei. În plus, arată comunicațiile interceptate, FSB a trimis o echipă de strategii politici ruși pentru a consilia partidul lui Șor. Și, conform documentelor, FSB a supravegheat o înțelegere prin care un oligarh rus a achiziționat unul dintre principalele active ale lui Șor, pentru a-l proteja de autoritățile moldovenești.

52. Alături de aceste acțiuni, merită a fi reținute și puse în lumină tentativele de a compromite candidatura Moldovei la UE în timp ce votul pentru acordarea statutului de candidat era în curs de desfășurare. Realizarea unor acțiuni subversive (în colaborare cu reprezentanții unui stat străin cu un interes particular în asigurarea unui control asupra politicii externe a Republicii Moldova și care menține în mod practic controlul asupra unei părți din teritoriul republicii prin intermediul trupelor militare desfășurate aici), care s-au desfășurat într-o manieră secretă și netransparentă pentru populația statului nostru, și care au avut ca scop zădărnicierea efortului conjugat al mai multor autorități publice și al puterii legitime din stat, pentru a cărei opțiuni de politică externă privind integrarea europeană și-a exprimat suportul o parte considerabilă din populația țării, nu poate fi catalogat

¹⁰ <https://www.washingtonpost.com/world/2022/10/28/russia-fsb-moldova-manipulation/>

decât ca acțiuni care afectează interesele naționale ale statului Republica Moldova și care, ca atare, atentează la suveranitatea și independența acestuia.

În contextul dat, cu referire la opțiunea de integrare europeană, este necesar a fi reținute unele considerente pertinente. În Hotărârea Curții Constituționale nr. 24/2014 prin care s-a verificat constituționalitatea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr. 112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere și s-au recunoscut constituționale Acordul de Asociere și legea de ratificare a acestuia, s-a remarcat în particular următorul aspect – „*În sensul Declarației de Independență și articolului 1 din Constituție, orientarea spre spațiul valoric democratic european este un element definitoriu al identității constituționale a Republicii Moldova.*”. În dezvoltarea acestei idei, Curtea Constituțională a reținut următoarele „61. În Declarația de Independență sunt incluse elementele care au fost considerate esențiale în definirea identității constituționale a noului stat și a populației acestuia: aspirațiile de libertate, independență și unitate națională, identitatea lingvistică, democratizarea, statul de drept, economia de piață, istoria, normele de morală și de drept internațional, orientarea europeană, asigurarea drepturilor sociale, economice, culturale și a libertăților politice tuturor cetățenilor Republicii Moldova, inclusiv persoanelor aparținând grupurilor naționale, etnice, lingvistice și religioase.

62. Declarația de Independență a marcat ruptura cu spațiul valoric totalitar sovietic și reorientarea noului stat independent spre spațiul valoric democratic european. *Aspirațiile Republicii Moldova de a stabili relații în toate domeniile de interes comun cu țările europene și orientarea spre spațiul valoric democratic european au fost consfințite în actul de constituire a statului.”.*

În continuarea celor expuse, remarcăm și unele idei reflectate în *Compilația Avizelor și Rapoartelor Comisiei de la Veneția cu privire la partidele politice* (revizuită în octombrie 2021) (CDL-PI(2021)016rev), care prezintă o relevanță particulară la speța examinată.¹¹

Astfel, s-a reținut că „*Partidele politice trebuie să respecte valorile exprimate de normele internaționale privind exercitarea drepturilor civile și politice (Pactul ONU și CEDO). Părțile trebuie să respecte Constituția și legea. Cu toate acestea, nimic nu îi poate împiedica să încerce să schimbe anumite prevederi ale Constituției și legislației prin mijloace legale.*”¹². Prin urmare, reținem că inclusiv potrivit standardelor internaționale, unui partid politic îi este

¹¹ <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282021%29016rev-e>

¹² „*Political parties must comply with the values expressed by international rules on the exercise of civil and political rights (UN Covenant and the ECHR). Parties must respect the Constitution and the law. However, nothing can prevent them from seeking to change both the Constitution and the legislation through lawful means.*”

CDL-AD(2009)002 Code of Good Practice in the field of political parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (12-13 December 2008), §16.” (Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning political parties, CDL-PI(2021)016rev; pag. 12).

recunoscut dreptul de a promova o agendă care ar viza, printre altele, și modificarea unor prevederi ale Constituției, însă exercițiul acestui drept urmează a se realiza strict în cadrul prevederilor legale și nu prin fentarea acestora. Cu referire la Partidul Politic „Șor”, în contextul celor menționate anterior, nu putem reține o exercitare conformă prevederilor legale a dreptului său la libertatea de opinie.

