
Propuneri privind Ajustarea Legislației Electorale și a Legislației Conexe

din Republica Moldova

Aprilie 2026

Elaborat de: Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT

În baza: Forumului Electoral 2026 și recomandărilor CDL-AD(2026)006 și CDL-AD(2026)007

Adresat: Parlamentului Republicii Moldova; Comisiei Electorale Centrale

Cuprins

Notă de Fundamentare	3
1. ÎNREGISTRAREA PARTIDELOR ȘI PARTICIPAREA LA ALEGERI	4
1.1 Rolul Agenției Servicii Publice (ASP) în înregistrarea partidelor	4
1.2 Termenii pentru înregistrarea partidelor	4
1.3 Procesul de contestare a înregistrării - remediare înainte de aplicarea sancțiunilor	5
2. CRITERIILE DE ELIGIBILITATE PENTRU PARTICIPAREA LA ALEGERI	6
3. DIZOLVAREA ȘI SUSPENDAREA PARTIDELOR POLITICE	7
4. PARTIDELE SUCCESOARE	9
4.1 Statutul juridic al partidelor succesoare și relația cu neconstituționalitatea	9
4.2 Criteriile de determinare a statutului de succesor	9
4.3 Garanții procedurale în procedurile privind partidele succesoare.....	10
4.4 Dizolvarea ca măsură de ultimă instanță pentru partidele succesoare	12
5. FINANȚAREA PUBLICĂ A PARTIDELOR POLITICE.....	13
6. DONAȚIILE PERSOANELOR FIZICE	14
7. UTILIZAREA RESURSELOR ADMINISTRATIVE.....	15
8. OBLIGAȚIILE DE RAPORTARE ALE PARTIDELOR POLITICE	16
9. ALTE AJUSTĂRI LEGISLATIVE.....	18
9.1 Programele de partid — obligația de transparență	18
10. DOMENII SUPLIMENTARE IDENTIFICATE DE COMISIA DE LA VENEȚIA	18
10.1 Restricții de eligibilitate bazate pe interdicții administrative de integritate	18
10.2 Campania preelectorală și restricțiile impuse terților	18
11. PROPUNERE PENTRU MODIFICAREA CODULUI CONTRAVENȚIONAL PRIVIND EXECUTAREA ADRESEI CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PRIVIRE LA CONFIRMAREA REZULTATELOR ALEGERILOR PARLAMENTARE DIN 28 SEPTEMBRIE 2025	19
Completarea Codului Contravențional cu articole privind dezinformarea	19

Notă de Fundamentare

Prezentul pachet de propuneri legislative privind ajustarea legislației electorale și conexe a fost elaborat de experții Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT) în colaborare cu experți contractați de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Internațional IDEA (Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală). Pachetul integrează trei surse distincte de legitimitate și fundamentare: (i) recomandările Comisiei de la Veneția formulate în Avizul CDL-AD(2026)007 privind Legea nr. 100/2025 și în Memoriul Amicus Curiae CDL-AD(2026)006 privind regimul partidelor succesoare, ambele adoptate la cea de-a 146-a Sesiune Plenară (Veneția, 6–7 martie 2026); (ii) Adresa Curții Constituționale a Republicii Moldova, emisă cu ocazia validării rezultatelor alegerilor parlamentare din 2025, prin care instanța de contencios constituțional a semnalat necesitatea intervenției legislative pentru remedierea unor deficiențe de constituționalitate identificate în cadrul normativ electoral în vigoare; și (iii) pozițiile și recomandările colectate în cadrul Forumului Electoral 2026, co-organizat de ADEPT, în urma dialogului structurat cu autoritățile, partidele politice și societatea civilă.

Republica Moldova se află într-un moment definitoriu al parcursului său european. Deschiderea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, consacrată oficial în 2024, a plasat reforma cadrului democratic intern — inclusiv legislația electorală — în centrul condiționalităților din Clusterul 1 — Fundamente. Totodată, alegerile din 2024–2025 au evidențiat vulnerabilități structurale ale cadrului normativ existent, exploatate sistematic prin scheme de interferență externă documentate, inclusiv prin rețele de finanțare ilicită atribuite unor actori afiliați Federației Ruse. Adoptarea Legii nr. 100/2025 a reprezentat un răspuns legislativ necesar și legitim la aceste amenințări, recunoscut ca atare de Comisia de la Veneția. Cu toate acestea, aplicarea practică a noului cadru a scos în evidență o serie de tensiuni juridice care necesită o a doua rundă de rafinări punctuale — solicitată expres de Comisia de la Veneția — orientată spre consolidarea garanțiilor democratice și a statului de drept, fără a diminua eficacitatea măsurilor de protecție a securității naționale.

Pachetul propune un set de clarificări și ajustări la trei acte normative: Legea privind partidele politice nr. 294/2007, Codul Electoral nr. 325/2022 și Codul Contravențional nr. 218/2008. Propunerile acoperă unsprezece domenii tematice: înregistrarea partidelor și participarea la alegeri; criteriile de eligibilitate electorală; dizolvarea și suspendarea partidelor; regimul juridic al partidelor succesoare; finanțarea publică a partidelor; donațiile persoanelor fizice; utilizarea resurselor administrative; obligațiile de raportare și protecția datelor cu caracter personal; transparența programelor de partid; ajustări punctuale la Codul Electoral și Codul Contravențional cu privire la dezinformare.

Propunerile sunt guvernate de patru principii directe, aliniate la standardele europene și la recomandările Comisiei de la Veneția: (i) proporționalitatea — sancțiunile aplicate partidelor politice trebuie să fie graduale, de la avertisment la dizolvare, fiecare treaptă necesitând o justificare proporțională cu gravitatea faptei; (ii) certitudinea juridică — termenele, criteriile și procedurile trebuie să fie clare, previzibile și opozabile tuturor actorilor, inclusiv autorităților statului; (iii) controlul judiciar efectiv — orice decizie administrativă care afectează drepturile electorale ale unui partid sau candidat trebuie să fie susceptibilă de control judiciar deplin, atât pe fond cât și pe motive procedurale; și (iv) protecția pluralismului politic — cadrul normativ trebuie să creeze condiții echitabile de concurență, descurajând atât formațiunile fără susținere reală, cât și concentrarea excesivă a avantajului competitiv în favoarea structurilor deja instalate.

Toate propunerile sunt fundamentate pe practica europeană comparativă, pe Liniile Directoare ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind Reglementarea Partidelor Politice (2020), pe cele două avize ale Comisiei de la Veneția adoptate în martie 2026, pe Adresa Curții Constituționale emisă în contextul validării alegerilor parlamentare din 2025, precum și pe recomandările desprinse din Forumul Electoral 2026. Textele legislative propuse au fost formulate astfel încât să fie direct operabile, putând fi integrate în procesul parlamentar de amendare a legislației în vigoare fără a necesita restructurarea arhitecturii normative existente.

Conținutul acestui material aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea ONU, inclusiv a PNUD, a statelor membre ale ONU sau a donatorilor.

1. ÎNREGISTRAREA PARTIDELOR ȘI PARTICIPAREA LA ALEGERI

1.1 Rolul Agenției Servicii Publice (ASP) în înregistrarea partidelor

ADEPT consideră importantă revizuirea rolului Agenției Servicii Publice (ASP) în refuzul înregistrării partidelor politice, inclusiv în elaborarea listei partidelor politice cu drept de a intra în competiția electorală. Este necesar să fie clar stipulat că atunci când ASP are informații care ridică întrebări despre integritatea unui Partid politic, aceasta trebuie să sesizeze Ministerul Justiției/ Curtea de Apel, pentru a da o decizie pentru înregistrarea unui Partid/ pentru înregistrarea partidului în lista partidelor care au voie să participe la alegeri, așa încât decizia finală să fie dată până la începutul campaniei electorale.

Amintim că la alegerile parlamentare din 2025, ASP a anulat înregistrarea Partidului Politic PDMM în lista partidelor politice eligibile să participe la alegeri, pe baza unor presupuse riscuri de securitate, fundamentate pe informații confidențiale furnizate de serviciile de informații (SIS). Utilizarea informațiilor SIS ca temei pentru refuzul înregistrării unui partid, ridică semne de întrebare față de atribuirea unor competențe administrative extinse unei instituții politice.

Linii Directoare ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR din 2020 privind Reglementarea Partidelor Politice prevăd că: „Temeiurile pentru respingerea înregistrării unui partid trebuie să fie clar stipulate în lege și să se întemeieze pe criterii obiective. Atunci când înregistrarea partidelor poate fi refuzată din motive administrative, precum nerespectarea unui termen-limită, astfel de cerințe administrative trebuie să fie rezonabile și bine cunoscute de către partide [...] Termene și proceduri de înregistrare clar stabilite sunt necesare pentru a reduce la minimum impactul negativ asupra pluralismului al refuzurilor de înregistrare a partidelor din motive pur administrative” (pct. 87)

Acțiuni legislative necesare:

- Asigurarea că refuzurile de înregistrare ale ASP sunt însoțite de motive suficiente, sunt supuse unui control judiciar deplin și că acest control este disponibil atât pe motive procedurale, cât și de fond.
- Clarificarea în lege a categoriilor de surse de informații pe care ASP le poate utiliza în deciziile de înregistrare și excluderea expresă a utilizării informațiilor clasificate drept unic temei pentru refuzul înregistrării.

Soluții legislative propuse - modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

Articolul 8:

la alineatul (1), textul „Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali” **se substituie cu textul „Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale”;**

la alineatul (3), după cuvintele „o decizie prin” **se introduce cuvântul „o decizie motivată prin”;**

La articolul 11, alineatul (7) va avea următorul cuprins:

„(7) În termen de 24 de ore de la solicitarea Comisiei Electorale Centrale, Agenția Servicii Publice prezintă acesteia date actualizate la zi despre partidele politice înregistrate, inclusiv informațiile prevăzute la alin.(5).”

***Comentarii:** Propunerile vizează racordarea legislației privind partidele politice la noua lege cu privire la organizațiile necomerciale (din 2020), care la art.13 alineatele (7)-(13) stipulează destul de clar procedurile în caz de refuz al înregistrării, motivele care pot sta la baza deciziei de neînregistrare, precum și alte aspecte procedurale. La fel, în această speță se propune excluderea atribuției „improprie” a ASP de a decide care partide „au” dreptul și care „nu au” dreptul de a participa la alegeri, prin prezentarea unei liste „tehnice” către CEC. ASP poate avea doar competențe de a înregistra sau refuza înregistrarea unui partid politic, precum și de a face publice informații la zi sau prezenta date actualizate despre partidele politice. Potrivit art. 27 lit.g) din Codul electoral nr.325/2022, competența [exclusivă și specială în perioada electorală] de a decide lista partidelor politice care au dreptul de a participa la alegeri, aparține doar autorității electorale centrale.

1.2 Termenii pentru înregistrarea partidelor

Comisia de la Veneția semnalează explicit în opinia sa că termenul de înregistrare pentru un partid prezumtiv succesor nu este determinat în temeiul art. 8 din Legea privind partidele politice. Termenul general de 15 zile în care

ASP trebuie să se pronunțe cu privire la înregistrarea unui partid începe actualmente să curgă abia după Curtea de Apel emite o decizie definitivă cu privire la statutul de partid succesor.

