



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 202g/2025

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alin. (3²) din Legea
nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice

(limitarea activității partidului politic ca măsură asiguratorie)

CHIȘINĂU

25 septembrie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
 dlui Sergiu LITVINENCO,
 dlui Ion MALANCIUC,
 nei Viorica PUICA,
 dlui Nicolae ROȘCA,
 nei Liuba ȘOVA, *judecători*,
 cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 24 septembrie 2025,
 Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
 Având în vedere actele și lucrările dosarului,
 Deliberând la 25 septembrie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alin. (3²) din Legea nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice, ridicată de dl Fadei Nagacevski, în interesele Partidului Politic „Partidul Republican Inima Moldovei”, parte în dosarul nr. 2-15/2025, pendinte la Curtea de Apel Centru.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecată format din dna Ruxanda Pulbere, dl Constantin Roșca și dl Roman Pascari, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Prin Hotărârea nr. 3993 din 17 septembrie 2025, Comisia Electorală Centrală a admis contestația Partidului Politic „Partidul Național Moldovenesc” din 2 septembrie 2025 și sesizarea Partidului Politic „Alianța Liberalilor și Democraților pentru Europa” din 5 septembrie 2025 și a dispus, *inter alia*: (i) aplicarea în privința Blocului Electoral Patriotic al Socialiștilor, Comuniștilor, Inima și Viitorul Moldovei a sancțiunii de avertisment pentru încălcarea prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice; (ii) inițierea unui control complex al finanțării activității Partidului Politic Partidul Republican Inima Moldovei pentru perioada 1 mai – 31 august 2025 și a Blocului Electoral Patriotic al Socialiștilor, Comuniștilor, Inima și Viitorul Moldovei pentru perioada 3 august – 1 octombrie 2025; (iii) expedierea către Ministerul Justiției a copiei dosarului administrativ în vederea examinării aplicabilității articolului 21 din Legea privind partidele politice în privința Partidului Politic „Partidul Republican Inima Moldovei”.

4. La 19 septembrie 2025, Ministerul Justiției a formulat o cerere de chemare în judecată prin care i-a solicitat Curții de Apel Centru să dispună limitarea activității Partidului Politic „Partidul Republican Inima Moldovei” pentru un termen de 12 luni. Totodată, pe baza articolului 21 alin. (3²) din Legea privind partidele politice, Ministerul Justiției i-a cerut instanței de judecată să dispună limitarea activității partidului politic, ca o măsură asiguratorie, până la soluționare a cauzei în fond.

5. În cadrul ședinței de judecată din 23 septembrie 2025, dl Fadei Nagacevski a ridicat, în interesele Partidului Politic „Partidul Republican Inima Moldovei”, excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alin. (3²) din Legea nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice.

6. Printr-o încheiere din 23 septembrie 2025, Curtea de Apel Centru a admis cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

7. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 38

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

„(1) Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

Articolul 41

Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

„(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri.

(2) Partidele și alte organizații social-politice sunt egale în fața legii.

(3) Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale 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.

(5) Asociațiile secrete sunt interzise.

(6) Activitatea partidelor constituite din cetățeni străini este interzisă.

(7) Funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică.”

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

8. Prevederile relevante ale Legii nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice sunt următoarele:

Articolul 21 Limitarea activității partidelor politice

„(1) Activitatea partidului politic poate fi limitată dacă prin acțiunile acestuia se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale.

(1¹) Activitatea partidului politic poate fi limitată dacă partidul nu a depus raportul privind gestiunea financiară sau nu a prezentat informațiile necesare pentru efectuarea supravegherii și a controlului finanțării partidului politic ori dacă nu a prezentat datele din registrul membrilor de partid, în termenele și forma stabilite de Comisia Electorală Centrală sau Agenția Servicii Publice.

(2) În cazul constatării acțiunilor sau inacțiunilor menționate la alin.(1) și (1¹), Ministerul Justiției, din oficiu sau la sesizare, solicită organului de conducere al partidului politic respectiv ca, într-un termen stabilit, de până la 30 de zile, să întreprindă măsuri pentru încetarea acestor fapte și să informeze ministerul despre măsurile luate și despre înlăturarea încălcărilor respective.

(3) Dacă organul de conducere al partidului politic nu a îndeplinit solicitarea Ministerului Justiției în termenul stabilit, activitatea partidului politic poate fi limitată pe un termen de până la 12 luni prin hotărâre judecătorească, la cererea Ministerului Justiției, care se depune în decurs de 5 zile după expirarea termenului stabilit conform prevederilor alin.(2). Examinarea cererii de limitare a activității partidului politic ține de competența Curții de Apel Centru și se realizează într-un termen care nu va depăși două luni.

