
Carte albă

Înregistrarea partidelor în Moldova: Control *ab initio*

Dr. Fernando Casal Bértoa

Universitatea Nottingham

Expert Internațional în Supraveghere Politică

Abstract

Această carte albă, document complementar la *Gestionarea succesorilor partidelor politice interzise: Cazul spaniol* de același autor, analizează sistemul actual de înregistrare a partidelor politice din Republica Moldova în raport cu standardele și jurisprudența europeană. Documentul examinează cadrul internațional, reglementările naționale actuale și practicile comparative din cadrul democrațiilor UE, recomandând în cele din urmă un cadru mai solid pentru înregistrarea partidelor, care să se alinieze la principiile democratice și să contracareze în mod eficient influențele antidemocratice. Bazându-se pe Legea organică spaniolă din 2002 privind partidele politice, autorul propune modificări legislative pentru a spori controlul prealabil înregistrării și pentru a institui un registru specializat pentru partidele politice, supravegheat fie de Curtea Constituțională, fie de ministerele de justiție sau de interne.

Declinarea responsabilității

Acest document a fost elaborat în cadrul proiectului PNUD Moldova „Consolidarea democrației în Moldova prin alegeri incluzive și transparente”, implementat cu suportul financiar al poporului american oferit prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) și cel al Ambasadei Marii Britanii la Chișinău oferit prin intermediul Fondului pentru Buna Guvernare. Opiniile sunt ale autorului și nu reflectă în mod necesar punctul de vedere al Organizației Națiunilor Unite.

Introducere

Experiențele electorale recente din Republica Moldova au subliniat părților interesate naționale necesitatea unui cadru mai solid pentru înregistrarea partidelor, care să se alinieze principiilor democratice și să contracareze eficient amenințările. Într-un studiu anterior (Casal Bértoa, 2024), am abordat problema interdicției partidelor și introducerea „partidelor succesoare” în Legea privind partidele politice (LPP) din 2007. Studiul anterior se referea la controlul partidelor politice *ad finem*. Prezentul material se concentrează pe controlul acestora încă de la început (*ab initio*).

Luând ca punct de plecare Legea organică privind partidele politice (LOPP) din 2002 din Spania, în această expunere se propune, în principal, modificarea legislației din Republica Moldova, astfel încât partidele care ar putea fi considerate „succesoare” ale unor formațiuni declarate anterior neconstituționale să fie deja împiedicate să obțină înregistrarea, chiar și atunci când denumirile (acronimele)/simbolurile lor sunt complet diferite. În al doilea rând, pentru îmbunătățirea controlului asupra înregistrării partidelor politice, se propune, pe baza unui studiu comparativ al tuturor legilor partidelor din țări democratice ale UE, crearea unui registru special pentru partide politice aflat sub supravegherea Curții Constituționale sau a unui minister, de preferință cel al Justiției ori de Interne. Prin acest demers se poate asigura un control mai riguros și mai semnificativ al partidelor politice încă de la început, într-o manieră mai puțin formală.

Autorii acestei lucrări ordonează conținutul după cum urmează. În prima secțiune se sintetizează liniile directoare și bunele practici internaționale în domeniu, bazate atât pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO), care are forță constituțională în statele membre ale Consiliului Europei (CoE), cât și pe dispozițiile și recomandările incluse în *Liniile directoare* din 2020 privind reglementarea partidelor politice elaborate de Comisia de la Veneția (CV) și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa/Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) (denumite în continuare *Linii directoare*).¹ În a doua secțiune este descrisă reglementarea privind înregistrarea partidelor în Moldova. În a treia secțiune sunt abordate în perspectivă comparativă reglementările privind înregistrarea partidelor politice, cu accent pe democrațiile din Uniunea Europeană (UE). În a patra secțiune sunt analizate diverse forme de înregistrare a partidelor, cu atenție specială asupra înregistrării „partidelor succesoare” în Spania. În a cincea secțiune este prezentată modalitatea prin care autoritățile spaniole au împiedicat înregistrarea partidelor considerate „succesoare” unui partid interzis anterior, accentul fiind pus pe jurisprudența în materie. În concluzie, autorii acestei lucrări prezintă un rezumat al principalelor argumente și formulează recomandări specifice pentru legislatorul din Republica Moldova, în vederea îmbunătățirii normelor ce reglementează înregistrarea partidelor, astfel încât țara să poată face față provocărilor „antidemocratice” actuale.

Înregistrarea partidelor: linii directoare și bune practici internaționale

Conform jurisprudenței CtEDO (2003, 2009) și în conformitate cu *Liniile directoare* din 2020, având în vedere rolul important al partidelor în funcționarea democrației, limitările privind înființarea acestora trebuie aplicate cu reținere și doar atunci când sunt necesare într-o societate democratică. Un stat nu poate împiedica înființarea unui partid politic [...] atât timp cât acel partid urmărește obiectivele propuse prin mijloace legale și compatibile cu principiile democratice fundamentale. Având în vedere cerințele de proporționalitate, este obligatoriu să se demonstreze că orice restricție

¹ Republica Moldova este membră atât a CoE, cât și a OSCE.

reprezintă modalitatea cea mai puțin restrictivă de a atinge un scop de reglementare legitim (CV și OSCE/ODIHR, 2020: p. 83).²

Prin urmare, statele pot solicita partidelor politice să se înregistreze pentru a dobândi personalitate juridică ori pentru a beneficia de anumite facilități (de ex. participare la alegeri, subvenții), atât timp cât cerințele respective sunt rezonabile, legitime, proporționale și stipulate clar, iar procedura de înregistrare este reglementată în mod transparent (de ex. include termene clare/rezonabile), permițând partidelor să corecteze omisiunile tehnice și erorile minore (formale). Totodată, după obținerea înregistrării, ar trebui să existe doar cerințe minime, dacă este cazul, pentru menținerea acesteia.