Comisia recomandă în Opinia sa din Martie 2026 modificarea legii pentru a introduce un termen maxim global pentru procesul de înregistrare, în vederea evitării întârzierilor nejustificate, în special în perioada electorală.

Linii Directoare ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR din 2020 privind Reglementarea Partidelor Politice prevăd că: „Termenele pentru soluționarea cererilor de înregistrare ar trebui să fie rezonabil de scurte, pentru a asigura realizarea efectivă a dreptului persoanelor de a se asocia [...] Deciziile prompte privind cererile de înregistrare sunt deosebit de importante pentru partidele care urmăresc să prezinte candidați în alegeri. Termenele excesiv de lungi constituie bariere nejustificate în calea înregistrării și participării partidelor. Prin urmare, în cazul în care autoritatea de stat competentă nu se pronunță în termenul prevăzut, cererile de constituire și înregistrare ar trebui să fie considerate aprobate.” (pct. 88)

Acțiuni legislative necesare:

- Introducerea unui termen maxim global pentru procesul de înregistrare (inclusiv pentru determinarea judiciară a statutului de partid succesor), aplicabil în special în perioada electorală.
- Pentru a soluționa această situație, se propune ajustarea și uniformizarea termenelor, corespunzător celor stabilite pentru organizațiile necomerciale (a se vedea art.13 alin.(8) din Legea nr.86/2020). Suplimentar, se propune completarea articolului 8 cu alineatul (3/3), care stabilește expres cât timp are statul voie să țină acea „barieră administrativă” coborâtă pentru verificări. La fel, a fost inclusă sancțiunea „tăcerii”. Or, Comisia de la Veneția insistă asupra faptului că incertitudinea este inamicul democrației. Altfel spus, dacă statul nu poate demonstra succesiunea în 60 de zile, trebuie să permită partidului politic să se înregistreze.

Soluții legislative propuse - modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

La articolul 8: alineatul (3/1), la ultimul enunț după textul „definitive,” **se introduc cuvintele „în termen de 5 zile lucrătoare”.**

Articolul 8 se completează cu alineatul (3/3), cu următorul cuprins:

„(3/3) În cazurile în care sunt necesare verificări suplimentare pentru a stabili incidența prevederilor alineatelor (3/1) și (3/2), Agenția Servicii Publice poate prelungi termenul de examinare prin decizie motivată. În toate situațiile, termenul global pentru finalizarea procedurii de înregistrare nu poate depăși 60 de zile calendaristice de la data depunerii setului complet de documente. Depășirea acestui termen fără o decizie de respingere motivată atrage obligația înregistrării partidului.”

1.3 Procesul de contestare a înregistrării - remediere înainte de aplicarea sancțiunilor

Modificarea procedurii astfel încât să permită remedierea situației și conformarea înainte de aplicarea sancțiunilor. Amintim cazul Partidului Liberal Democrat (PLDM) în alegerile din 2025, ce nu a fost inclus în lista partidelor cu drept de a concura deoarece a depus cu întârziere informațiile nou-solicitate (lista membrilor de partid și a conducerii la ASP).

Linii Directoare ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR din 2020 privind Reglementarea Partidelor Politice prevăd că: „în cazul omisiunilor de ordin tehnic sau al nerespectării minore a cerințelor de înregistrare, partidului politic ar trebui să i se acorde un termen rezonabil pentru a remedia deficiența [...] Încălcările administrative minore ale unui partid în ceea ce privește prezentarea anumitor documente nu ar trebui să conducă la refuzul înregistrării. Mai mult, atunci când cerințele de înregistrare existente sunt modificate, astfel de modificări nu ar trebui să conducă la revocarea statutului de înregistrare al unui partid politic” (pct. 87).

Comisia de la Veneția confirmă în Opinia sa din Martie 2026 că sancțiunile pentru neconformitate tehnică sau administrativă — inclusiv excluderea din competiția electorală — trebuie să respecte principiul proporționalității și că măsuri graduale, mai puțin restrictive, ar trebui să preceadă cele mai severe sancțiuni. Comisia recomandă că suspendarea și dizolvarea partidelor ar trebui să constituie o măsură de ultimă instanță și că încălcările minore nu ar trebui să declanșeze limitarea activității partidului.

Acțiuni legislative necesare:

- Introducerea unui termen de grație sau a unui mecanism de notificare care să permită partidelor să remedieze deficiențele administrative (de exemplu, depunerea cu întârziere a documentelor solicitate) înainte de declanșarea automată a excluderii din competiția electorală.
- Reglementarea căii de atac administrative și, ulterior, a controlului judiciar al deciziilor de excludere a partidelor din competiție pe temeiuri pur administrative.

***Comentarii:** Această recomandare a fost soluționată prin excluderea atribuției improprie a ASP de a decide care partide politice „au” dreptul și care „nu au” dreptul de a participa la alegeri. A se vedea mai sus, soluția expunerii art.11 alin.(7) într-o redacție nouă. Subsequent, este de notat că conform prevederilor art. 68 alin.(11) lit.c) din Codul Electoral, CEC sau CECE refuză înregistrarea în calitate de concurent electoral în caz de: [...] neînlăturare a carențelor în termenul stabilit de organul electoral. Prin urmare, partidele politice vor avea posibilitate să înlăture carențele depistate de către organul electoral. Cu titlu de exemplu, este de observat că în practica înregistrării concurenților electorali, CEC de regulă acordă un termen de minim 5 zile din 7 , pentru remedierea neconformităților depistate.

2. CRITERIILE DE ELIGIBILITATE PENTRU PARTICIPAREA LA ALEGERI

Dreptul partidelor politice de a concura la alegeri ar trebui condiționat de criterii clar definite și riguroase, în scopul: asigurării continuității activității și implicării politice; prevenirii achiziționării sau instrumentalizării partidelor inactive (dormante); și oferirii alegătorilor unor alternative politice credibile și viabile.

ADEPT propune introducerea unor criterii de eligibilitate pentru participarea electorală, care să recompenseze activitatea politică autentică și să descurajeze partidele inactive sau instrumentalizate.

Soluții legislative propuse: *modificări la Codul Electoral Nr. 325/2022, art. 113: Cerințe specifice pentru listele de subscripție*

Partidele politice reprezentate în ultima legislatură, partidele care au obținut cel puțin 5% la ultimele alegeri locale generale (Consilii locale de nivelul 1 și 2) și componentele blocurilor electorale care au obținut cel puțin 8% la ultimele alegeri locale generale (Consilii locale de nivelul 1 și 2) participă la alegerile parlamentare fără obligația de a colecta semnături. Toate celelalte partide care doresc să candideze la alegerile parlamentare sunt obligate să colecteze cel puțin 7,500 de semnături ale alegătorilor în sprijinul participării lor.

JUSTIFICARE

Introducerea unor criterii minime de eligibilitate pentru participarea la alegeri reprezintă o condiție necesară pentru ca pluralismul să fie autentic. Comisia de la Veneția a recunoscut în mod explicit că statele pot impune cerințe rezonabile de participare electorală, cu condiția ca acestea să fie proporționale, nediscriminatorii și să urmărească un scop democratic legitim. Absența oricăror criterii, așa cum este cazul actualei legislații moldovenești, creează paradoxul opus: o scenă electorală aglomerată cu formațiuni fără susținere reală, care fragmentează artificial oferta politică și derutează alegătorul, fără a adăuga valoare democratică reală.

Scutirea partidelor parlamentare / cu reprezentare locală de obligația colectării de semnături reflectă un principiu larg recunoscut în practica europeană: formațiunile care dețin deja un mandat democratic activ, conferit de cetățeni la scrutinele anterioare, nu trebuie să își dovedească din nou relevanța pentru a accede la competiția electorală. Această logică este împărtășită de numeroase state membre ale UE — Germania, Austria, Belgia, Slovenia, Luxemburg și altele — care scutesc de cerința semnăturilor partidele cu reprezentare parlamentară sau condiționează această cerință exclusiv de absența unui mandat parlamentar activ. Soluția propusă de ADEPT este, prin urmare, una dintre cele mai moderate și mai larg răspândite în spațiul european.

Obligația de a colecta 7,500 de semnături pentru toate celelalte partide reprezintă un mecanism de verificare a vitalității organizaționale și a legăturii reale dintre un partid și cetățenii pe care pretinde că îi reprezintă. Comisia de la Veneția a recunoscut că cerințele de colectare a semnăturilor sunt compatibile cu standardele democratice atunci când pragurile sunt rezonabile și nediscriminatorii, întrucât îndeplinesc o funcție legitimă: descurajarea participării electorale pur formale a unor structuri fără susținere reală în rândul populației. Pragul de 7,500 de semnături este modest în raport cu

practica europeană — situându-se la nivelul Danemarcei și considerabil sub pragurile naționale din Italia (36.000), Spania (37.500) sau România (97.500) — și nu constituie, prin urmare, o restricție excesivă a dreptului de asociere și participare politică, ci un filtru minim și proporțional de relevanță democratică. În prezent, pentru a fi înregistrați de Comisia Electorală Centrală, toți candidații la funcția de Președinte al Republicii Moldova depun liste de subscripție, care conțin semnăturile a cel puțin 15,000 și cel mult 25,000 de alegători.

3. DIZOLVAREA ȘI SUSPENDAREA PARTIDELOR POLITICE

Este necesară clarificarea și armonizarea temeiurilor juridice, procedurilor și competențelor instituționale aferente dizolvării și suspendării partidelor politice. O atenție deosebită se impune cu privire la procedurile de aplicare a măsurilor asigurătorii prevăzute la art. 21 (3¹ și 3²) LP 294/2007 și la graduarea generală a sancțiunilor.

Considerăm că trebuie asigurată coerența pragurilor de aplicare a măsurilor asigurătorii în procedurile privind limitarea și dizolvarea partidelor politice.

Cadrul normativ actual instituie un standard mai exigent pentru dispunerea măsurii asigurătorii de limitare a activității unui partid (art.21. alin. 3¹) decât pentru unele temeiuri de dizolvare pe fond (art. 22 alin. (2)). Concret, limitarea provizorie impune demonstrarea unui *pericol real și iminent* cu *consecințe iremediabile*, în timp ce dizolvarea definitivă poate fi cerută inclusiv pentru încălcări de natură formal-administrativă, fără un prag de pericolozitate echivalent.

Această asimetrie contravine principiului proporționalității, potrivit căruia măsurile provizorii, în natura lor reversibile, ar trebui să fie mai accesibile decât măsurile definitive și ireversibile.