(3¹) Ministerul Justiției se poate adresa direct în instanța de judecată, fără a parcurge procedura prealabilă indicată la alin.(2), cerând limitarea activității partidului politic pe un termen de până la 12 luni, în cazul acțiunilor sau inacțiunilor menționate la alin.(1) și

(1¹) care amenință suveranitatea, independența, integritatea teritorială, securitatea națională, ordinea și siguranța publică, însoțite de:

- a) acțiuni de subminare a proceselor electorale;
- b) campanii de dezinformare, incitare la ură, propaganda agresiunii militare, mesaje cu conținut extremist, cu conținut cu caracter terorist sau care, în alt mod, prezintă o amenințare pentru securitatea națională;
- c) acte de corupere pe scară largă a alegătorilor;
- d) finanțare ilegală sau acordare ilegală de servicii sau valori materiale partidului politic ori concurenților electorali ai acestuia;
- e) acțiuni de spălare a banilor sau introducerea în țară, în mod sistematic și ilegal, a mijloacelor financiare pentru activități curente sau electorale ale partidului politic;
- f) acțiuni de planificare, coordonare, sprijinire a acțiunilor violente.

(3²) Luând în considerare gravitatea încălcărilor admise de către partidul politic, existența unui pericol real și iminent de producere a unor consecințe iremediabile pentru valorile democratice și pentru ordinea de drept a Republicii Moldova prin continuarea desfășurării activităților ilegale ale partidului politic, Ministerul Justiției poate cere instanței de judecată să dispună, în calitate de măsură asiguratorie, limitarea activității partidului politic pe perioada examinării cauzei, până la pronunțarea în fond, prezentând, în acest sens, argumentele și probele care să ateste situațiile respective.

(3³) La examinarea cererii privind dispunerea, în calitate de măsură asiguratorie, a limitării activității partidului politic, instanța de judecată citează participanții la proces și, în termen de 3 zile de la depunerea cererii de aplicare a măsurii asiguratorii privind limitarea activității partidului politic, decide, prin încheiere executorie, cu privire la limitarea activității partidului politic în calitate de măsură asiguratorie. Părțile în proces sunt obligate să se prezinte în fața instanței de judecată.

(3⁴) Încheierea cu privire la aplicarea sau respingerea aplicării măsurii asiguratorii privind limitarea activității partidului politic poate fi atacată cu recurs separat de fondul cauzei. Cererea de recurs se examinează de către Curtea Supremă de Justiție în termen de 5 zile.

(3⁵) Înlăturarea încălcărilor admise de către partidul politic după depunerea cererii de limitare a activității acestuia nu exonerează partidul respectiv de răspundere juridică, însă poate fi luată în considerare la stabilirea termenului de limitare a activității.

(4) Hotărârea judecătorească privind limitarea activității partidului politic este definitivă și executorie, însă poate fi atacată cu recurs în termen de 10 zile. Cererea de recurs se examinează de către Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zile. În cazul limitării activității partidului politic prin hotărâre judecătorească, Ministerul Justiției solicită Agenției Servicii Publice să noteze în Registrul de stat al persoanelor juridice faptul respectiv.

(5) Pe perioada limitării activității partidului politic, acestuia îi este interzisă participarea individuală sau în comun la alegeri și referendumuri, producerea, furnizarea, distribuirea și difuzarea publicității politice, fondarea mijloacelor de informare în masă, organizarea întrunirilor, a mitingurilor, a demonstrațiilor, a pichetărilor și a altor acțiuni publice, folosirea tuturor tipurilor de depuneri bancare, cu excepția cazurilor când sunt necesare decontări cu contractanții, decontări aferente îndeplinirii contractelor individuale de muncă, decontări pentru repararea prejudiciilor cauzate prin acțiunile partidului politic, decontări pentru plata impozitelor, a taxelor și amenzilor.

(5¹) La aplicarea măsurii asiguratorii privind limitarea activității partidului politic se aplică interdicțiile prevăzute la alin.(5).

(5²) Hotărârea și încheierea prin care s-a dispus limitarea activității partidului politic se expediază de instanța de judecată, în termen de cel mult 24 de ore din momentul

pronunțării, în adresa părților la proces și a autorităților competente pentru punere în executare, iar acestea, la rândul lor, notifică instanța de judecată și Ministerul Justiției despre rezultatele executării.