Printre cerințele considerate rezonabile se pot enumera: (1) prezentarea unor informații de bază (de ex. adresa permanentă a partidului, statutul, programul, identitatea conducerii), (2) folosirea unor denumiri/simboluri care să fie semnificativ diferite, să nu includă elemente naționale/religioase și să nu fi fost utilizate de partide interzise anterior, (3) achitarea unei taxe rezonabile (de ex. pentru acoperirea costurilor administrative) și/sau (4) prezentarea unui număr minim de semnături din partea persoanelor susținătoare/membre. Numărul semnăturilor trebuie să fie unul rezonabil, proporțional, justificat în mod democratic, conturat în mod clar și să nu impună sarcini excesive. În acest context,

în general, este de preferat ca numărul minim de semnături necesare să fie stabilit, cel puțin la nivel local și regional, nu ca cifră absolută, ci sub forma unui procent rezonabil din totalul populației cu drept de vot dintr-o anumită circumscripție [...] partidelor li se cuvine un interval de timp clar, inclusiv termene și o perioadă rezonabilă pentru colectarea acestor semnături. Ele trebuie, de asemenea, să aibă posibilitatea de a depune semnături suplimentare și de a corecta informațiile eronate, dacă este necesar, înainte de expirarea termenului, fiind recomandabilă și utilizarea unor mijloace online (CV și OSCE/ODIHR, 2020: pp. 95-96).

Cerințele de reprezentare geografică pentru înregistrare ar trebui eliminate, pentru a evita discriminarea partidelor regionale sau locale și pentru a proteja dreptul la asociere și participare politică. La fel, trebuie de evitat cerințele care obligă partidele să atingă un anumit prag electoral sau să participe la un număr minim de alegeri.³ Este de la sine înțeles că, potrivit jurisprudenței CtEDO (2006, 2010), statutul unui partid, chiar dacă promovează idei nepopulare/controversate, nu poate constitui un temei pentru a refuza înregistrarea, atât timp cât sunt susținute mijloace nonviolente și democratice (a se vedea și Casal Bértoa, 2024).

Autoritățile statului pot respinge cererea de înregistrare a unui partid politic numai într-o manieră transparentă, în baza unor motive legale și clar definite. Decizia respectivă, care trebuie luată într-un interval de timp „rezonabil de scurt” și într-un mod „neutr din punct de vedere politic”, trebuie să poată fi contestată în instanță (CV și OSCE/ODIHR, 2020: p. 88). În niciun caz însă radierea din registru trebuie să conducă la dizolvarea partidului. Acesta înseamnă că partidele neînregistrate ar putea să-și continue activitatea sub altă formă asociativă.

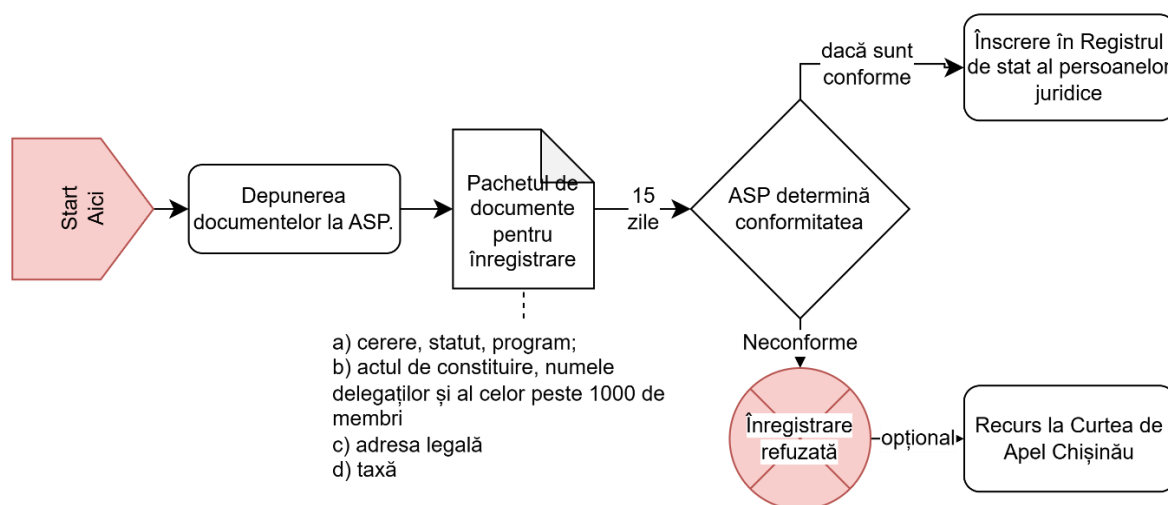
² A se vedea și art. 11 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (CEDO) din 1950, precum și art. 22.2 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice (ICCPR) din 1966, ambele ratificate de Republica Moldova.

³ Acest lucru nu înseamnă că, în astfel de cazuri, ei pot fi lipsiți de alte beneficii (de ex. finanțare publică, înscriere gratuită la alegeri).