Linii Directoare ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR din 2020 privind Reglementarea Partidelor Politice prevăd că: „Pierderea înregistrării [...] ar trebui să fie limitată la cazurile de încălcări grave ale legii și să fie realizată în conformitate cu proceduri clar definite, inclusiv prin examinarea de către și/sau contestarea în fața unui organ imparțial și independent. Acolo unde legislația prevede pierderea statutului de înregistrare, aceasta ar trebui să stipuleze, de asemenea, proceduri și cerințe clare pentru re-înregistrarea partidelor” (pct. 99)

Opinia COMISIEI DE LA VENEȚIA PRIVIND MĂSURILE ASIGURĂTORII (CDL-AD(2026)006,pct. 51-54; CDL-AD(2026)007, pct.53):

(a) Limitarea asigurătorie a activității este permisă în cadrul procedurilor de dizolvare și al procedurilor de limitare, dar numai în circumstanțe strict definite și cu adevărat excepționale.

(b) Măsurile asigurătorii ar trebui, de regulă, să fie precedate de măsuri mai puțin drastice, precum avertismentul sau amenda, cu excepția cazului în care alegerile sunt iminente și există un pericol real și iminent de consecințe ireparabile pentru valorile democratice și statul de drept.

(c) Orice decizie judiciară de aplicare a unei limitări asigurătorii trebuie să fie susținută de o motivare adecvată și temeinică, care să demonstreze necesitatea strictă a măsurii.

(d) Comisia exprimă îngrijorare specifică față de absența unor căi de atac ex post eficiente: odată desfășurate alegerile, rezultatul lor nu poate fi anulat în mod realist, ceea ce face ca excluderea asigurătorie din alegeri să fie deosebit de severă și să necesite un control strict.

Analiza Comisiei de la Veneția recomandă și reducerea perioadei maxime de limitare la 6 luni. Legiuitorii ar trebui să ia în considerare modificarea art. 21(3¹) pentru a reflecta un maxim de 6 luni pentru limitarea activității un PP ca măsură asigurătorie.

Astfel, se recomandă revizuirea condițiilor de aplicare a măsurilor asigurătorii prevăzute la art. 21, alin 3¹ și 3², și la art. 22 alin. (2) al Legii Partidelor astfel încât pragurile să reflecte o scară graduală și coerentă:

- **Măsura asigurătorie pentru limitare** să fie condiționată de existența unor *indicii rezonabile* de activitate ilegală și a unui risc concret de continuare a acesteia pe durata procesului — standard inferior celui cerut pentru pronunțarea pe fond;
- **Măsura asigurătorie pentru dizolvare** să presupună un prag ușor mai ridicat, proporțional cu gravitatea mai mare a acțiunii principale, dar inferior standardului de fond;
- **Dizolvarea pe fond** să mențină cel mai ridicat standard probatoriu dintre toate.

Această recalibrare ar asigura coerența internă a mecanismului, ar preveni situații în care instanța refuză măsura provizorie în cauze unde măsura definitivă ar fi totuși justificată și ar elimina stimulentele practice de a ocoli etapa provizorie prin solicitarea directă a dizolvării.

Acțiuni legislative necesare:

- Introducerea unui regim de sancțiuni graduale pentru toate temeiurile de limitare și dizolvare: avertisment → amendă → limitare temporară a activității → dizolvare.
- Modificarea art. 21(3¹) pentru a clarifica că limitarea asigurătorie a activității este disponibilă exclusiv: (a) în cadrul procedurilor de dizolvare, sau (b) în cadrul procedurilor de limitare, restrânse la circumstanțe cu adevărat excepționale, în care alegerile sunt iminente și există un pericol real și iminent de consecințe ireparabile.
- Reducerea duratei maxime a limitării asigurătorii prevăzute la art. 21(3¹) la 6 luni, în conformitate cu recomandarea Comisiei de la Veneția.
- Instituirea obligației ca orice decizie judiciară de aplicare a măsurilor asigurătorii să conțină o motivare specifică și temeinică, care să demonstreze necesitatea strictă și proporționalitatea măsurii.
- Clarificarea dacă căile de atac împotriva măsurilor asigurătorii au efect suspensiv — Comisia de la Veneția recomandă că efectul suspensiv ar trebui să constituie regula, cu excepții justificate temeinic (CDL-AD(2026)006, pct. 59; CDL-AD(2026)007, pct. 54).

Soluții legislative propuse - modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

Capitolul V al Legii nr.294/2007 va avea următorul cuprins: „**SANCTIUNI ȘI ÎNCETAREA ACTIVITĂȚII PARTIDELOR POLITICE**”

Articolul 20 va avea următorul cuprins:

„Articolul 20. Gradualitatea sancțiunilor

(1) Pentru încălcarea actelor normative ce vizează partidele politice, Agenția Servicii Publice poate aplica sau solicita aplicarea următoarelor sancțiuni de bază sau complementare:

a) avertisment scris;

b) solicitarea lipirii de alocații de la bugetul de stat sau lipsirea de alocații de la bugetul de stat pentru performanțele obținute la scrutinul în care este înregistrat în calitate de concurent electoral;

c) limitarea activității partidului politic;

d) încetarea activității partidului politic în baza prevederilor de la articolul 22 alin.(1) literele c), d) și f).

(2) Sancțiunile aplicabile partidelor politice pentru încălcarea prevederilor prezentei legi se aplică gradual, ținând cont de gravitatea faptei, repetitivitatea acesteia și riscul pentru valorile democratice. Aplicarea unei sancțiuni mai severe este permisă doar dacă sancțiunea anterioară, mai puțin drastică, nu a condus la remedierea încălcării sau dacă gravitatea faptei face ca măsurile mai puțin drastice să fie vădit insuficiente.”

La articolul 21, alineatul (3/1) se expune într-o redacție nouă cu următorul cuprins:

„(3/1) La cererea Ministerului Justiției, concomitent cu depunerea cererii de limitare a activității sau de dizolvare a partidului politic, instanța de judecată poate dispune, prin încheiere, aplicarea măsurii asigurătorii de limitare a activității partidului politic pe o perioadă ce nu poate depăși 6 luni. Măsura asigurătorie poate fi dispusă exclusiv în următoarele cazuri:

a) în cadrul procedurilor de limitare a activității, doar în circumstanțe excepționale în care alegerile sunt iminente, iar inacțiunea ar genera un pericol real și iminent de consecințe ireparabile pentru valorile democratice și statul de drept;

b) în cadrul procedurilor de dizolvare, dacă există indicii temeinice privind riscul continuării unor acțiuni violente sau anticonstituționale.”

Articolul 21, se completează cu alineatele (3/2) și (3/3) cu următorul cuprins:

„(3/2) Încheierea judecătorească de aplicare a măsurii asigurătorii trebuie să conțină o motivare specifică și temeinică, care să demonstreze necesitatea strictă a măsurii, caracterul ei proporțional în raport cu scopul urmărit și insuficiența altor măsuri mai puțin restrictive. Instanța este obligată să analizeze impactul măsurii asupra dreptului partidului de a participa la procesul electoral.

(3/3) Încheierea privind aplicarea măsurii asigurătorii poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la pronunțare. Recursul suspendă executarea măsurii asigurătorii, cu excepția cazurilor în care instanța de recurs, printr-o decizie motivată separat, stabilește că suspendarea ar cauza un prejudiciu iminent și iremediabil securității naționale sau ordinii de drept a Republicii Moldova.”

La articolul 22 alineatul (1), lit.a) va avea următorul cuprins:

„a) reorganizare prin fuziune, dezmembrare sau transformare.”

4. PARTIDELE SUCCESOARE

4.1 Statutul juridic al partidelor succesoare și relația cu neconstituționalitatea

Clarificarea faptului că un partid succesor nu este, prin definiție, un partid neconstituțional (art. 3 alineatul 3¹). Numai Curtea Constituțională are competența de a declara neconstituțional un partid politic, în timp ce determinarea statutului de partid succesor poate reveni instanțelor de drept comun (în special Curtea Supremă de Justiție).

Soluții legislative propuse - modificări la *Legea privind partidele politice nr.294/2007*:

La articolul 3, alineatul (1/1) se completează cu următorul enunț: „**Constatarea de către instanța de judecată a calității de partid politic succesor nu echivalează cu declararea neconstituțională de drept a partidului politic respectiv.**”

4.2 Criteriile de determinare a statutului de succesor

Criteriile prevăzute la art. 3(1²) din Legea privind partidele politice enumeră șapte circumstanțe care pot indica statutul de succesor, inclusiv continuitatea persoanelor, a ideologiei, a statutelor, a structurilor, a activităților, a mijloacelor financiare, a resurselor materiale/logistice/media și o clauză deschisă pentru orice alte circumstanțe relevante.

Articolul 3(1³) prevede, de asemenea, termene de prescripție: cinci ani pentru rolurile de conducere în acțiunile care au condus la declararea neconstituționalității, patru ani pentru participarea activă sau absența distanțării publice și trei ani pentru alte circumstanțe, precum legăturile personale, promovarea ideologiei sau imaginea de activitate comună.

OPINIA COMISIEI DE LA VENEȚIA PRIVIND APLICAREA HOLISTICĂ (CDL-AD(2026)006, pct. 28–30):

Comisia de la Veneția introduce următoarele cerințe interpretative care nu sunt enunțate explicit în legea actuală:

(a) Evaluarea trebuie să fie holistică și contextuală — niciun criteriu singular nu este suficient în sine pentru a stabili statutul de succesor.

(b) Nu este necesar ca toate criteriile să fie întrunite — în funcție de context, unele pot fi îndeplinite, altele nu.

(c) Clauza deschisă de la art. 3(1²)(7) (orice alte circumstanțe relevante) este licită, însă orice recurgere la circumstanțe neenumerate trebuie motivată în mod adecvat în raționamentul instanței.

(d) Există o cerință suplimentară ca legătura să se raporteze în mod specific la conduita anti-democratică ce a determinat declararea inițială a neconstituționalității, și nu doar la continuitatea organizatorică formală.

Aceste principii interpretative ar trebui codificate în lege sau cel puțin în îndrumări judiciare cu caracter obligatoriu, pentru a asigura o aplicare consecventă.

4.3 Garanții procedurale în procedurile privind partidele succesoare

COMISIA DE LA VENEȚIA PRIVIND GARANȚIILE PROCEDURALE (CDL-AD(2026)006, pct. 55–59; CDL-AD(2026)007, pct. 54):

Comisia de la Veneția identifică următoarele lacune procedurale specifice care necesită intervenție legislativă:

(a) Dreptul la ascultarea ambelor părți: Conform art. 21(3^a), acest drept este garantat expres doar în procedurile privind măsurile asigurătorii în limitarea activității partidului. Comisia recomandă extinderea sa la toate procedurile referitoare la limitarea și dizolvarea activității partidului.

(b) Sarcina probei: Legea nu specifică cu claritate cum este alocată sarcina probei în procedurile privind partidele succesoare și nici care standard sau tip de probe este necesar pentru a stabili o legătură substanțială sau continuitatea. Această absență riscă o aplicare inconsecventă sau excesiv discreționară.

(c) Efectul suspensiv al căilor de atac: Nu este clar dacă căile de atac împotriva deciziilor de limitare sau dizolvare au efect suspensiv. Comisia recomandă ca efectul suspensiv să constituie regula generală, cu excepții permise doar în cazuri justificate corespunzător.