(6) După înlăturarea necoresponderilor pentru care activitatea partidului politic a fost limitată, partidul va informa despre aceasta Ministerul Justiției, care, în termen de 5 zile, va autoriza reluarea activității partidului.

(7) Dacă, în perioada limitării activității partidului politic, acțiunile pentru care a fost limitată activitatea partidului se vor repeta sau dacă, pe parcursul primului an din data ultimei limitări a activității partidului, acesta comite încălcări similare, Ministerul Justiției cere instanței de judecată să dizolve partidul respectiv.

(8) Activitatea partidului politic nu poate fi limitată pe parcursul campaniei electorale la care participă, cu excepția cazurilor în care limitarea activității partidului politic se cere pentru comiterea unor încălcări grave ale legii, astfel cum sunt prevăzute acestea la art.3 și la alin.(3¹) din prezentul articol. Activitatea partidului politic nu poate fi limitată pentru încălcări minore.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

9. Autorul sesizării susține că norma contestată nu stabilește în mod clar condițiile de aplicare, durata și limitele măsurii asiguratorii. De asemenea, nu este clar dacă durata măsurii de asigurare poate depăși durata sancțiunii sub formă de limitare a activității partidului. În lipsa unor garanții procedurale clare, măsura contestată poate fi aplicată în mod arbitrar.

10. De asemenea, autorul sesizării opinează că aplicarea acestei măsuri în perioada campaniei electorale afectează în mod iremediabil dreptul partidelor politice de a candida la alegeri, dar și dreptul alegătorilor de a alege liber. Autorul susține că măsura asiguratorie contestată poate avea efecte mai grave decât însăși hotărârea instanței de judecată cu privire la fondul cauzei. Excluderea din alegeri în baza măsurii asiguratorii produce consecințe ireversibile, iar eventuala reparație ulterioară devine iluzorie.

11. Prin urmare, autorul excepției consideră că norma contestată contravine articolelor 23, 38, 41 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

12. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

13. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unei prevederi din Legea privind partidele politice, ține de competența Curții Constituționale.

14. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte în proces. Astfel, Curtea constată că excepția este formulată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

15. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză cu privire la examinarea cererii Ministerului Justiției referitoare la limitarea activității

Partidului Politic „Partidul Republican Inima Moldovei”. În cauza respectivă, Ministerul Justiției a solicitat Curții de Apel Centru să aplice limitarea activității partidului politic, în calitate de măsură asiguratorie, până la soluționarea cauzei în fond. Curtea admite că norma contestată ar putea fi aplicată în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

16. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 21 alin. (3²) din Legea nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice. Curtea constată că norma contestată nu a constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

17. Curtea notează că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 58 din 6 iunie 2024, § 25).

18. Autorul excepției susține că prevederile contestate contravin articolelor 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 38 (*dreptul de vot și dreptul de a fi ales*), 41 (*libertatea partidelor și a altor organizații social-politice*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

19. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că articolul 23 din Constituție nu are o aplicare de sine stătătoare. Pentru a putea fi invocat standardul calității legii, trebuie să existe o ingerință într-un drept fundamental. De asemenea, cu referire la pretinsa încălcare a articolului 54 din Constituție, Curtea a subliniat că nici acest articol nu poate fi invocat de sine stătător. Articolul 54 îi impune Curții un mod de analiză a caracterului proporțional al ingerințelor în drepturile fundamentale. Astfel, pentru a putea fi invocat acest articol, autorul sesizării trebuie să argumenteze incidența unui drept fundamental (a se vedea DCC nr. 13 din 1 februarie 2022, § 21).

20. Referitor la incidența articolelor 38 și 41 alin. (1) din Constituție sub aspectul criticilor referitoare la claritatea și garanțiile stabilite de norma contestată, Curtea observă că articolul 21 alin. (3²) din Lege permite Ministerul Justiției să solicite instanței de judecată să dispună, ca o măsură asiguratorie, limitarea activității partidului politic pe perioada examinării cauzei, până la pronunțarea în fond. Pentru a solicita aplicarea măsurii asiguratorii, legislatorul a stabilit că Ministerul Justiției trebuie să țină cont de gravitatea încălcărilor admise de către partidul politic, de existența unui pericol real și iminent de producere a unor consecințe iremediabile pentru valorile democratice și pentru ordinea de drept a Republicii Moldova prin continuarea desfășurării activităților ilegale ale partidului politic și să prezinte argumente și probe care să ateste riscurile respective.