Înregistrarea partidelor în Moldova

În Republica Moldova, înregistrarea partidelor politice este reglementată conform capitolului III al LPP din 2007. Conform art. 8, pentru ca un partid politic să existe și să aibă personalitate juridică Republica Moldova, trebuie să fie înscris la Agenția Servicii Publice (ASP), responsabilă de Registrul de stat al persoanelor juridice. Pentru aceasta, formațiunea trebuie să (1) depună o serie de documente, inclusiv reglementările interne, programul și o listă cu datele personale ale minim 1.000 de membri, și (2) achite taxele stabilite prin Legea taxei de stat din 2023. Conform celor prezentate în figura 1 de mai jos, ASP decide aprobarea sau respingerea cererii de înregistrare. Deși hotărârea de acceptare poate fi declarată nulă de către o instanță competentă, LPP (art. 9) nu specifică momentul și situațiile în care se poate întâmpla acest lucru.

Figura 1. Înregistrarea partidelor (capitolul III al LPP din 2007) în Moldova: procedura



Sursa: Christensen (2024b).

Decizia de respingere a cererii, care poate fi contestată în instanța de judecată, poate avea loc în cazul „neconformității cu cerințele prezentei legi” (art. 8 alin. (3) al LPP). Astfel, atunci când:

1. Reglementările/programul

partidului a) „militează împotriva suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova” (art. 3 alin. (1)),

b) „dacă acestea duc la contestare și defăimare a statului și a poporului, îndemn la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitare la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și la alte manifestări ce atentează la regimul constituțional” (art. 3 alin. (5)) și

c) este discriminatoriu „pe criterii de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, avere sau origine socială” (art. 3 alin. (6)).

2. Partidul are afiliere cu „organizațiile politice internaționale ale căror scopuri sau activitate contravin celor menționate mai sus” (art. 3 alin. (2)).

3. Denumirea partidului, abrevierea și/sau simbolurile

a) sunt de nedeosebit față de cele ale altor partide politice înregistrate anterior (art. 4 alin. (1)),

b) reproduc/combină „simbolurile de stat ale Republicii Moldova, ale altor state, ale organizațiilor internaționale, ale cultelor religioase”, precum și

c) promovează scopuri „contrare suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova” (art. 4 alin. (3)) și

d) împărtășesc atribute cu „partide politice declarate neconstituționale prin hotărâre a Curții Constituționale” (art. 4 alin. (6)).

4. Numărul inițial de membri ai partidului este mai mic de 1.000 (art. 8 alin. (1) lit. d).

Înregistrarea partidelor într-o perspectivă comparativă

Folosind datele din proiectul „*Legea partidelor în Europa modernă*” (Biezen, 2013), în tabelul 1 sunt comparate reglementările privind înregistrarea partidelor din legislația cu privire la partide (LP)⁴ ale tuturor țărilor democratice din UE. Se remarcă, spre deosebire clară de Moldova, că majoritatea legilor cu privire la partide din UE nu prevăd plata unor taxe de înregistrare: Letonia, Slovacia și Slovenia sunt singurele excepții.

⁴ Este important de reținut că nu toate țările din UE dispun de legi privind partidele. Unele reglementează partidele politice prin Codul Civil, Legea asociațiilor sau alte tipuri de acte normative. Pentru mai multe detalii despre proiect și despre modul în care este definită „legea partidelor”, se pot consulta Piccio (2012) și Casal Bértoa *et al.* (2014).

Tabelul 1- Cerințe pentru înregistrarea partidelor conform legislației privind partidele politice în democrațiile din UE (în ordine cronologică)

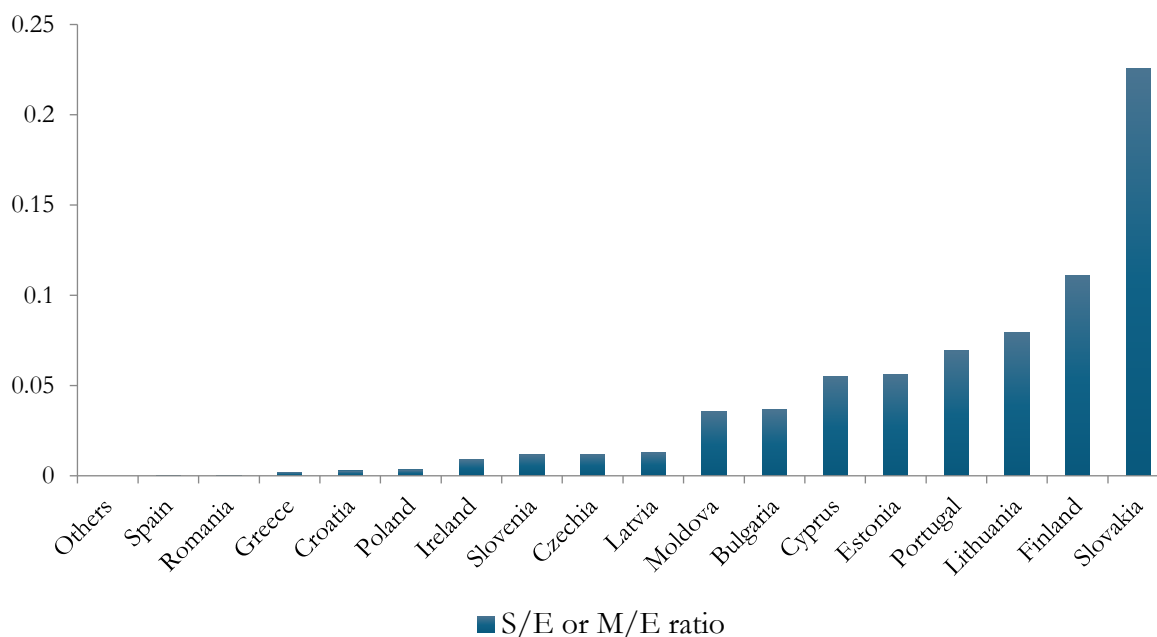
	DE	FI	AT	HR	CZ	PL	ES	PT	RO	BG	SK	LV	LT	EE	SI
	1967	1969	1975	1993	1993	1997	2002	2003	2003	2005	2005	2006	2013	2014	2014
Taxă de depunere											X	X			X
Număr de membri				X			*		X	X		X	X	X	
Număr de semnături		X			X	X		X		X	X				X
Participare electorală	X	X						X	X	X					X
Denumirea	X			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Statute	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Program	X	X		X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
Oficiali				X	X	X	X	X		X	X	X			X
Sedii	X			X	X	X	X		X	X	X	X	X		X
Organizare	X		X	X	X						X	X			
Finanțe	X			X	X	X			X	X	X		X		X
Autoritatea de monitorizare:															
Ministerul Afacerilor Interne			X		X		X								X
Ministerul Justiției		X										X	X		
Ministerul Administrației Publice				X											
Judecătoria						X		X	X	X	X			X	