(d) Termene procedurale: Comisia constată că termenele existente sunt, în linii mari, compatibile cu standardele europene (3–5 zile în materie electorală), dar recomandă ca regulile clare de procedură care există în contextul electoral să existe și în procedurile privind partidele succesoare.

Acțiuni legislative necesare:

- Codificarea în lege a cerinței de evaluare holistică și contextuală a criteriilor de succesori, cu menționarea expresă că niciun criteriu singular nu este suficient.
- Clarificarea distincției dintre statutul de succesori și neconstituționalitate și precizarea că instanțele care determină statutul de succesori nu se pronunță asupra constituționalității.
- Introducerea unor standarde probatorii clare și a unor norme privind sarcina probei în procedurile referitoare la partidele succesoare.
- Extinderea dreptului la dezbateri contradictorii (ascultarea părților) la toate procedurile de limitare sau dizolvare a activității partidului, nu doar la procedurile privind măsurile asigurătorii.
- Clarificarea faptului că căile de atac împotriva deciziilor de limitare și dizolvare au efect suspensiv, cu excepții permise exclusiv în cazuri justificate temeinic, susținute de decizii judiciare motivate.
- Introducerea unui termen maxim global pentru procedurile de înregistrare care implică suspectate partide succesoare (a se vedea și Secțiunea 1.1).

Soluții legislative propuse - modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

Articolul 3:

La alineatul (1/2), cuvintele „instanța de judecată” se substituie cu cuvintele „**Curtea Supremă de Justiție**”;

Articolul se completează cu alineatele (1/4), (1/5) și (1/6) cu următorul cuprins:

„(1/4) La aplicarea prevederilor de la alin. (1/2), instanța de judecată va lua în considerare următoarele principii de aplicare a criteriilor:

- a) statutul de succesori se stabilește prin analiza criteriilor în ansamblu, fiind insuficientă invocarea unui singur criteriu în mod izolat;**
- b) constatarea succesiunii nu necesită întrunirea cumulativă a tuturor criteriilor, ponderea fiecăruia fiind determinată de contextul cauzei;**
- c) utilizarea criteriului prevăzut la alin. (1/2) pct. 7) impune instanței de judecată obligația de a motiva în mod specific relevanța circumstanțelor neenumerate pentru cazul analizat;**

d) constatarea legăturii de succesiune trebuie să demonstreze continuitatea conduitei neconstituționale care a stat la baza dizolvării partidului anterior, simpla continuitate organizatorică sau formală nefiind suficientă pentru a justifica aplicarea restricțiilor.

(1/5) Constatarea statutului de succesor al unui partid politic declarat neconstituțional reprezintă o procedură de stabilire a identității substanțiale cu un partid declarat neconstituțional și nu constituie un nou control al constituționalității. Instanța de judecată nu se pronunță asupra constituționalității obiectivelor partidului, ci doar asupra legăturii de succesiune cu entitatea dizolvată anterior.

(1/6) În procedurile privind constatarea statutului de succesor, sarcina probei revine autorității/instituției statului care invocă succesiunea. Statutul de succesor poate fi stabilit doar dacă probele prezentate demonstrează, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că noua entitate continuă activitatea și obiectivele partidului dizolvat, precum și în baza unor probe concludente care demonstrează legătura directă și intenționată cu partidul dizolvat urmare a declarării ca fiind neconstituțional.”

Articolul 22 se completează cu alineatele (6) și (7), cu următorul cuprins:

„(6) Toate procedurile de limitare a activității sau de dizolvare a partidului politic se desfășoară cu respectarea principiului contradictorialității. Partidul politic vizat are dreptul de a fi ascultat, de a prezenta probe și de a contesta argumentele autorității înainte de aplicarea oricărei măsuri de restricționare, inclusiv în cazul măsurilor asigurătorii.

(7) Exercițarea căii de atac împotriva deciziei de limitare a activității sau de dizolvare a partidului politic suspendă de drept executarea acesteia până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești. Prin excepție, instanța poate dispune prin încheiere separat motivată executarea imediată, doar dacă aceasta este strict necesară pentru a preveni un pericol iminent și grav la adresa securității naționale sau a ordinii publice.”

***Comentarii:** Soluția legislativă propusă oferă Curții Supreme de Justiție un cadru metodologic clar pentru evaluarea succesiunii partidelor declarate neconstituționale. Prin introducerea acestor principii, se previne aplicarea arbitrară a criteriilor de succesiune și se asigură că restricțiile sunt fundamentate pe o continuitate reală a conduitei anti-democratice, nu doar pe elemente organizatorice formale. Astfel, se garantează un echilibru just între necesitatea protejării ordinii constituționale și respectarea dreptului fundamental la asociere. Subsecvent, la elaborarea acestor prevederi s-a ținut cont și de următoarele:

Standardul de probă - literele a) și b): Prin aceste norme s-a evitat rigiditatea matematică. Astfel, instanța de judecată primește libertatea de a analiza tabloul general (holistic), prevenind situația în care un partid ar putea „scăpa” de răspundere doar pentru că a modificat un singur element formal (de exemplu, sediul), dar a păstrat restul structurii partidului declarat neconstituțional. Totodată, prin folosirea termenului „în ansamblu” [la lit. a) și „nu necesită întrunirea cumulativă” la lit. b)], eliminăm orice dubiu interpretativ. Judecătorul trebuie să înțeleagă că are o marjă de apreciere, dar că această marjă trebuie să fie una echilibrată.

Transparența judiciară - litera c): Deoarece „orice alte circumstanțe relevante” este o normă deschisă, a fost introdusă obligativitatea motivării sporite pentru a preveni interpretările arbitrare și pentru a respecta principiul previzibilității legii.

Legătura causală - litera d): Acesta este punctul critic din opinia CoV. Această formulare obligă instanța de judecată să demonstreze că „noul” partid nu doar că arată ca cel vechi, ci se comportă la fel de periculos pentru ordinea democratică. Astfel, se evită pedepsirea unor membri de partid care ar putea dori să se asocieze în mod legitim și democratic, fără a repeta erorile trecutului.

În continuare se propune a fi introdus alineatul (1/5) cu scopul de a crea o „centură de siguranță” pentru judecătorii de drept comun, pe simplul motiv ca aceștia să nu se creadă judecători constituționali. Ei doar verifică „ADN-ul” partidului, nu dacă „ideologia” lui este conformă cu Legea Supremă (deoarece acest lucru a fost făcut deja către Curtea Constituțională pentru partidul „mamă” declar deja neconstituțional).

Referitor la standardul probatoriu - alin.(1/6), CoV a subliniat în opinia sa că „prezumția de vinovăție” nu are loc aici. De aceea, se propune ca sarcina probei să revină instituțiilor statului, iar standardul să fie unul înalt („dincolo de orice îndoială rezonabilă”), având în vedere severitatea sancțiunii care poate duce până la neînregistrarea partidului sau chiar dizolvarea acestuia.

Articolul 22 se propune a fi completat cu alineatele (6)-(7), pentru a introduce astfel în Legea partidelor politice garanțiile necesare pentru asigurarea principiului de contradictorialitate și a protecției împotriva executării imediate (efect suspensiv).

4.4 Dizolvarea ca măsură de ultimă instanță pentru partidele succesoare

COMISIA DE LA VENEȚIA (CDL-AD(2026)006, pct. 44–45; CDL-AD(2026)007, pct. 53, 55):

Comisia de la Veneția consideră că prevederea dizolvării unui partid politic drept consecință necesară a determinării statutului său de succesor este incompatibilă cu principiul proporționalității. Articolul 22(2)(f), care prescrie dizolvarea drept unica măsură aplicabilă partidelor succesoare, este, prin urmare, potențial incompatibil cu standardele internaționale. Comisia notează că art. 22(2³) conferă deja Curții de Apel competența de a impune limitări ca alternativă la dizolvare atunci când încălcările nu sunt suficient de grave, confirmând că o gamă de consecințe juridice ar trebui să fie disponibile. Comisia afirmă că dizolvarea poate fi o măsură permisă, dar nu trebuie să fie singura și ar trebui aplicată exclusiv ca măsură de ultimă instanță.

Acțiuni legislative necesare:

- Modificarea art. 22(2)(f) pentru a prevedea că determinarea statutului de succesor nu conduce în mod automat la dizolvare; instanța trebuie, în schimb, să evalueze proporționalitatea și să impună măsura cea mai puțin restrictivă disponibilă.
- Introducerea unui spectru gradual neexhaustiv de sancțiuni pentru partidele succesoare, incluzând: (a) avertisment formal; (b) obligația de distanțare publică față de conduita predecesorului; (c) limitarea temporară a activității; (d) limitarea cu condiții; și (e) dizolvarea ca măsură de ultimă instanță.

Soluții legislative propuse - modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

Articolul 22 alineatul (2) litera f) va avea următorul cuprins:

„f) se constată statutul de succesor al unui partid politic declarat neconstituțional, în condițiile articolului 3 alineatul (1/2), fiind necesară aplicarea uneia dintre măsurile prevăzute la art. 21/1;”

Legea se completează cu Articolul 21/1, cu următorul cuprins:

„Articolul 21¹. Măsurile aplicabile în cazul constatării calității de succesor

- (1) Constatarea calității de succesor al unui partid politic declarat neconstituțional, în temeiul art. 3 alin. (1/2), nu atrage în mod automat dizolvarea partidului politic. La examinarea cauzei, instanța de judecată evaluează proporționalitatea măsurii în raport cu gravitatea conduitei și gradul de risc pentru ordinea democratică.**
- (2) În funcție de gravitatea conduitei successorale și de gradul de risc pentru valorile protejate într-o societate democratică, instanța de judecată poate aplica următoarele măsuri:**
 - a) *avertisment formal*, cu obligarea partidului politic de a înceta orice acțiune ce indică succesiunea în conduită și de a se conforma normelor democratice într-un termen stabilit;**
 - b) *disocierea publică obligatorie*, prin care partidul este ținut să adopte și să difuzeze oficial un act de condamnare și delimitare de acțiunile sau ideologia care au fundamentat declararea neconstituționalității predecesorului;**
 - c) *limitarea activității sub condiție*, prin interzicerea temporară a exercitării unor drepturi specifice, inclusiv a dreptului de a beneficia de subvenții de la bugetul de stat sau de a utiliza anumite attribute identitare;**
 - d) *limitarea activității partidului politic*, în condițiile art. 21;**
 - e) *dizolvarea partidului politic*.**
- (3) Măsurile prevăzute la alin. (2) au caracter neexhaustiv, instanța putând aplica și alte restricții adecvate circumstanțelor particulare ale cauzei, cu respectarea criteriului minime ingerințe.**

(4) Dizolvarea partidului politic poate fi dispusă exclusiv ca măsură de ultimă instanță (ultima ratio), în situația în care instanța de judecată constată, prin hotărâre temeinic motivată, că celelalte măsuri sunt vădit insuficiente pentru înlăturarea pericolului iminent la adresa ordinii constituționale.