52. Caracterul contrar standardelor în domeniu al partidului dat considerăm că se reflectă și dintr-o altă circumstanță conexă faptului că acesta încerca să compromită candidatura Republicii Moldova la UE în timp ce votul pentru acordarea statutului de candidat era în curs de desfășurare. Astfel, după cum s-a remarcat în aceeași *Compilație de Avize și Rapoarte a Comisiei de la Veneția*, „*Pluralismul politic este esențial pentru asigurarea unei guvernări democratice eficiente și a furnizării către cetățeni a unei oportunități reale de a alege modul în care vor fi guvernați. Legislația privind partidele politice ar trebui să promoveze pluralismul ca mijloc de garantare a participării de către toate persoanele și grupurile, inclusiv minoritățile, în viața publică, și care ar trebui, de asemenea, să permită exprimarea punctelor de vedere ale opoziției, precum și pentru tranziția democratică a puterii.*”¹³.

Odată ce se invocă principiul pluralismului politic în calitate de garanție a libertății de asociere și de exprimare a opiniei de către un partid politic, el trebuie să fie respectat în totalitatea sa, cu toate componentele aferente acestuia. Așadar, dacă un partid politic înțelege să promoveze o anumită agendă politică este fundamental necesar ca el să înțeleagă de asemenea că acest drept îl au și alte formațiuni politice. Mijlocul legal prin care cetățenilor unei țări le este oferită posibilitatea de a alege modul în care vor fi guvernați pe viitor îl reprezintă alegerile/scrutinul electoral. Prin acesta cetățenii își exprimă opțiunea lor pentru un partid politic, promotor al unei anumite agende, astfel încât, cu referire la învingătorul exercițiului electoral respectiv, se poate de spus că agenda acestuia a fost asumată/suținută de majoritatea populației, iar conform standardelor democratice, odată ce poporul și-a exprimat voința, aceasta urmează a fi respectată de către toți actorii politici statali. În contextul în care poporul și-a exprimat la ultimul scrutin electoral susținerea masivă pentru parcursul european al statului, întreprinderea unor acțiuni subversive de către unul din partidele participante la alegeri, în conlucrare cu reprezentanți ai unui stat străin, prin care se urmărește blocarea pașilor întreprinși de partidul de guvernământ în vederea implementării

¹³ „(...) Political pluralism is critical to ensuring effective democratic governance and providing citizens with a genuine opportunity to choose how they will be governed. Legislation regarding political parties should promote pluralism as a means of guaranteeing participation by all persons and groups, including minorities, in public life, which should also allow for the expression of opposition viewpoints and for democratic transitions of power.”

CDL-AD(2020)032 Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary online session (11-12 December 2020), §§ 46-47.” (Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning political parties, CDL-PI(2021)016rev; pag. 17).

programului său politic nu reprezintă altceva decât o desconsiderare a voinței poporului și o tentativă de subminare a pluralismului politic din stat.

53. În legătură cu aspectul privind finanțarea ilegală a Partidului Politic „Șor”, examinat prin prisma încălcării prin acest fapt a unor considerente legate de suveranitatea și independența statului, vom mai reține un considerent remarcat de Comisia de la Veneția în *Compilația Avizelor și Rapoartelor Comisiei de la Veneția cu privire la partidele politice* - „*Cel mai important scop al restricțiilor privind „utilizarea banilor donați din exterior” este ca nicio influență politică clandestină să nu fie permisă asupra politicii naționale din surse necunoscute sau incontrollabile din străinătate, distingându-se, de exemplu, sprijinul deschis și transparent din partea organizațiilor internaționale precum Consiliul Europei sau Uniunea Europeană sau chiar de către alte state atunci când se bazează pe acorduri internaționale.*”¹⁴. În cazul de față nu suntem în prezența unui acord internațional prin care s-a convenit asupra finanțării Partidului Politic „Șor” de către Federația Rusă, iar mecanismele obscure prin care s-a realizat în practică sprijinul financiar al acestei formațiuni politice din exterior pe parcursul unei perioade lungi de timp și în contextul mai multor scrutine electorale nu poate decât duce la concluzia că acest sprijin nu a urmărit careva scopuri licite și conforme cu cadrul normativ intern al Republicii Moldova, dar și cu careva standarde internaționale în materie.