Acronime: AU = Austria; BG = Bulgaria; CZ = Cehia; DE = Germania; EE = Estonia; ES = Spania; FI = Finlanda; HR = Croația; LT = Lituania; LV = Letonia; PL = Polonia; PT = Portugalia; RO = România; SI = Slovenia; SK = Slovacia.

Surse: Biezen (2013); Biezen and Casal Bértoa (2014); Casal Bértoa and Biezen (2018: 9, 11).

Totuși, similar cu Republica Moldova, majoritatea LP din UE cer un număr minim de semnături și/sau membri pentru ca un partid politic să fie înregistrat. Acest număr poate varia de la doar trei semnături/membri în Spania/România, respectiv, la 10.000 în Slovenia.⁵ În figura 2 este prezentat raportul dintre semnături/membri și numărul cetățenilor cu drept de vot, plasând Republica Moldova într-o perspectivă comparativă, situată aproximativ la mijlocul intervalului, sub pragul mediu, și anume 0,04 la sută.

Figura 2. Pragul de înregistrare a partidelor (adică semnături și/sau membrii/raportul față de electorat) în țările democratice ale UE, în procente



Note: S/E = Semnături/electorat; M/E = Membri/electorat

Sursa: Lipcean și Casal Bértoa (2020)

Este important de menționat că, în timp ce nicio LP din UE nu include, asemenea Republicii Moldova, cerința de reprezentare geografică, unele impun partidelor politice să obțină un anumit număr de voturi (de ex. Finlanda, România) sau să participe la un număr minim de alegeri (de ex. Germania, Portugalia, Slovenia) pentru a evita radierea. Totuși, acestea reprezintă o minoritate evidentă.

În ceea ce privește documentația necesară la momentul înregistrării și cu excepția LP din Austria, Estonia și Finlanda (mai liberale în acest sens), majoritatea legislației privind partidele solicită prezentarea unei copii a reglementărilor și a programului, precum și informații, deseori incluse în regulamentele interne, cu privire la sediul înregistrat (adică sediul central), identitatea funcționarilor și sursele de finanțare (în această ordine). Unele solicită și o descriere a structurii organizaționale a partidului, de obicei inclusă în reglementări. Este, de asemenea, frecvent să se solicite partidelor politice caracterul original și unic al denumirii.

În cele din urmă, spre deosebire clară de Republica Moldova, care lasă înregistrarea partidelor politice în sarcina ASP, subordonată Cancelariei de Stat, majoritatea legilor privind partidele din UE plasează registrul partidelor fie la o instanță (Bulgaria, Estonia, Polonia, Portugalia, România,

⁵ Doar legile relativ vechi de tip germanic (din Austria și Germania) nu includ un astfel de prag pentru înregistrare.

Slovacia), de obicei situată în capitala țării, fie la Ministerul de Interne (Austria, Cehia, Spania, Slovacia) sau la Ministerul Justiției (Finlanda, Letonia, Lituania). Aceasta se datorează rolului esențial pe care partidele politice îl au ca actori necesari și de neînlocuit într-o societate democratică (Schattschneider, 1942; OSCE/ODIHR, 2020; CtEDO, 1998).

Înregistrarea partidelor în Spania: legislație

Reflectând art. 6 din Constituția spaniolă din 1978 (CE), art. 1 din LOPP din 2002 stabilește doar două limite pentru constituirea partidelor politice: și anume, conformitatea „cu prevederile Constituției și ale prezentei Legi organice”. Aceasta înseamnă, pe scurt, că nu pot fi înregistrate partidele politice care (1) sunt secrete, (2) au caracter paramilitar (art. 22 CE), (3) nu prezintă caracter democratic în „organizare, funcționare și activități” (art. 6 alin. (1) LOPP și art. 6 CE) și/sau (4) sunt considerate „succesoare” ale unui partid declarat anterior ilegal și dizolvat (art. 5 alin. (6) LOPP). În acest context specific, în art. 12 alin. (1) din LOPP este prevăzut în mod clar că

[...] înființarea unui nou partid politic sau utilizarea unui alt partid deja înregistrat în Registrul Partidelor Politice, care continuă sau succede activitatea unui partid ilegal și dizolvat, va fi considerată frauduloasă și necorespunzătoare.