***Comentarii:** Distanțarea publică este o soluție inovatoare propusă de CoV. Aceasta forțează partidul să facă o alegere: fie se rupe ideologic și practic de trecutul neconstituțional (devenind astfel un actor legitim), fie refuză și demonstrează singur că dizolvarea este justificată. În partea ce ține de proporționalitate, prin această ierarhie, legea forțează statul să acționeze pedagogic, nu doar punitiv. Se recunoaște astfel că un partid succesor poate fi format și din oameni de bunăcredință care au nevoie de un cadru legal pentru a se „curăța” de moștenirea toxică a fostei formațiuni.

5. FINANȚAREA PUBLICĂ A PARTIDELOR POLITICE

Propunem introducerea sau extinderea mecanismelor de finanțare de la bugetul de stat, cu scopul de a încuraja un sistem multipartid autentic. ADEPT propune ajustarea formulei de distribuire a finanțării publice a partidelor politice.

Liniiile Directoare ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR din 2020 privind Reglementarea Partidelor Politice prevăd că: „Legislația care reglementează sistemele de alocare poate include, de asemenea, stimulente pentru încurajarea participării politice. De exemplu, granturile de cofinanțare, prin care statul acordă o sumă egală cu cea donată partidului de către susținători, pot favoriza creșterea angajamentului civic al publicului. Pentru ca aceste scheme să nu dezavantajeze partidele ai căror susținători aparțin preponderent segmentelor mai puțin înstărite ale populației, legiuitorii ar putea introduce cofinanțare pentru donații mici, până la un plafon maxim. Cel puțin, astfel de sisteme necesită o supraveghere riguroasă pentru a se asigura că sumele declarate ale donațiilor nu sunt supraevaluate și că toate donațiile private sunt efectuate cu respectarea deplină a cadrului de reglementare aplicabil” (pct. 240). De asemenea: „o parte din finanțare ar trebui extinsă și dincolo de partidele reprezentate în parlament, pentru a include toate partidele care prezintă candidați la alegeri și care se bucură de un nivel minim de susținere din partea cetățenilor. Acest lucru este deosebit de important în cazul partidelor noi, cărora trebuie să li se ofere o șansă echitabilă de a concura cu partidele existente” (pct. 242).

Respectiv, ADEPT propune ca finanțarea de la bugetul de stat să fie acordată proporțional rezultatelor electorale **doar partidelor care au obținut cel puțin 2% din voturile valabil exprimate la alegerile parlamentare sau la ultimele alegeri locale**. Aceasta reprezintă o ajustare față de situația actuală, în care finanțarea publică este distribuită proporțional tuturor partidelor care concurează în alegeri, indiferent de nivelul de susținere obținut.

De asemenea, propunem ca formula **să nu ia în calcul participarea la alegerile prezidențiale**, deoarece candidații promovați în funcția de șef al statului sunt obligați să se desprindă de partidele care i-au nominalizat.

Propunem ca **cuantumul total alocat partidelor să se împartă în două coșuri**.

1. Primul coș, reprezentând **70%** din fonduri, se distribuie proporțional cu procentul de voturi obținut de fiecare partid care a întrunit cel puțin 2% din voturile valabil exprimate la alegerile parlamentare și locale, confirmând mandatul electoral conferit de cetățeni-contribuabili.
2. Al doilea coș, reprezentând **30%** din fonduri, se distribuie proporțional cu valoarea cotizațiilor de membru acumulate anual de fiecare partid care activează conform legii. Cuantumul cotizației este stabilit de fiecare partid în propriul statut, însă nu poate depăși 10% din salariul mediu pe economie pentru anul respectiv.

JUSTIFICARE

Introducerea pragului minim de 2% pentru accesul la finanțarea publică reprezintă o aliniere directă la norma europeană în materie. Datele comparative din statele membre ale UE arată că pragul mediu de acces la finanțare publică este de 2% — tocmai pragul pe care îl propunem — și că acesta este deliberat plasat sub pragul electoral de reprezentare parlamentară, de regulă 5%, tocmai pentru a nu exclude formațiunile cu susținere reală, dar încă insuficientă pentru a obține mandate. De altfel, pragul de acces la finanțare publică în țările UE tinde să fie cu 2 sau 3 puncte procentuale sub pragul electoral. Acesta este cazul unor țări precum Austria, Bulgaria, Letonia sau Slovenia. Doar două state membre ale UE (respectiv Malta și Italia, însă aceasta din urmă doar începând cu 2017) nu garantează accesul la subvenții de stat, situație tratată în literatura de specialitate ca excepție criticabilă. Prin urmare, propunerea nu restrânge accesul la finanțare publică față de standardul european — îl aliniază la el. Totodată, eliminarea finanțării pentru partidele care obțin sub 2% corectează o disfuncționalitate a sistemului actual: alocarea de resurse publice unor formațiuni fără o susținere electorală minimă demonstrată, ceea ce contravine principiului că finanțarea publică trebuie să reflecte voința reală a cetățenilor-contribuabili..

Includerea alegerilor locale în baza de calcul pentru ambele coșuri reflectă principiul că legitimitatea democratică se construiește la toate nivelurile reprezentării, nu exclusiv în legislativ. Un partid care obține 2% din voturi la alegerile locale demonstrează o prezență teritorială reală și o susținere civică autentică, echivalentă din punct de vedere democratic cu performanța parlamentară. Excluderea alegerilor prezidențiale din formulă este justificată de natura distinctă a acestui scrutin: candidații la funcția de șef al statului sunt obligați prin lege să se desprindă de structurile de partid care i-au nominalizat, ceea ce face inadecvată utilizarea acestui rezultat electoral ca bază de calcul pentru finanțarea partidului de origine.

Structura duală a celor două coșuri combină două logici complementare. Componenta majoritară — 70% proporțional cu voturile — asigură că resursele publice urmează, în primul rând, voința exprimată de cetățeni la urne, recompensând formațiunile cu susținere electorală demonstrată și semnificativă.

Componenta bazată pe cotizații de membru — 30% din fonduri — introduce un mecanism de cofinanțare civică cu precedente solide în practica europeană, prezent în Germania, Olanda. Logica sa este că statul recompensează capacitatea unui partid de a mobiliza participarea civică autentică a cetățenilor, nu doar de a obține voturi. Comisia de la Veneția a subliniat în mod repetat că partidele politice sănătoase nu sunt structuri electorale sezoniere, ci organizații cu baze de membri active și implicate. Cofinanțarea cotizațiilor recompensează tocmai această dimensiune organizațională — independentă de dimensiunea formațiunii și accesibilă oricărui partid care a depășit pragul de 2% și care investește în construcția sa internă. Aceasta corectează un dezechilibru recunoscut în literatura de specialitate: sistemele de finanțare pur electorale tind să înghețe peisajul politic în configurația existentă, limitând pluralismul competitiv.

Plafonul cotizației la 10% din salariul mediu pe economie are un rol de protecție împotriva unui risc specific: transformarea mecanismului de cotizații într-un canal de finanțare ilicită. Fără un astfel de plafon, cotizațiile de valoare excesivă ar putea fi folosite pentru a introduce în circuitul legal al finanțării publice fonduri de proveniență obscură, sub aparența contribuției voluntare a membrilor. Plafonul asigură că valoarea cotizației rămâne într-un registru accesibil cetățeanului obișnuit, făcând practic imposibilă utilizarea acestui instrument pentru spălarea unor sume semnificative prin structura de membri a unui partid. În același timp, mecanismul garantează că finanțarea publică acordată prin acest coș reflectă participarea civică autentică și largă, nu capacitatea unui cerc restrâns de contributory privilegiați de a simula o bază de membri activă.

Soluții legislative propuse - modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

La articolul 25/1, după primul enunț alineatul (1) se completează cu enunțul **„Cuantumul cotizației de membru nu poate să depășească 10% din salariul mediu pe economie stabilit pentru anul respectiv.”**

La articolul 27, alineatului (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Partidele politice care au obținut cel puțin 2% din voturile valabil exprimate în alegerile parlamentare sau în alegerile locale generale, au dreptul să primească anual finanțare de la bugetul de stat prin intermediul Comisiei Electorale Centrale. Regulamentul privind finanțarea partidelor politice, inclusiv metodologia de calcul, este aprobat de către Comisia Electorală Centrală. Cuantumul alocațiilor pentru acest scop se aprobă în legea bugetară anuală, cota procentuală constituind 0,1% din veniturile bugetului de stat, cu excepția veniturilor cu destinație specială prevăzute de legislație, și se distribuie după cum urmează:

- a) 30% – partidelor politice proporțional cu valoarea cotizațiilor de membru acumulate anual de către fiecare partid;**
- b) 35% – partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile locale generale;**
- c) 35% – partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile parlamentare.”**

6. DONAȚIILE PERSOANELOR FIZICE

Dreptul persoanelor fizice de a dona partidelor politice nu ar trebui restricționat pe motiv că nu au realizat venituri declarate legal în ultimele 12 luni. Această restricție creează o barieră disproporționată în calea participării la viața politică pentru segmente semnificative ale populației, inclusiv pentru persoanele care activează în economia informală sau care se află între locuri de muncă formale.

Acțiuni legislative necesare:

- Eliminarea sau revizuirea substanțială a restricției privind donațiile persoanelor fizice care nu au declarat venituri în ultimele 12 luni, înlocuind-o cu o interdicție proporțională și clar definită, vizând donațiile de origine necunoscută sau ilegală.

Soluții legislative propuse - modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

Articolul 26, se completează cu alin. (4/2), cu următorul cuprins:

„(4/2) În cazul în care persoana fizică donatoare nu a înregistrat venituri impozabile pe teritoriul Republicii Moldova în ultimele 12 luni anterioare efectuării donației, aceasta poate face donații din economii personale acumulate în perioadele fiscale precedente sau din venituri obținute în afara țării, în limitele stabilite la alin. (4). Dovada provenienței legale a acestor mijloace se face prin declarație pe proprie răspundere, care poate fi însoțită de documente justificative (extrase de cont, dovezi ale transferurilor de peste hotare, declarații vamale de introducere a numerarului etc.).”

***Comentarii:** Analiza Regulamentului privind finanțarea activității partidelor politice (aprobat prin Hotărârea CEC nr.1102/2023) scoate în evidență o serie de incompatibilități tehnice și procedurale care trebuie rezolvate prin textul legii. Astfel, în prezent, Regulamentul este construit pe prezumția interconectării automate, ceea ce face ca orice donație fără „istoric fiscal” în ultimele 12 luni să fie respinsă automat de sistem. CEC se bazează pe un algoritm de verificare automată prin sistemul „Control Financiar”, care interoghează baza de date a Serviciului Fiscal de Stat (SFS). Dacă interogarea returnează „0 venituri pe ultimele 12 luni”, donația este considerată neconformă. Altfel spus, în lipsa unei înregistrări fiscale în ultimele 12 luni, sistemul (Sistemul SSI „Control Financiar”) generează o alertă de neconformitate. Donatorii trebuie să semneze o declarație prin care confirmă că veniturile sunt din surse proprii. Totuși, Regulamentul nu prevede o rubrică pentru „economii acumulate în perioade anterioare” sau „venituri obținute în străinătate”, limitând astfel validarea acestora. Fără o modificare legislativă care să redefinească „venitul eligibil”, această procedură rămâne punitivă și disproporționată.