21. Curtea are în vedere gravitatea riscurilor care trebuie demonstrate de Ministerul Justiției și avute în vedere de instanța de judecată și faptul că măsura asiguratorie are un domeniu de aplicare limitat. Această măsură se aplică situațiilor în care partidului politic creează un „pericol real și iminent de producere a unor consecințe iremediabile” pentru „valorile democratice și pentru ordinea de drept a Republicii Moldova” prin continuarea desfășurării activităților ilegale ale partidului politic.

22. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a recunoscut că pot exista cazuri în care alegerea măsurilor aflate la dispoziția autorităților pentru a răspunde la o nevoie socială imperioasă în legătură cu consecințele negative percepute, dată fiind existența sau activitățile unei asociații, este limitată în mod inevitabil (*Gorzelik și alții v. Polonia* [MC], § 105; *Ayoub și alții v. Franța*, 8 octombrie 2020, §§ 119-120). Statul este îndreptățit să ia măsuri preventive împotriva partidelor politice pentru protecția democrației. Statul nu poate aștepta până când partidul politic va prelua puterea și va începe să întreprindă pași concreți pentru a implementa o politică incompatibilă cu standardele Convenției. Acolo unde pericolul acelei politici a fost stabilit în mod suficient și este iminent, statul poate preveni în mod rezonabil aplicarea unei asemenea politici înainte ca încercarea de a o implementa prin intermediul unor pași concreți să prejudicieze pacea socială și regimul democratic al țării (*Refah Partisi (the Welfare Party) și alții v. Turcia* [MC], 13 februarie 2003, § 102; *Herri Batasuna și Batasuna v. Spania*, 30 iunie 2009, § 81).

23. Articolul 21 alineatul (5)¹ din Lege prevede că la aplicarea măsurii asigurătorii privind limitarea activității partidului politic se aplică interdicțiile prevăzute la alin. (5). Potrivit alineatului (5) din același articol, pe perioada limitării activității partidului politic, acestuia îi este interzisă participarea individuală sau în comun la alegeri și referendumuri, producerea, furnizarea, distribuirea și difuzarea publicității politice, fondarea mijloacelor de informare în masă, organizarea întrunirilor, a mitingurilor, a demonstrațiilor, a pichetărilor și a altor acțiuni publice, folosirea tuturor tipurilor de depuneri bancare, cu excepția cazurilor când sunt necesare decontări cu contractanții, decontări aferente îndeplinirii contractelor individuale de muncă, decontări pentru repararea prejudiciilor cauzate prin acțiunile partidului politic, decontări pentru plata impozitelor, a taxelor și amenzilor. Cu privire la durata acestor interdicții, Curtea constată că, deși legea prevede că acestea se aplică până la soluționarea cauzei în fond, durata acestei măsuri este limitată de termenul maxim de examinare a cererii de limitare a activității partidului politic, care, potrivit articolului 21 alin. (3) teza a II-a din Lege, este de două luni.

24. Curtea observă că la examinarea cererii privind dispunerea, în calitate de măsură asiguratorie, a limitării activității partidului politic legislatorul a stabilit obligația instanței de judecată să citeze participanții la proces. De asemenea, legislatorul a stabilit un termen restrâns de 3 zile pentru soluționarea cererii de aplicare a măsurii asigurătorii privind limitarea activității partidului politic (a se vedea articolul 21 alin. (3)³ din Lege).

25. În fața instanței de judecată, partidul are dreptul să prezinte argumente împotriva necesității aplicării măsurii asigurătorii, să combată riscurile invocate de Ministerul Justiției referitoare la activitatea partidului.

26. De asemenea, în cazul în care activitatea partidului a fost limitată, legislatorul a stabilit dreptul partidului de a contesta cu recurs separat de fondul cauzei aplicarea măsurii asigurătorii privind limitarea activității partidului. Parlamentul a stabilit un termen restrâns de 5 zile pentru soluționarea cererii de recurs de către Curtea Supremă de Justiție (a se vedea articolul 21 alin. (3)⁴ din Lege).

27. Prin urmare, Curtea nu constată incidența articolelor 38 și 41 alin. (1) din Constituție. Pe baza celor menționate, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 27 alineatele (2) și (4) lit. d), 37 și 40 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 21 alin. (3²) din Legea nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice, ridicată de dl Fadei Nagacevski, în interesele Partidului Politic „Partidul Republican Inima Moldovei”, parte în dosarul nr. 2-15/2025, pendinte la Curtea de Apel Centru.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 25 septembrie 2025

DCC nr. 137

Dosarul nr. 202g/2025