Similar cu Republica Moldova, legislația din Spania solicită fondatorilor partidului⁶ să depună la Registrul (al Partidelor Politice, gestionat de Ministerul de Interne) un act constitutiv *autentificat*⁷, care include (1) datele personale ale fondatorilor, (2) denumirea partidului politic, (3) adresa, (4) reglementările, precum și (5) identitatea membrilor organelor de conducere provizorii (art. 3.1 LOPP). Spre deosebire de Republica Moldova, LOPP nu impune un număr minim de membri și nici plata vreunei taxe.

Există, însă, două restricții importante. În primul rând, toate persoanele adulte care au fost condamnate penal pentru asociere ilegală sau pentru oricare dintre infracțiunile grave prevăzute în titlurile XXI-XXIV ale Codului penal (adică împotriva Constituției – inclusiv terorism și/sau organizație criminală – și ordinii publice, independenței Statului și Comunității Internaționale) și care nu au fost reabilitate din punct de vedere, nu pot înființa un partid politic (art. 2 alin. (1) LOPP). În al doilea rând, denumirea partidului

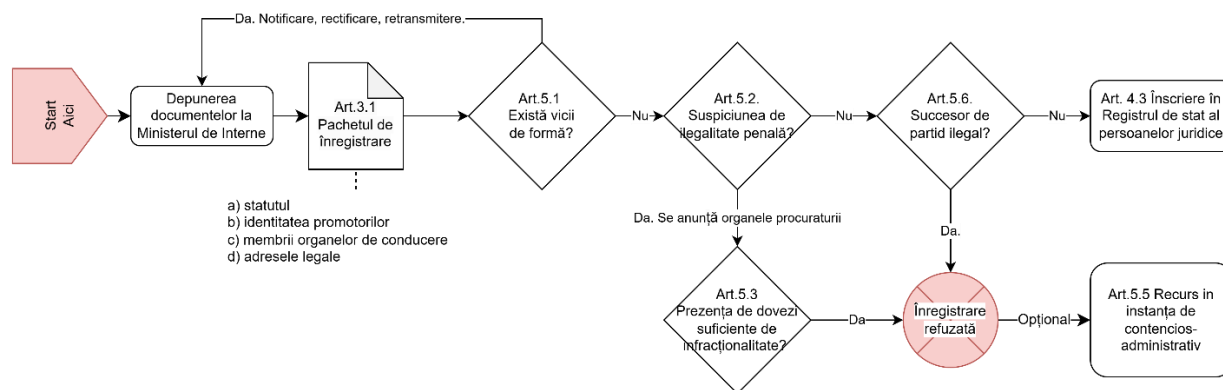
poate să nu includă termeni sau expresii care pot genera eroare ori confuzie privind identitatea sa sau care contravin legilor ori drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Mai mult, denumirea nu poate coincide, fi similară sau identificabilă, chiar fonetic, cu cea a oricărui alt partid politic înregistrat anterior în Registrul ori declarat ilegal, dizolvat sau suspendat printr-o hotărâre judecătorească, cu numele unor persoane, sau cu denumirea unor entități ori mărci înregistrate preexistente (art. 4 alin. (1) LOPP, sublinierile aparțin autorilor).

Aceste două limitări (condamnarea penală și asemănarea denumirii) sunt clar orientate spre a preveni înregistrarea partidelor „succesoare”. În figura 3 este prezentată o sinteză a procedurii de înregistrare în Spania.

Figura 3. Procesul de înregistrare (art. 5 LOPP) a partidelor politice în Spania: un rezumat.

⁶ Potrivit legislației din Spania, având în vedere statutul de asociație cu regim special, numărul fondatorilor trebuie să fie de cel puțin trei.

⁷ Prin urmare, se adaugă un element suplimentar de control.



Sursa: Christensen (2024b).

Înregistrarea partidelor în Spania: prevenirea „partidelor succesoare” (anti-democratice)

Așa cum s-a menționat în alte lucrări (Bourne, 2018; Casal Bértoa, 2024), în perioada 2003-2011 s-a dispus, fie prin descalificare electorală, fie prin declararea ilegalității, interzicerea a aproximativ 15 partide politice (a se vedea tabelul 2). Trei cincimi dintre acestea au fost vizate exclusiv pe motiv că erau „partide succesoare” ale unei formațiuni politice dizolvate anterior prin hotărâre judecătorească: și anume, *Batasuna* (Unitate), considerată a fi aripa politică a grupului terorist separatist ETA (Țara Bascilor și Libertate).