54. Într-un final, un ultim aspect necesită a fi remarcat cu referire la activitatea Partidului Politic „Șor” și în concret cu cea a liderului acesteia, Ilan Șor. S-a remarcat că „*Dizolvarea partidelor politice care se bazează doar pe activitățile accidentale ale membrilor partidului ca persoane fizice este incompatibilă cu protecția acordată partidelor, ca asociații. Această incompatibilitate se extinde de asemenea și la acțiunile individuale ale conducerii partidului, cu excepția acelor cazuri unde se poate dovedi că aceste persoane acționează ca reprezentanți ai partidului în ansamblu. Pentru a fi justificată dizolvarea, trebuie să se arate că a fost organul statutar al părții (nu membri individuali) cel care a stabilit obiectivele și a întreprins activitățile care impun o astfel de dizolvare. Partidul nu poate fi făcut responsabil pentru acțiunile izolate ale membrilor săi, mai ales dacă o astfel de acțiune este contrară actului constitutiv al partidului sau activităților partidului.*”¹⁵ (*Compilația Avizelor și*

¹⁴ „...The most important purpose of restrictions on the “use of externally donated monies” in the sense of the request is that no clandestine political influence is to be allowed on national politics from unknown or uncontrollable sources abroad as distinguished, for example, from open and transparent support by international organisations as the Council of Europe or the European Union or even by other states when based on international agreements. (...)”.

CDL-AD(2008)002 Opinion on the Law on the Financing of political parties of Bosnia and Herzegovina, adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14, 15 March 2008), §15.” (**Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning political parties, CDL-PI(2021)016rev; pag. 59**).

¹⁵ „(...) Dissolution of political parties which is merely based on the incidental activities of party members as individuals is incompatible with the protection awarded to parties, as associations. This incompatibility extends to individual actions of party leadership, except where these persons can be proven to act as representatives of the party as a whole. For dissolution to be justified, it must be shown that it was the party’s statutory body (not

Rapoartelor Comisiei de la Veneția cu privire la partidele politice (revizuită în octombrie 2021) (**CDL-PI(2021)016rev**)).

55. În cazul particular examinat aici, aceste considerente de asemenea prezintă relevanță reieșind din ansamblul de informații colectate și expuse în prezenta sesizare, în conformitate cu care au fost sesizate multiple acțiuni, realizate atât de către partid, cât și de către liderul lor în particular (însă acționând ca reprezentant al partidului și implicând anumite activități subsecvente care urmau a fi asumate și promovate de partidul dat), care reflectă o tendință continuă și evidentă de neglijare a normelor interne de drept, ce persistă (în ciuda sancționărilor repetate conform celor prevăzute de lege pentru abaterile respective) și care, după toate aparențele, manifestă o predispoziție spre o agravare a acestui comportament (atât prin prisma numărului și intervalului de timp în care acestea se comit, cât și nemijlocit prin prisma gravității încălcărilor comise), astfel încât ultimele din acestea ridică aparențe rezonabile cu privire la caracterul orientat deliberat spre prejudicierea intereselor naționale și încălcarea suveranității și independenței Republicii Moldova.

V. CONCLUZII. OBIECTUL SESIZĂRII - MĂSURĂ DE ULTIMA RATIO

56. Importanța și rolul fundamental al partidelor politice în asigurarea unei democrații pluraliste nu pot fi tăgăduite. Pe cale de consecință, dizolvarea/lichidarea unui partid politic trebuie să fie o măsură excepțională într-o societate democratică, care să aibă la baza sa o justificare serioasă. După cum s-a remarcat și în opiniile emise la nivel internațional, „(...) *Legislația ar trebui să specifice criterii formulate restrâns, descriind cazurile extreme în care este permisă interzicerea și dizolvarea partidelor politice. Chiar și acolo unde astfel de motive pentru interzicerea sau dizolvarea sunt enumerate expres în legislație, este important de reținut că interzicerea este doar atunci justificată când aceasta îndeplinește standardele stricte de legalitate, subsidiaritate și proporționalitate. Fiind cele mai severe dintre restricțiile disponibile, interzicerea și dizolvarea ar trebui să fie considerate justificate numai atunci când toate măsurile mai puțin restrictive au fost considerate a fi inadecvate. În plus, legislația ar trebui să reglementeze consecințele interzicerii și dizolvării partidelor politice, în special ce se întâmplă cu bunurile și proprietățile unui partid. În cazurile când partidul*

individual members) that set objectives and undertook activities requiring such dissolution. A party cannot be held responsible for its members' isolated actions, especially if such action is contrary to the party constitution or party activities. (...)”