Soluția propusă prin introducerea alin.(4/2) va obliga CEC să accepte **dovezi alternative** de legalitate. Mulți cetățeni aflați în diasporă revin în țară sau vor să susțină un partid din economiile făcute peste hotare. Fără această modificare, ei sunt practic excluși de la finanțarea politică deoarece veniturile lor nu apar în sistemul SFS local. Din punct de vedere al proporționalității, este de menționat că prin prezenta propunere se elimină prezumția de „donator-interpus” (folosit pentru a spăla banii partidului) pentru cetățenii de bună-credință, mutând sarcina probei: cetățeanul declară sub sancțiune penală (pentru fals în declarații) proveniența banilor, iar organul de control verifică veridicitatea doar în caz de suspiciuni rezonabile. Această abordare ar rezolva blocajul tehnic actual fără a deschide ușa finanțărilor oculte, deoarece plafoanele maxime (6 salarii medii) rămân în vigoare.

7. UTILIZAREA RESURSELOR ADMINISTRATIVE

OPINIA COMISIEI DE LA VENEȚIA (CDL-AD(2026)007, pct. 36–43):

Interdicția participării remunerate în scopuri de publicitate politică este prea largă și ar trebui limitată la activitățile care vizează în mod clar influențarea campaniilor electorale.

Comisia mai notează că interdicția campaniei electorale prevăzută la art. 52 din Codul contravențional anterior demarării perioadei oficiale de campanie este excesiv de cuprinzătoare și că definițiile ar trebui să fie mai precise, pentru a evita restricționarea discursului politic legitim.

Acțiuni legislative necesare:

- Restrângerea definiției publicității politice interzise în contextul participării remunerate la adunări la activitățile cu o legătură electorală demonstrabilă.
- Introducerea unor excepții de la interdicțiile privind campania preelectorală, pentru a păstra spațiul pentru discursul politic legitim, anunțarea candidaturii și implicarea societății civile.

Soluții legislative propuse - modificări la Codul Contravențional nr.218/2008

Articolul 47/2 se completează cu alineatul (4/1) cu următorul cuprins:

„(4/1) Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), interdicția participării remunerate a persoanelor la întruniri se aplică exclusiv în cazul în care se demonstrează o legătură electorală directă, manifestată prin îndemnuri explicite de a vota pentru sau împotriva unui anumit concurent electoral ori participant la referendum, acțiuni

desfășurate în perioada electorală. Nu constituie corupere în sensul prezentului articol asigurarea de către organizatori a cheltuielilor logistice rezonabile (transport, hrană, apă, materiale promoționale de valoare simbolică) necesare participării la întrunire.”

Articolul 52 se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„(4) În sensul prezentului articol următoarele activități nu constituie agitație electorală interzisă și nici campanie electorală precocă:

- a) anunțarea publică a intenției de a candida la o funcție electivă sau desfășurarea procedurilor interne de desemnare a candidaților;
- b) opiniile, analizele și mesajele de educație civică exprimate de reprezentanții societății civile și mass-media, care vizează buna guvernare sau procesele politice, fără a conține îndemnuri de a vota pentru un subiect electoral specific;
- c) activitățile curente ale partidelor politice de promovare a propriei doctrine, programe sau de critică a autorităților, care fac parte din discursul politic legitim desfășurat în afara perioadei de campanie electorală.”

8. OBLIGAȚIILE DE RAPORTARE ALE PARTIDELOR POLITICE

Propunem reevaluarea domeniului de aplicare și a frecvenței seturilor de date pe care partidele politice sunt obligate să le depună la Comisia Electorală Centrală (CEC) și/sau la ASP, în special în ceea ce privește numărul membrilor și donațiile primite. Partidele politice semnaleză că cerințele actuale generează o sarcină administrativă excesivă și costuri financiare disproporționate.

OPINIA COMISIEI DE LA VENEȚIA (CDL-AD(2026)007, pct. 56–57; Rec. F):

Comisia constată că cerința actuală de a depune date personale detaliate din registrele membrilor atât la ASP, cât și la CEC ridică probleme semnificative sub aspectul dreptului la viață privată, al libertății de asociere și al protecției datelor cu caracter personal. Recomandarea F a Comisiei solicită reconsiderarea acestei cerințe în ansamblu; dacă este menținută, domeniul de aplicare trebuie restrâns, **actualizările trebuie să fie periodice, nu continue, iar sancțiunile trebuie să fie mai puțin intruzive decât limitarea activității partidului.**

CERINȚELE COMISIEI DE LA VENEȚIA PRIVIND PROTECȚIA DATELOR (CDL-AD(2026)007, pct. 56-57, 79-85; Rec.F):

(a) Datele cu caracter personal care dezvăluie opinia politică (inclusiv listele de membri ai partidului) fac parte din categoriile speciale de date sensibile în temeiul art. 8 CEDO și al legislației privind protecția datelor, beneficiind de o protecție sporită.

(b) Domeniul de aplicare al informațiilor ce urmează a fi depuse ar trebui minimizat cu atenție — Comisia sugerează că numerele actului de identitate al alegătorului pot fi suficiente pentru verificarea calității de membru și a conformității, fără a fi necesar să se solicite numele complet, data nașterii, adresa și IDNP-ul.

(c) Ar trebui solicitate numai actualizări periodice (de exemplu, de două ori pe an) — nu actualizări permanente cu termene stricte — ținând seama de capacitățile limitate ale partidelor mai mici.

(d) Nedepunerea datelor privind membrii nu ar trebui să declanșeze limitarea activității partidului; în schimb, ar trebui să fie disponibile sancțiuni mai puțin intruzive.

(e) Comisia recomandă excluderea numerelor de telefon din categoriile de date cu caracter personal care pot fi colectate în cadrul activităților de colectare a semnăturilor (art. 18, Legea privind întrunirile).

Acțiuni legislative necesare:

- Ajustarea prevederilor ce țin de obligația partidelor politice de a depune date personale detaliate din registrele lor de membri la organele de stat: Reducerea câmpurilor de date la minimul necesar pentru verificarea calității de membru (de exemplu, exclusiv numărul actului de identitate al alegătorului); trecerea la actualizări periodice

(maximum de două ori pe an); și introducerea unor sancțiuni mai puțin intruzive decât limitarea activității partidului pentru neconformare.

- Excluderea numerelor de telefon din categoriile de date cu caracter personal permise pentru activitățile de colectare a semnăturilor, în temeiul art. 18 din Legea privind întrunirile.

Soluții legislative propuse:

(i) Modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:

Articolul 7¹. Registrul membrilor de partid

Alineatul (1) rămâne neschimbat:

Partidele politice țin registre ale membrilor de partid ai acestora, care sunt structurate potrivit organizațiilor teritoriale.

Alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins:

În registrul menționat la alin. (1) sunt indicate numărul actului de identitate al alegătorului, data efectuării înscrierii în registru, precum și data suspendării sau încetării calității de membru al partidului politic. Colectarea și prelucrarea datelor cu caracter personal suplimentare — inclusiv numele și prenumele, data nașterii, numărul de identificare de stat (IDNP) și adresa de domiciliu — este permisă exclusiv în măsura în care este necesară pentru îndeplinirea obligațiilor statutare interne ale partidului și se realizează cu respectarea strictă a prevederilor Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Datele cu caracter personal care dezvăluie opinia politică a persoanei, inclusiv calitatea de membru al unui partid politic, constituie date din categorii speciale de date sensibile și beneficiază de protecție sporită împotriva oricărei dezvăluiri, utilizări sau prelucrări neautorizate.

Alineatul (2¹) — nou, se introduce:

Înscrierile inițiale în registrul membrilor de partid se efectuează în termen de cel mult 30 de zile de la data înregistrării partidului politic. Actualizările ulterioare ale registrului se transmit Agenției Servicii Publice de două ori pe an, până la data de 1 martie pentru semestrul anterior iulie–decembrie și până la data de 1 septembrie pentru semestrul anterior ianuarie–iunie. Nu se impune actualizarea permanentă a registrului și nici transmiterea modificărilor individuale în regim curent.

Alineatul (3) se modifică și va avea următorul cuprins:

Organele executive centrale ale partidului politic țin registrul membrilor de partid, poartă răspundere pentru corectitudinea datelor înscrise și asigură protecția acestora împotriva accesului neautorizat, divulgării sau utilizării în alte scopuri decât cele prevăzute de prezenta lege. Registrul membrilor de partid nu este public și nu poate fi transmis unor terți, cu excepția Comisiei Electorale Centrale și Agenției Servicii Publice, în condițiile și în limitele prevăzute de prezenta lege, și a autorităților competente, în condițiile legii. Neprezentarea datelor și informațiilor din registrul membrilor de partid în termenele prevăzute la alin. (2¹) atrage aplicarea prevederilor art. 21 alin. (1¹) cu referire la partidul politic respectiv.

Alineatul (4) — nou, se introduce:

Agenția Servicii Publice prelucrează datele transmise de partidele politice exclusiv în scopul verificării îndeplinirii condițiilor prevăzute de prezenta lege și nu le poate utiliza în alte scopuri, nu le poate transmite unor terți și nu le poate publica, cu excepția datelor agregate și anonimizate necesare raportării statistice. Agenția Servicii Publice adoptă măsuri tehnice și organizatorice adecvate pentru asigurarea securității datelor primite de la partidele politice, în conformitate cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal.

(ii) modificări la Legea privind întrunirile nr.26/2008:

La articolul 18 alineatul (3), cuvintele „numărul de telefon” se exclud.

JUSTIFICARE

Modificările propuse urmăresc alinierea prevederilor Legii nr. 294/2007 la cerințele Comisiei de la Veneția formulate în Avizul CDL-AD(2026)007, pct. 56–57 și 79–85, precum și la standardele de protecție a datelor cu caracter personal aplicabile în spațiul european, după cum urmează.

Reducerea volumului de date obligatorii transmise Agenției Servicii Publice — de la setul complet de date personale la numărul actului de identitate al alegătorului — răspunde principiului minimizării datelor, recunoscut atât de Comisia de la Veneția, cât și de legislația privind protecția datelor. Calitatea de membru al unui partid politic dezvăluie opinia politică a persoanei și se încadrează în categoria datelor sensibile protejate de art. 8 CEDO, ceea ce impune o justificare strictă pentru orice prelucrare sau transmitere a acestora către autorități publice.

Înlocuirea obligației de actualizare permanentă cu termene stricte — în prezent de 3 zile lucrătoare per modificare individuală — cu un sistem de raportare semestrială răspunde atât cerințelor Comisiei de la Veneția privind capacitățile limitate ale partidelor mai mici, cât și principiului proporționalității: obligațiile administrative impuse partidelor trebuie să fie proporționale cu scopul legitim urmărit, și anume verificarea îndeplinirii condițiilor legale, nu monitorizarea în timp real a dinamicii interne de partid.

Introducerea explicită a interdicției de publicare și transmitere a datelor individuale de către Agenția Servicii Publice consolidează garanțiile împotriva utilizării abuzive a informațiilor privind apartenența politică, risc identificat în mod expres de Comisia de la Veneția în avizul menționat.