Tabelul 2. Interzicerea partidelor în Spania (2003-2011): procedură, motive, an

Procedura de interzicere	Temeiuri pentru interzicere	Anul interzicerii: partidul politic (acronim)
Refuz de înregistrare	Partid succesor (al <i>Batasuna</i>)	2007: <i>Union of Socialist Patriots (ASB)</i> 2011: <i>Create (Sortu)*</i>
Descalificare electorală	Partid succesor (al <i>Batasuna</i>)	2003: <i>Punctul de întâlnire pentru autodeterminare (ADB) și alții</i> 2004: <i>Lista concetățenilor (HZ)</i> 2005: <i>Opțiuni disponibile (AG)</i> 2007: <i>Socialiștii Patrioti (AS) și Acțiunea Naționalistă Bască (EAE)</i> 2009: <i>Libertate (Askatasuna), Democrația celor Trei Milioane (DHM) și Inițiativa Internaționalistă-Solidaritate între Popoare (II-HE)*</i> 2011: <i>Uniți (Bildu)*</i>
Ilegalizare și dizolvare	Complementarea/sprijinirea/colaborarea cu organizația teroristă	2003: <i>Unitatea Populară (HB), Cetățenii Basci (EH) și Batasuna</i> 2006: <i>Partidul Comunist din Spania-Reconstituit (PCE-R)</i> 2008: <i>Acțiunea Naționalistă Bască (EAE) și Partidul Comunist al Patriei (EHAK)</i>

* Anulate de Curtea Constituțională.

Sursa: Adaptare după Bourne (2018: 44)

Din datele din tabelul de mai sus rezultă că verificarea exercitată de autoritățile din Spania nu a apărut doar după înregistrare, fie prin declararea ilegalității (6 partide), fie prin descalificare electorală (peste 9 partide/grupări electorale), ci și în chiar momentul constituirii partidului. Astfel, două partide politice, Uniunea Patriotilor Socialiști (ASB) și *Create (Sortu)*, au fost deja respinse la

înregistrare de instanța TS (Curtea Supremă din Spania) în 2007 și, respectiv, în 2011. Să analizăm fiecare dintre aceste cazuri pe rând.

Uniunea Patrioților Socialiști (ASB)

După ce, în 2003, *Batasuna* a fost interzisă prin hotărâre judecătorească și i s-au descalificat listele electorale în mod repetat (în 2003, 2004, 2005 și 2007 – a se vedea tabelul 1), această formațiune a încercat să se reorganizeze. În acest scop, în 2007 s-a format un nou partid, numit Uniunea Patrioților Socialiști sau, în cealaltă limbă oficială din Țara Bascilor (*Euskera*), *Abertzale Batasunen Sozialista* (ASB). Totuși, instanța TS a respins înregistrarea noii formațiuni, în temeiul art. 5.6 și 12.1 din LOPP (a se vedea mai sus), stabilindu-se că reprezintă o continuare și, deci, un partid succesor al *Batasuna*.

Așa cum s-a argumentat mai detaliat în alte lucrări (Vírgala Foruria, 2007), instanța TS, prin încheierea (ATS) din 22 mai 2007, apreciază că, deși ASB – fiind un partid complet nou – nu a desfășurat încă activități, iar prin urmare nu se poate spune nimic despre acestea, este suficient că, potrivit articolelor menționate, există probe că ASB este un succesor politic al *Batasuna*. Astfel, ținând cont de conduitele (și elementele de probă) enumerate la art. 12.3 din LOPP (a se vedea Casal Bértoa, 2024: 11), se constată următoarele:

- a) există o legătură personală între fondatorii ASB și *Batasuna*, fiind de notorietate publică faptul că cei trei promotori ai noii formațiuni au făcut parte din cea veche. În plus, lipsesc date care să indice o distanțare față de *Batasuna*, o reconsiderare a conexiunii sau o respingere a obiectivelor și strategiilor acesteia. Este evident că toți reprezentanții ASB fac parte din organul de conducere al *Batasuna*, denumit *Mesa Nacional* (Consiliul Național).
- b) există o corespondență între simbolul ASB și cel afișat public de liderii *Batasuna*, în sensul că emblema descrisă în reglementările interne al noii formațiuni a fost adoptată de vechiul partid ca „nou element distinctiv și de propagandă” (ATS, 2007: 9).
- c) lipsește în totalitate orice indiciu contrar (de exemplu, condamnarea recurgerii la violență pentru obiective politice), fapt ce permite concluzia clară că fondatorii ASB, deși au inclus în statut un apel la „mijloace pașnice”, împărtășesc în mod activ opiniile politice ale *Batasuna*.
- d) există o asemănare organizatorică din perspectiva structurii interne a ambelor formațiuni, nu doar prin corespondența a până la opt articole din reglementările lor, ci și prin denumirea organului de conducere, și anume „Consiliul Național”.
- e) se constată o asemănare evidentă a denumirii partidelor (în *Euskera*).

Create (Sortu)

La începutul anului 2011, așa-numita *Izquierda Abertzale* (stânga naționalistă bască), care istoric a reunit partide separatiste neconfesionale, de la comuniști la social-democrați, a inițiat înregistrarea unei noi formațiuni: și anume, *Sortu* (Create). Imediat după înființare, Procurorul General al Statului a dispus suspendarea automată a înregistrării, din cauza suspiciunii că respectiva formațiune era un „succesor” al *Batasuna*. În același an, prin ATS din 30 martie, instanța TS a respins înregistrarea *Sortu* ca partid politic. Motivul principal constă în faptul că *Sortu*, la fel ca *Batasuna*, a fost constituit conform instrucțiunilor și designului explicit al ETA, redate într-un document intern al acesteia, intitulat „Procesul Democratic”. În acest document, din care unele secțiuni coincideau cu textul „Zutik Euskal Herria” (adică „Ridică-te, Țara Bascilor”), adoptat de *Batasuna* pentru definirea strategiei post-2010, grupul terorist indică diferite etape necesare, inclusiv un „minimum democratic”, în vederea obținerii independenței Țării Bascilor (Vírgala Foruria, 2013). După opinia instanței TS, acest fapt dovedește nu doar că *Sortu* este succesorul *Batasuna*, ci și că *Sortu* „este un lup deghizat în oaie” prin care ETA/*Batasuna* încearcă să se prezinte drept