CDL-AD(2020)032 Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary online session (11- 12 December 2020), §§106-120.” (**Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning political parties, CDL-PI(2021)016rev; pag. 62**).

este interzis și dizolvat din cauza necorespunderii obiectivelor sale și a activității desfășurate cu standardele internaționale sau cu legislația care este în concordanță cu aceste standarde, legile pot prevedea ca fondurile sau activele în cauză să treacă către stat. Orice astfel de măsuri ar trebui să se bazeze întotdeauna pe o hotărâre judecătorească, să respecte minimul cerințelor și garanțiilor prevăzute în CEDO și, prin urmare, să fie proporționale (...).”¹⁶ (Compilația Avizelor și Rapoartelor Comisiei de la Veneția cu privire la partidele politice (revizuită în octombrie 2021) (CDL-PI(2021)016rev)).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, la rândul său, de asemenea este destul de exigentă atunci când examinează potențialele încălcări ale libertății de întrunire și asociere (în particular, în cazul libertății de asociere). Instanța de la Strasbourg nu este foarte afectată în analiza legitimității obiectivelor și acțiunilor unui partid de caracterul ilicit al acțiunilor acestuia potrivit legislației interne, verificând mai degrabă dacă acțiunile și obiectivele partidului sunt firești din perspectiva luptei politice normale dintr-o societate democratică. Când interdicția funcționării partidului survine dintr-o decizie de dizolvare a acestuia, justificarea măsurii date este verificată în raport de acțiunile deja desfășurate de partidul în cauză și de declarațiile liderilor acestuia. S-a statuat, spre exemplu, în jurisprudența CtEDO că nu este posibilă, în niciun caz, dizolvarea unui partid din simplul fapt că acesta se opune, chiar cu o doză de exagerare, politicii guvernului, și contestă în mod democratic acțiunile acestuia (*c. Yazar, Karataş, Aksoy și Partidul Muncitorilor (HEP) contra Turciei*, 2002).

57. Fiind conștienți de aceste exigențe riguroase ce sunt necesare de întrunit în contextul în care se pune în discuție lichidarea unui partid politic existent, considerăm totuși că în cazul particular al Partidului Politic „Șor”, cu privire la care se solicită examinarea constituționalității acestuia (declararea neconstituționalității constituind o precondiție pentru încetarea activității și dizolvarea partidului, conform prevederilor art. 22 din Legea nr. 294/2007 privind partidele politice), aceste exigențe sunt întrunite, fiind necesar a se examina în acest sens constituționalitatea partidului dat.

¹⁶ „(...) Legislation should specify narrowly formulated criteria, describing the extreme cases in which prohibition and dissolution of political parties is allowed. Even where such reasons for prohibition or dissolution are listed in legislation, it is important to note that prohibition is only justified if it meets the strict standards for legality, subsidiarity and proportionality. As the most severe of available restrictions, the prohibition and the dissolution should only be deemed justified when all less restrictive measures have been considered to be inadequate. Furthermore, legislation should regulate the consequences of prohibition and dissolution of political parties, in particular what happens to the assets and property of a party. In cases where the party is prohibited and dissolved due to the non-compliance of its objectives and activities with international standards or with legislation that is consistent with such standards, laws may provide that funds or assets concerned shall pass to the state. Any such measures should always be based on a court order, comply with the minimum requirements and safeguards provided in the ECHR and thus, be proportional (...).”

CDL-AD(2020)032 Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary online session (11-12 December 2020), §§106-120.” (Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning political parties, CDL-PI(2021)016rev; pag. 61-62).

Într-adevăr, un partid politic nu va putea fi niciodată lichidat pentru o încălcare minoră a legii, aspect care de regulă este specific și se întâlnește în practică în activitatea oricărui partid. Putem admite și că nu ar fi oportun să se pună problema unei eventuale lichidări a unui partid politic chiar și în cazul în care acest partid admite încălcări ale legii în repetate rânduri. Mai mult ca atât, considerăm că, în baza standardului existent la nivel internațional potrivit căruia lichidarea unui partid politic trebuie să fie o măsură *ultima ratio*, nu ar trebui să se recurgă la o dizolvare a unui partid nici chiar în acele cazuri când încălcările legii admise de partidul respectiv manifestă o dinamică de agravare (atât prin prisma frecvenței crescânde și în intervale tot mai scurte a abaterilor respective, cât și prin prisma gravității acestor abateri). Pentru aceste cazuri de încălcări, legislația națională prevede un șir de sancțiuni (mai puțin grave ca sancțiunea lichidării partidului), care între timp au fost aplicate cu referire la Partidul Politic „Șor”.