9. ALTE AJUSTĂRI LEGISLATIVE

9.1 Programele de partid — obligația de transparență

Art. 11(4): Dacă modificările aduse programului unui partid sunt atât de semnificative încât pot determina radierea acestuia în cazul necomunicării în termen, atunci ASP ar trebui să aibă obligația corelativă de a face publice acele modificări. Sintagma ”și programul” ar trebui adăugată după statut pentru a asigura simetria între obligația de notificare a partidului și obligația de publicare a ASP.

Soluții legislative propuse - *modificări la Legea privind partidele politice nr.294/2007:*

La articolul 11 alineatul (4), după cuvintele „în statutele” se introduc cuvintele „și programele”.

10. DOMENII SUPLIMENTARE IDENTIFICATE DE COMISIA DE LA VENEȚIA

10.1 Restricții de eligibilitate bazate pe interdicții administrative de integritate

Opinia Comisiei de la Veneția, martie 2026 — CDL-AD(2026)007, pct. 46:

Art. 16(2)(d) din Codul electoral permite acum restricționarea drepturilor electorale pasive nu numai pe baza unei hotărâri judecătorești definitive, ci și pe baza unei constatări definitive a unei autorități administrative de integritate. Comisia de la Veneția consideră că aceasta este incompatibilă cu standardele internaționale, care impun ca retragerea drepturilor politice să se bazeze pe o condamnare penală pentru o infracțiune gravă și să fie dispusă exclusiv de o instanță judecătorească. Comisia recomandă modificarea art. 16(2)(d) astfel încât ineligibilitatea să se bazeze exclusiv pe hotărâri judecătorești.

Soluții legislative propuse - *modificări la Codul Electoral nr.325/2022*

La articolul 16 alineatul (2) litera d), cuvintele „ori printr-un act de constatare definitiv” se exclud.

10.2 Campania preelectorală și restricțiile impuse terților

Opinia Comisiei de la Veneția, martie 2026 - CDL-AD(2026)007, pct. 41–42:

Art. 52 din Codul contravențional interzice: (a) desfășurarea campaniei electorale în perioada electorală, anterior demarării perioadei oficiale de campanie; și (b) desfășurarea campaniei electorale de către organizații necomerciale,

sindicate, asociații ale patronatelor, entități neînregistrate ca concurenți electorali și reprezentanți ai cultelor religioase.

Comisia de la Veneția apreciază că aceste interdicții sunt excesiv de cuprinzătoare și recomandă definirea mai precisă a activităților interzise, cu excepții care să protejeze discursul politic legitim și implicarea civică.

Soluții legislative propuse - modificări la Codul Contravențional nr.218/2008

Articolul 52 se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„(4) În sensul prezentului articol următoarele activități nu constituie agitație electorală interzisă și nici campanie electorală precocă:

- a) anunțarea publică a intenției de a candida la o funcție electivă sau desfășurarea procedurilor interne de desemnare a candidaților;
- b) opiniile, analizele și mesajele de educație civică exprimate de reprezentanții societății civile și mass-media, care vizează buna guvernare sau procesele politice, fără a conține îndemnuri de a vota pentru un subiect electoral specific;
- c) activitățile curente ale partidelor politice de promovare a propriei doctrine, programe sau de critică a autorităților, care fac parte din discursul politic legitim desfășurat în afara perioadei de campanie electorală.”

11. PROPUNERE PENTRU MODIFICAREA CODULUI CONTRAVENȚIONAL PRIVIND EXECUTAREA ADRESEI CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PRIVIRE LA CONFIRMAREA REZULTATELOR ALEGERILOR PARLAMENTARE DIN 28 SEPTEMBRIE 2025

Completarea Codului Contravențional cu articole privind dezinformarea

Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 78–84, art. 100), cu modificările ulterioare, se completează cu articolele 70⁴ și 423¹² cu următorul cuprins:

Soluții legislative propuse - modificări la Codul Contravențional nr.218/2008

Se completează cu „Articolul 70⁴. Dezinformarea

(1) Răspândirea intenționată a dezinformării, astfel cum este definită în Codul serviciilor media audiovizuale nr.174/2018, care este de natură să dăuneze securității informaționale sau să inducă în eroare publicul asupra unor chestiuni / subiecte de interes public, se sancționează:

- cu avertisment sau cu amendă de la 75 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice [3.750 – 7.500 MDL];
- cu avertisment sau cu amendă de la 150 la 250 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere [7.500 – 12.500 MDL] și/sau cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de dreptul de a desfășura anumite activități pe un termen de la 3 luni la un an;
- cu amendă de la 200 la 600 de unități convenționale aplicată persoanei juridice [10.000 – 30.000 MDL].

(2) Acțiunea prevăzută la alin.(1):

- a) care a cauzat daune în proporții mari drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice;
- b) care a dus la încălcarea ordinii publice sau periclitarea activității instituțiilor publice;
- c) săvârșită în perioada electorală;
- d) care a dus la generarea situației de criză sau declarării stării de alertă;
- e) săvârșită în condițiile stării de urgență, asediu sau de război;

- f) săvârșită la indicația sau în beneficiul unui stat străin, a unei organizații străine, a unei entități anticonstituționale sau a reprezentanților acestora;
- g) care a cauzat daune securității statului;

se sancționează:

- cu amendă de la 150 la 250 de unități convenționale aplicată persoanei fizice [7.500 – 12.500 MDL];
- cu amendă de la 250 la 350 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere [12.500 – 17.500 MDL] și/sau cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de dreptul de a desfășura anumite activități pe un termen de la 6 luni la un an;
- cu amendă de la 1000 la 2000 de unități convenționale aplicată persoanei juridice [50.000 – 100.000 MDL].”

Se completează cu „Articolul 423¹². Consiliul Audiovizualului

- h) (1) Contravenția prevăzută la articolul 70⁴ se constată și se examinează de către Consiliul Audiovizualului.
- i) (2) Sunt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale președintele, vicepreședintele și funcționarii subdiviziunii specializate din cadrul Consiliului Audiovizualului.
- j) (3) Sunt în drept să examineze cauzele contravenționale și să aplice sancțiuni președintele și vicepreședintele Consiliului Audiovizualului.
- k) (4) Sancțiunea privării de dreptul de a deține anumite funcții sau de dreptul de a desfășura anumite activități, se aplică exclusiv de către instanța de judecată, la sesizarea agentului constator.”

JUSTIFICARE

În Republica Moldova este reglementată definiția dezinformării în lege și există instituții: Consiliul Audiovizualului și Centrul pentru Comunicarea Strategică și Contracararea Dezinformării. Cu toate acestea, la ora actuală nu există pârghii legale de sancționare pentru actorii care nu sunt furnizori clasici de media (ex: platforme online, persoane fizice influente [inclusiv politicieni], entități non-media, etc.)

Este necesară acoperirea „vidului” de sancționare prin introducerea responsabilizării și sancționării pecuniar-contravențională. Această soluție oferă instituțiilor statului instrumentele necesare pentru a proteja cetățenii de campaniile de falsuri orchestrate, care vizează destabilizarea ordinii publice și a parcursului democratic al țării.

Context

1. Prin Adresa PCC-01/211e-451 [emisă în contextul Hotărârii Curții Constituționale nr.12/2025 cu privire la confirmarea rezultatelor alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025], Curtea Constituțională a notat că:

„Diseminarea dezinformării poate reprezenta o amenințare semnificativă la adresa democrației. Dezinformarea pe scară largă ar putea reprezenta amenințări semnificative la adresa dreptului de a candida la alegeri și de a vota și, prin urmare, ar putea duce la încălcarea drepturilor prealabile la alegeri libere și autentice. Dezinformarea reprezintă o amenințare la adresa democrației, care poate suprima implicarea politică, poate genera sau adânci neîncrederea față de instituțiile și procesele democratice și poate împiedica realizarea unei participări informate la afacerile politice și publice. Curtea a reținut că în cazul în care ar exista un risc real ca, în urma imixtiunii unui stat ostil, drepturile alegătorilor dintr-un stat membru să fie limitate într-o asemenea măsură încât să le afecteze însăși esența, și anume libera exprimare a opiniei poporului în alegerea forței sale legislative, și să le priveze de eficacitatea lor, statul trebuie să adopte măsuri pozitive pentru a proteja integritatea proceselor sale electorale și să țină aceste măsuri sub supraveghere. [...]”

În acest context, Curtea Constituțională a solicitat Parlamentului să îmbunătățească mecanismele legale existente în conformitate cu raționamentele hotărârii Curții Constituționale.

2. În Codul serviciilor media audiovizuale nr.174/2018, Parlamentul a reglementat noțiunea de dezinformare¹ și de securitate informațională², precum și (în redacția Legii nr. 221 din 10.07.2025) i-a atribuit Consiliului Audiovizualului competențe inclusiv în domeniul informațiilor distribuite pe platformele de partajare a materialelor video. Astfel, Parlamentul a stabilit reglementări cu privire la conținutul serviciilor de platformă de partajare a materialelor video, obligațiile furnizorilor, competența Consiliului Audiovizualului de a examina sesizări și petiții privind activitatea furnizorilor și de a aplica sancțiuni.

** Suplimentar, este de notat că prin Decizia nr.285/2023 Consiliul Audiovizualului a aprobat „Metodologia privind constatarea și evaluarea cazurilor de dezinformare în conținuturile audiovizuale”.*

3. Subsecvent, luând în calcul că (i) dezinformarea reprezintă o amenințare la adresa securității Republicii Moldova și cetățenilor săi, precum și faptul că (ii) legislatorul a stabilit deja reglementări pentru autoritățile care au competențe pe segmentul combaterii dezinformării, totuși, în sensul considerentelor Curții Constituționale se atestă că Parlamentul trebuie în continuare să consolideze competențele autorităților/instituțiilor statului și să stabilească măsuri eficiente în lupta cu dezinformarea.

Prin urmare, având în vedere obligația pozitivă a statului de a adopta măsuri apte care să protejeze societatea de dezinformarea de natură să dăuneze securității informaționale sau să inducă în eroare publicul asupra unor chestiuni / subiecte de interes public, prin prezentul proiect de lege se propune dezvoltarea mecanismelor legale existente pentru combaterea dezinformării, în particular prin reglementarea contravenției de dezinformare în Codul contravențional nr.112/2008, stabilirea sancțiunilor pentru contracarea dezinformării, precum și stabilirea și consolidarea competențelor Consiliului Audiovizualului.

4. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

În contextul actual de securitate regională, Republica Moldova se confruntă cu un asalt fără precedent de acțiuni hibride, unde dezinformarea este utilizată ca instrument de destabilizare a ordinii publice și de erodare a încrederii în instituțiile democratice. Deși Codul serviciilor media audiovizuale (CSMA), nr.174/2018, definește noțiunea de dezinformare, iar Legea nr. 242/2023 a creat Centrul pentru Comunicare Strategică, cadrul legal actual are o „lacună de sancționare” în afara spectrului strict al furnizorilor de servicii media. Astfel, prezentul proiect urmărește responsabilizarea tuturor actorilor (persoane juridice și fizice, în special cu funcții de răspundere) care propagă intenționat falsuri de natură să pericliteze securitatea națională.

5. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

- **Articolul 70/4 (Dezinformarea):** Introduce contravenția de dezinformare, diferențiind clar între răspândirea „din eroare” și cea „intenționată” (prin trimitere la definiția din CSMA nr.174/2018).
- **Circumstanțe agravante:** Proiectul stabilește praguri de sancționare mult mai aspre pentru dezinformarea comisă în perioada electorală, pentru generarea situației de criză sau declarării stării de alertă, în condiții de stare de urgență sau la indicația unor entități străine/anticonstituționale. Această segmentare permite statului să răspundă proporțional în momentele de vulnerabilitate maximă.
- **Articolul 423/12 (Competența):** Desemnează Consiliul Audiovizualului (CA) ca agent constatat. Având în vedere expertiza CA și Metodologia aprobată prin Decizia nr. 285/2023, această instituție este singura capabilă să evalueze conținutul audiovizual și online sub aspectul dezinformării în mod profesionist.
- **Eliminarea concurenței neloiale:** „Influencerii”, politicienii sau platformele online care distribuie dezinformare intenționată beneficiază de pe urma algoritmilor de engagement fără a purta nicio responsabilitate legală, spre deosebire de jurnaliștii profesioniști. Astfel, prin sancționarea dezinformării orchestrate, statul protejează jurnalismul etic de „poluarea” informațională produsă de entități care nu respectă nicio normă deontologică.

6. Garanții împotriva contestării. Punctele forte ale soluției propuse:

- **Introducerea avertismentului (gradualitate și proporționalitate):** Includerea „avertismentului” este o mișcare strategică care permite statului (în particular – Consiliul Audiovizualului) să aplice sancțiuni graduale, respectând spiritul recomandărilor instituțiilor internaționale. Pentru o primă abatere minoră, un avertisment este mult mai „democratic” decât o amendă drastică. Abordarea pedagogică de a introduce avertismentul ca primă etapă nu

are drept obiectiv să fie „pedepsită” eroarea jurnalistică, ci să fie combătută intenția deliberată de a dezinforma. Transferul competenței către Consiliul Audiovizualului reprezintă o garanție a profesionalismului.

- **Responsabilizarea persoanei juridice:** Introducerea sancțiunilor pentru persoanele juridice (până la 2.000 u.c., adică 100.000 lei) oferă legii „dinți” reali împotriva instituțiilor media sau organizațiilor care transformă dezinformarea într-un model de business.
- **Controlul judiciar:** Rezervarea competenței de a priva o persoană de dreptul de a exercita o funcție sau activitate exclusiv instanței de judecată elimină riscul de abuz administrativ. Consiliul Audiovizualului rămâne un filtru tehnic, dar decizia drastică aparține puterii judecătorești.
- **Circumstanțe agravante specifice:** Alineatul (2) din articolul 70⁴ acoperă „triada” riscurilor moderne: perioada electorală, intervenția străină și situația de criză / starea de urgență.
- **Protecția procesului democratic și a interesului public:** Un punct crucial este sancționarea dură a dezinformării în perioada electorală, atunci când statul este cel mai vulnerabil, iar votul cetățeanului trebuie protejat de manipulări orchestrate. Proiectul vizează direct și ingerințele străine și dezinformarea finanțată din exterior.
- **Modernism:** Corelarea dezinformării cu „situațiile de criză” este o adaptare modernă, inspirată din lecțiile pandemiei de COVID-19 și ale crizelor de securitate recente, aliniind Republica Moldova unui curent legislativ european de protejare a spațiului informațional.
- **Protecția informațiilor publice:** Falsurile privind poluarea resurselor naturale sau starea rețelelor electrice pot induce comportamente de consum haotice. Este mai eficient să descurajezi o campanie de dezinformare prin sancțiuni contravenționale decât să gestionezi consecințele fizice ale unei stări de panică generalizată.

7. Fundamentarea economico-financiară

La prima etapă (pentru anul 2026), implementarea prezentei soluții legislative nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Din contră, aplicarea amenzilor contravenționale va genera venituri la bugetul de stat, însă scopul principal rămâne cel de prevenție și descurajare.

8. Impactul scontat

Se anticipează că adoptarea acestor modificări va duce la:

- reducerea fluxului de știri false în perioadele critice (alegeri, crize energetice/sociale);
- descurajarea finanțării externe a campaniilor de manipulare a informațiilor;
- creșterea rezilienței informaționale a cetățenilor prin responsabilizarea celor care dețin platforme de partajare a conținutului video.

Proiectul reprezintă un pas necesar pentru consolidarea „scutului informațional” al țării, respectând în același timp linia roșie a libertății de exprimare.

9. Standardele internaționale

Sanționarea contravențională/penală a dezinformării vizează un domeniu sensibil, aflat la intersecția dintre securitatea națională și libertatea de exprimare. Pentru ca sancționarea dezinformării să fie conformă cu standardele democratice (inclusiv recomandările Comisiei de la Veneția), textul legal trebuie să fie previzibil, proporțional și să dispună de mecanisme de control judiciar. În acest context, soluția propusă prin prezentul proiect de lege a luat în considerare observațiile și considerentele indicate în Avizul Comisiei de la Veneția (CDL-AD(2022)034-e) privind proiectul de modificare a Codului Penal al Turciei în ceea ce privește prevederea privind „informațiile false sau înșelătoare”.

Respectiv, proiectul a fost elaborat în strictă concordanță cu recomandările Comisiei de la Veneția. Mecanismele de protecție introduse includ:

- gradualitatea – introducerea sancțiunii sub formă de avertisment pentru formele ușoare;
- controlul judiciar – sancțiunile privative de drepturi pot fi aplicate exclusiv de instanța de judecată, prevenind astfel orice potențial abuz administrativ din partea autorității de reglementare.

*** Punct cheie – Filtrul judiciar (garanția împotriva cenzurii):** Sancțiunile cele mai grave (privarea de dreptul de a deține funcții sau de a desfășura activități) sunt lăsate exclusiv în competența instanței de judecată. CA doar constată și sesizează, judecătorul decide. Acest lucru aliniază Republica Moldova la standardele CEDO.

10. Comunicarea publică. Potențiale întrebări și răspunsuri

Pentru a evita titlurile de tipul „biciul împotriva presei” sau „cenzura revine în forță”, comunicarea cu jurnaliștii și societatea civilă trebuie să fie extrem de transparentă, axată pe garanții și pe delimitarea clară între opinie și dezinformare.

Întrebare: „Prin acest proiect, nu se creează o metodă de a închide gura opoziției?”

Răspuns: Nu, deoarece sancțiunea se aplică doar pentru dezinformarea intenționată (fapte false prezentate ca adevărate), nu pentru opinii sau critici politice. Mai mult, instanța de judecată este garantul final al imparțialității.

Întrebare: „Este acest proiect o formă de cenzură?”

Răspuns: Nu. Cenzura presupune controlul prealabil al conținutului sau interzicerea exprimării unor idei. Acest proiect nu interzice nicio opinie sau critică la adresa guvernării. El sancționează post-factum doar răspândirea intenționată de fapte false care pun în pericol siguranța cetățeanului și a statului (ex: falsuri despre mobilizare militară, atacuri asupra rețelei electrice, poluarea apei din râul Nistru etc.).

Întrebare: „Ce se întâmplă dacă un jurnalist face o greșală neintenționată (eroare de fapt)?”

Răspuns: Articolul 70⁴ specifică clar: „Răspândirea intenționată”. Dacă un jurnalist a fost indus în eroare de o sursă, dar a respectat normele deontologice (verificarea din cel puțin două surse, dreptul la replică), nu poate fi sancționat. Mai mult, a fost introdusă sancțiunea cu avertisment tocmai pentru a permite corectarea greșelilor fără impact financiar.

Întrebare: „Consiliul Audiovizualului va putea închide gura jurnaliștilor incomozi?”

Răspuns: Absolut nu. Proiectul prevede un mecanism de siguranță: nicio persoană nu poate fi privată de dreptul de a-și exercita profesia prin decizia administrativă a CA. Această sancțiune gravă poate fi aplicată exclusiv de către o instanță de judecată, unde jurnalistul are dreptul la apărare deplină.

Întrebare: „Cum facem diferența între o opinie politică și dezinformare?”

Răspuns: Diferența este dată de fapte. O opinie de tipul „Guvernul gestionează prost economia” este protejată de libertatea de exprimare. O știre de tipul „Mâine toate băncile se închid și banii cetățenilor sunt confiscați”, prezentată ca fapt real, cu scopul de a genera panică, este dezinformare. Proiectul vizează doar a doua categorie.

Întrebare: „De ce Consiliul Audiovizualului și nu Poliția?”

Răspuns: CA deține deja metodologia de monitorizare și expertiza tehnică necesară pentru a distinge între eroare și campanie de dezinformare. Poliția nu are instrumentarul necesar pentru analiza de conținut media.

Întrebare: „De ce este nevoie de sancțiuni mai mari în perioada electorală sau în stare de urgență?”

Răspuns: Deoarece în aceste momente vulnerabilitatea publicului este maximă. O informație falsă lansată cu două zile înainte de alegeri poate manipula iremediabil rezultatul votului, iar o minciună în timpul stării de urgență poate costa vieți omenești. Statul are datoria să descurajeze „fabricile de trolli” și entitățile finanțate din exterior pentru a destabiliza țara.

Întrebare: „Legea se aplică și postărilor de pe Facebook sau TikTok?”

Răspuns: Da, dacă acestea se încadrează în definiția dezinformării și sunt distribuite prin platforme de partajare a materialelor video. Scopul este să responsabilizăm nu doar presa tradițională, ci și „influencerii” sau conturile anonime care sunt folosite ca instrumente de propagandă hibridă.

În concluzie, este de subliniat că într-o democrație, opinia este liberă, dar faptele sunt sacre. Nu putem permite ca minciunile fabricate în laboratoare obscure să decidă viitorul Moldovei sau să pună în pericol siguranța familiilor noastre.

¹ dezinformare – informație al cărei caracter fals sau înșelător poate fi verificat, care este creată, prezentată și răspândită pentru a obține un câștig economic sau pentru a induce, în mod deliberat, publicul în eroare și care poate provoca un prejudiciu public. Prejudiciul public cuprinde amenințările la adresa proceselor politice, principiilor și valorilor democratice și a proceselor de elaborare a politicilor, precum și amenințările la adresa bunurilor publice, a protecției sănătății cetățenilor, a mediului sau a securității.

² securitate informațională – stare de protecție a resurselor informaționale, a persoanei, a societății și a statului, inclusiv prezența unui ansamblu de măsuri pentru asigurarea protecției persoanei, a societății și a statului de eventuale tentative de dezinformare și/sau de informare manipulatorie din interiorul și/sau exteriorul țării și pentru neadmiterea agresiunii mediatice îndreptate împotriva Republicii Moldova.

³ Aviz Comisia de la Veneția: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)034-e)