partid democratic. Se consideră că reglementările, programul și declarațiile *Sortu* sunt doar retorice și că, în realitate, formațiunea își menține vechile obiective susținute de *Batasuna*. În consecință, legalizarea *Sortu* – prin înregistrare – ar genera, în acord cu jurisprudența CtEDO, „un pericol obiectiv, grav și iminent, care ar ataca direct pilonii de bază ai democrației noastre” (ATS, 2011: 14).

Problema, însă, așa cum s-a observat ulterior în decizia Curții Constituționale a Spaniei (STC) din 20 iunie 2012, este că, pentru prima dată, instanța TS nu a urmat criteriul „ad exemplum” din art. 12.3 al LOPP, deși îl aplicase în alte decizii (a se vedea secțiunea anterioară, precum și Casal Bértoa, 2024: 15-17). Raționamentul TS s-a bazat mai multe pe relațiile partidului cu o organizație terorista, decât abordarea conceptului de partid succesor. Potrivit TS, motivul este că în cazurile anterioare nu au existat probe directe privind legătura dintre „partidele succesoare” și ETA/*Batasuna*, cum se observă în cazul *Sortu*.

La final, STC a anulat decizia instanței TS și a autorizat înregistrarea *Sortu*, considerând că statutul acestei noi formațiuni, conceput în mod meticulos – chiar cu preluarea literală a unor articole din LOPP – pentru a respecta legislația spaniolă ulterioară anului 2002, conține o condamnare a violenței „indiferent de origine și natură”, mai ales a violenței ETA. În reglementările *Sortu* figurează chiar și excluderea oricărui membru care ar săvârși „oricare dintre conduitele prevăzute la art. 9 din LOPP 2002” (Vígala Foruria, 2013: 338). Prin urmare, și așa cum impune propria jurisprudență a TC, „atât reglementările noului partid, cât și declarațiile făcute de reprezentanții săi în momentul prezentării oficiale demonstrează fără echivoc că formațiunea optează pentru utilizarea exclusivă a mijloacelor pașnice și democratice, respingând recurgerea la violență sau amenințări în îndeplinirea obiectivelor sale politice, inclusiv violența ETA” (STC 2012: 8).

Concluzii și recomandări

După cum reiese din literatura academică (Ignazi, 2017), dar și din jurisprudența CtEDO și din *Liniile directoare* (CV și OSCE/ODIHR, 2020), partidele politice sunt esențiale pentru funcționarea unei democrații. Prin urmare, este firesc ca, având rolul lor special, să ocupe și un loc distinct în legislație. Din acest motiv, spre deosebire de alte entități juridice, acestea beneficiază de un tip excepțional de protecție și, prin urmare, sunt încadrate în prevederile constituției (Biezen, 2012). În consecință, majoritatea țărilor democratice ale UE au creat un Registru special pentru partide politice, aflat sub supravegherea unei instanțe (fie Curtea Constituțională, precum în Portugalia, fie instanța principală din capitală) sau a unui minister (în principal, de Interne ori al Justiției). Acest lucru nu se întâmplă în Moldova, unde, deși partidele politice sunt menționate în Constituția din 1994 (art. 2, 41, 72, 135 și III), acestea sunt tratate – în mod surprinzător – fără diferențe notabile față de alte entități juridice, cel puțin în etapa de constituire.

La fel ca în majoritatea statelor democratice ale UE, legislația din Republica Moldova obligă partidele să prezinte statutul, programul și detalii despre cel puțin 1.000 de membri (în concordanță cu „media UE”) și, în contrast evident cu marea majoritate a țărilor UE, să plătească și o taxă. În prezent, pe lângă situația în care un partid politic are un program/statut neconstituțional și este afiliat unor organizații internaționale care ar putea fi considerate neconstituționale în Moldova, singurul motiv pentru a refuza înregistrarea unui partid politic este de natură strict formală: și anume, utilizarea unei denumiri/abrevieri/unui simbol care nu este suficient de original, este antidemocratic ori are caracter separatist. În plus, singura modalitate de a împiedica înregistrarea unor partide succesoare este existența unor similitudini la nivel de denumire/abreviere/simbol.

Legislația actuală din Spania este deosebit de utilă în acest sens, deoarece, pe lângă împiedicarea înregistrării partidelor ale căror denumire este identică, similară sau poate fi asociată — inclusiv fonetic — cu un partid dizolvat prin hotărâre judecătorească, interzice înregistrarea formațiunilor care (1) sunt create de persoane condamnate pentru infracțiuni (politice) grave ori asociere ilegală și (2) urmăresc să continue sau să succeadă activitatea unui partid anterior ilegalizat și dizolvat.