58. Însă, în pofida aplicării acestor sancțiuni, Partidul Politic „Șor” nu a manifestat nicio dorință subsecventă de a se conforma cadrului legal referitor la activitatea partidelor politice și procesul electoral, dovadă în acest sens fiind circumstanțele invocate la pct. 11 și 13 din prezenta Sesizare.

De asemenea, trebuie de precizat că activitățile partidului vizat, ce au reprezentat încălcări ale legii și au atras ca atare sancționarea lui, au fost îndreptate nu doar cu referire la actualul partid de guvernământ, ci cu referire la toți concurenții electorali, care reprezentau partide de pe întregul eșichier politic (inclusiv cu referire la partide care au aceeași orientare politică ca și Partidul Politic „Șor”), prin aceasta afectându-se regulile unei concurențe și lupte politice echitabile.

Mai mult ca atât, sancțiunile respective au fost aplicate Partidului Politic „Șor” în perioada în care la guvernare s-au alternat diferite partide politice, prin urmare, nu putem discuta în acest sens despre o atitudine părtinitoare a actualului partid de guvernământ, activitatea desfășurată în mod continuu cu încălcarea prevederilor legale fiind o circumstanță obiectivă, constatată inclusiv prin intermediul mai multor hotărâri judecătorești emise pe parcursul timpului, ceea ce exclude orice idee de „persecuții politice” actuale ale acestui partid.

59. În situația în care activitatea Partidului Politic „Șor” în perioada recentă a înregistrat episoade a căror gravitate excedează deja orice limite admisibile în cadrul unei societăți democratice, alăturând la încălcările aspectelor legate de protecția statului de drept și încălcări ale unor componente a suveranității și independenței Republicii Moldova, nu se poate decât a se constata faptul că situația acestei formațiuni politice este afectată de o continuă degradare, care prezintă pericolul încălcării unor principii și valori constituționale intangibile, care formează însăși esența existenței ca stat a Republicii Moldova și care, pe cale de consecință, reclamă o reacție promptă din partea autorităților statului.

Comisia de la Veneția, examinând situația partidelor politice în cadrul reglementărilor statelor europene, constată un aspect relevant și anume că nu există un „model” european în materie de reglementări a lichidării unor partide politice, sesizând, în schimb, o considerabilă diversitate de abordări, ce reflectă diferitele tradiții constituționale, diferențele de istorie, context și condiții sociale și politice. Sunt atestate exemple de state unde ca atare lichidarea partidelor politice nici nu beneficiază de o reglementare legală, după cum se constată și existența unor state unde acestui aspect îi sunt consacrate reglementări mai ample. În cazul acestor din urmă state, diversitatea de abordare se manifestă inclusiv și prin prisma cerințelor față de care partidele politice urmează să se conformeze și a căror desconsiderare poate servi drept temei pentru interzicerea/lichidarea acestora. Din Raportul Comisiei de la Veneția din anul 1998 (revizuit între timp), printre cele mai întâlnite interdicții din legislațiile naționale ale statelor europene pot fi menționate: (i) amenințarea pentru existența sau suveranitatea statului; (ii) amenințarea ordinii democratice de bază; (iii) amenințarea integrității teritoriale a statului; (iv) instigarea la ură socială, etnică sau religioasă; (v) promovarea discriminării etnice; (vi) utilizarea sau amenințarea cu violența; (vii) ideologiile naziste sau fasciste; (viii) asociațiile criminale; (ix) asociațiile militare sau paramilitare; (x) utilizarea unor metode secrete sau subversive¹⁷.

Nu considerăm întâmplătoare în acest sens utilizarea în majoritatea reglementărilor naționale ca un criteriu cert pentru necesitatea lichidării unui anumit **partid politic faptul că acesta reprezintă, prin acțiunile sale, o amenințarea pentru existența sau suveranitatea statului, pentru ordinea democratică din cadrul acestuia, precum și, alături de aceste situații, cazurile când partidele politice reprezintă în esență niște asociații criminale sau utilizează ca instrumente de luptă politică și promovare a propriei agende a unor metode secrete sau subversive**. Or, privite generic, anume aceste acțiuni întreprinse de un partid politic prezintă cel mai mare pericol pentru democrație, pluralismul politic și, în ultimă instanță, pentru suveranitatea dar și existența unui stat, surpându-i în esență bazele acestuia.