Din acest motiv și luând în considerare faptul că „motivele pentru refuzul înregistrării unui partid trebuie să fie clar stipulate în lege și bazate pe criterii obiective” (CV și OSCE/ODIHR, 2020: p. 87), se consideră oportun să fie recomandate următoarele modificări ale legislației din Republica Moldova:

- a) introducerea unei dispoziții în art. 9 (probabil ca 9.2), cu următorul conținut:
„La intenția de a înregistra un partid politic care urmărește continuarea ori succesiunea activității unui alt partid politic declarat ilegal și dizolvat, se vor lua măsuri împotriva acelui partid în conformitate cu prevederile prezentei Legi.”⁸
- b) specificarea, la art. 4.2, că denumirea partidului politic
nu poate coincide, fi similară ori confundată, chiar și fonetic, cu denumirea oricărui alt partid politic declarat anterior ilegal, dizolvat sau suspendat prin decizie judecătorească.

Această prevedere va completa interdicția de a utiliza „atributele partidelor politice declarate neconstituționale prin decizia Curții Constituționale”, stabilită la art. 4.6 din LPP din 2007 (Moldova).

- c) împiedicarea înregistrării unui partid politic de către persoane condamnate penal (și nereabilitate), în special cele sancționate pentru apartenență/colaborare cu o organizație criminală, cumpărare a voturilor sau orice alte încălcări electorale (inclusiv finanțare ilegală).
- c) crearea unui Registru al partidelor politice sub supraveghere judiciară (de exemplu, Curtea Constituțională) ori sub supravegherea Ministerului de Interne sau al Justiției.

În final, este util de subliniat că recomandările de modificare prezentate aici nu ar trebui să conducă la radierea niciunui partid politic. În schimb, partidelor politice deja înregistrate ar fi indicat să li se acorde posibilitatea, într-un termen rezonabil, să se conformeze noilor cerințe de înregistrare.

⁸ Ipoteză formulată presupunând că LPP din Moldova va fi modificată conform sugestiilor menționate în Casal Bértoa (2024).

Referințe

- Biezen, I. van (2013): *Party Law in Modern Europe*. Database available at <https://www.partylaw.leidenuniv.nl/> (accessed on December 18th, 2024).
- Biezen, I. van (2012): “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe”, *British Journal of Political Science*, v. 42, n. 1, pp. 187–212.
- Biezen, I. van and Casal Bértoa, F. (2014): “Party Regulation in Post-authoritarian Contexts: Southern Europe in Comparative Perspective”, *South European Society and Politics*, v. 19, n. 1, pp. 71–87.
- Bourne, A. (2018). *Democratic Dilemmas: Why Democracies Ban Political Parties*. Abingdon/New York: Routledge.
- Casal Bértoa, F. (2024): *Interzicereal Partidelor Politice: o “Soluție Spaniolă” Pentru Moldova*. Chisinau: United National Development Program (UNDP).
- Casal Bértoa, F. and Biezen, I. van (2018): *The Regulation of Post-communist Party Politics*. Abingdon/New York: Routledge.
- Casal Bértoa, F., Piccio, D.R. and Rashkova, E.R. (2014): “Party Laws in Comparative Perspective: Evidence and Implications”, in Ingrid van Biezen and Hans-Martien ten Napel (eds.) *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden: Leiden University Press.
- Christensen, S. (2024a): *The Process of Party Registration in Moldova: a Chart flow*. Chisinau: United Nations Development Program.
- Christensen, S. (2024b): *The Process of Party Registration in Spain: a Chart flow*. Chisinau: United Nations Development Program.
- Ignazi, P. (2017): *Party and Democracy: The Uneven Road to Party Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipcean, S. and Casal Bértoa, F. (2020): *Dataset on Party and Voter Registration*. Available from the authors upon request.
- Piccio, D. (2012): “Party Regulation in Europe: A Comparative Overview”, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, n. 18 (March).
- Schattschneider, E. (1942): *Party Government*. New York, NY: Farrar and Reinhart.
- VC and OSCE/ODIHR (2020): *Guidelines of Political Party Regulation*. Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights.
- Vírgala Foruria, E. (2007): “El Recorrido Jurisprudencial de la Suspensión y Disolución de Batasuna: Agosto de 2002 a Mayo de 2007”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 81, pp. 243–305.
- Vírgala Foruria, E. (2013): “Lucha Antiterrorista e Ilegalización de Partidos Políticos”, in Alexandre H. Català i Bas and Fernando García Mengual (Eds.) *El Reconocimiento de las Víctimas del Terrorismo a Través de la Legislación y la Jurisprudencia*. Valencia: Colección Cátedra Abierta (n. 9).

Jurisprudență

Internațională/europeană

- CtEDO (2010): *HADEP și Demir împotriva Turciei*, nr. 28003/03 (14 decembrie 2010)
- CtEDO (2009): *Herri Batasuna și Batasuna împotriva Spaniei*, nr. 25803/04 și 25817/04 (30 iunie 2009).
- CtEDO (2006): *Linkov împotriva Republicii Cehe*, nr. 10504/03 (7 decembrie 2006)
- CtEDO (2003): *Refah Partisi (Partidul Bunăstării) și Alții împotriva Turciei*, nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98 (13 februarie 2003).
- CtEDO (1998): *Partidul Socialist și Alții împotriva Turciei*, nr. 21237/93 (25 mai 1998)

Națională/spaniolă

- TC (2012): STC 138/2012 (20 iunie 2012)
- TS (2011): ATS din 30 martie 2011

Carte albă: Înregistrarea partidelor în Moldova

TS (2007): ATS din 22 mai 2007