¹⁷ „The “considerable diversity” of national regulations on party closure is reflected in the formulation of material requirements that political parties have to abide by, and which might be invoked as criteria for prohibition and dissolution. Based on the 1998 Venice Commission report and new updated material, various national requirements for political parties include bans against:

- threatening the existence or sovereignty of the state
- threatening the basic democratic order
- threatening the territorial integrity of the state
- fostering social, ethnic, or religious hatred
- fostering ethnic discrimination
- use or threat of violence
- nazism or fascism
- criminal associations
- military or paramilitary associations
- secret or subversive methods.”. (Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning political parties, CDL-PI(2021)016rev; pag. 66).

60. Cu referire particulară la Partidul Politic „Șor”, informația din prezenta sesizare ce vizează finanțarea ilegală a acestuia din sursele financiare ale unui grup criminal organizat (pct. 11 din prezenta Sesizare), precum și finanțarea, dar și sprijinul mai larg de care a beneficiat acest partid din partea serviciilor secrete ale Federației Ruse, stat cu interese în regiune, care dorește să influențeze politica internă și externă a altor state din vecinătatea sa într-o manieră care pune în pericol direct suveranitatea, independența și integritatea teritorială a acestor țări, dovadă în acest sens reprezentând faptul că Federația Rusă exercită un control *de facto* asupra unor porțiuni din teritoriul Republicii Moldova, Georgiei, dar și a lansat recent un război la scară largă împotriva unuia din vecinii Republicii Moldova, Ucraina, agravând prin aceasta situația legată de securitatea în regiune și generând o criză energetică, economică, dar și socială fără precedent în zonă (a se vedea în acest sens pct. 12 și argumentele mai desfășurate în susținerea încălcării prin activitatea Partidului politic „Șor” a suveranității și independenței Republicii Moldova), reflectă pe deplin necesitatea punerii în discuție a caracterului constituțional al acestui partid politic. Este evident faptul că un asemenea sprijin, care a implicat și direcționarea unor sume considerabile de bani din partea unor companii de stat din Rusia către acest partid, dar și sprijinul de altă natură, prin asigurarea furnizării serviciilor unor „experți” în tehnologii politice în condiții total obscure, nu poate avea loc într-o manieră dezinteresată, implicând faptul că pentru acest sprijin Partidul Politic „Șor” să se transforme, pe plan național, într-un promotor docil al politicii și intereselor unui stat străin. Aceste circumstanțe s-au dovedit între timp a fi deconspirate atât la nivel național, cât și la nivel internațional, astfel încât pericolul emanat de activitatea desfășurată de această formațiune politică nu mai poate fi tăgăduit și merge mult mai departe decât lezarea statului de drept și a pluralismului politic din țară, până într-acolo încât se amenință deja securitatea și independența republicii – un considerent de o importanță capitală, care nu mai poate deja a fi acoperit prin garanțiile oferite de dreptul la liberă asociere și la libertatea opiniei.

Reieșind din aceste raționamente, considerăm că acțiunile Partidului Politic „Șor” nu cad sub incidența garanțiilor aferente dreptului la liberă asociere și la libertatea opiniei și a exprimării, și urmează a fi considerate ca acțiuni contrare identității constituționale a Republicii Moldova, a intereselor sale naționale și, intrinsec, suveranității și independenței statului.

VII. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

61. În lumina circumstanțelor de fapt și a considerațiilor de drept expuse supra și ținând cont de rolul și scopul partidelor politice într-un sistem democratic, în baza art. 135 alin. (1) lit. h) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. h) din Legea cu

privire la Curtea Constituțională, art. 4 alin. (1) lit. h) și art. 38 alin. (2) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, **solicităm respectuos Înaltei Curți de Jurisdicție Constituțională:**

(i) *admiterea* spre examinare în fond a prezentei sesizări;

(ii) **verificarea constituționalității activității Partidului Politic „Șor”,** prin prisma articolului 41 alin.(4) din Constituție și principiilor fundamentale ale statului de drept, democrației și pluralismului politic, consfințite de Preambulul și de articolul 1 alin.(3) din Legea Supremă a Republicii Moldova.