

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

REPUBLICA MOLDOVA

OPINIE

PRIVIND

LEGEA NR. 100/2025
CONȚINÂND UN SET DE MODIFICĂRI LEGISLATIVE
CARE VIZEAZĂ COMBATEREA CORUPȚIEI ELECTORALE

Adoptată de Comisia de la Veneția
în cadrul celei de-a 146-a sesiuni plenare
(Veneția, 6-7 martie 2026)

Pe baza comentariilor făcute de

dna Veronika BÍLKOVÁ (membră, Cehia)
dl Srdjan DARMANOVIĆ (membru, Muntenegru)
dna Inga MILAŠIŪTĖ (membru supleant, Lituania)
dna Janine OTÁLORA MALASSIS (expert, fost membru supleant,
Mexic)

Cuprins

I.	Introducere	3
II.	Contextul și domeniul de aplicare al opiniei	3
III.	Cadrul juridic internațional și național	6
A.	Cadrul juridic internațional	6
B.	Cadrul juridic intern	7
IV.	Analiza	7
A.	Aspecte procedurale și stabilitatea legislației electorale	7
B.	Aspecte substanțiale	9
1.	Protecția integrității electorale și prevenirea corupției electorale (Articolele II, VIII, XI)	9
2.	Reglementarea actorilor politici și a sistemului de partide (Articolele III, VI)	17
3.	Combaterea extremismului și a influenței ostile în contextul electoral (Articolele II, IV, XII)	22
4.	Protecția datelor și garanții împotriva profilării alegătorilor (Articolele I, VII, IX)	28
5.	Extinderea și protejarea puterilor de investigare (Articolele V, X, XIII)	30
6.	Observație finală	33
V.	Concluzia	33

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 19 iunie 2025, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a solicitat o opinie a Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei cu privire la Legea nr. 100/2025 pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe)¹ ([CDL-REF\(2025\)032](#)), care fusese adoptată de Parlament în urma constatărilor Curții Constituționale privind corupția electorală în contextul alegerilor prezidențiale din 2024.

2. Dna Veronika Bílková, dl Srdjan Darmanović, dna Inga Milašiuć și dna Janine Otálora Malassis au acționat în calitate de raportori pentru prezenta opinie.

3. În perioada 4-5 februarie 2026, o delegație a Comisiei, compusă din dna Veronika Bílková și dl Srdjan Darmanović, însoțiți de dl Michael Janssen și dl Adrià Rodríguez-Pérez de la Secretariatul Comisiei de la Veneția, s-a deplasat la Chișinău și a avut întâlniri cu Președintele Parlamentului, reprezentanți ai partidelor majoritare și de opoziție din comisia parlamentară juridică pentru numiri și imunități, a Consiliului Superior al Magistraturii, Curții Constituționale, cu consilierul Președintelui în domeniul justiției, reprezentanți ai Serviciului de Securitate și Informații, Ministerului Justiției, Comisiei Electorale Centrale, procuraturii și instanțelor judecătorești, Centrului Național Anticorupție, Ministerului Afacerilor Interne, precum și cu unele organizații ale societății civile și organizații internaționale reprezentate în Republica Moldova. Comisia este recunoscătoare autorităților moldovene și Biroului Consiliului Europei de la Chișinău pentru excelenta organizare a acestei vizite.

4. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza versiunii în limba engleză a Legii nr. 100/2025. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate aspectele.

5. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor ședințelor din 4-5 februarie 2026. Proiectul de opinie a fost examinat în cadrul ședinței comune a Subcomisiilor pentru Instituții Democratice și Drepturi Fundamentale din 5 martie 2026. Acesta a fost aprobat de Consiliul pentru Alegeri Democratice în cadrul celei de-a 86-a ședințe din 5 martie 2026 și, în urma unui schimb de opinii cu dna Veronica Mihailov-Moraru, consilier al Președintelui Republicii Moldova pe probleme de justiție, și dl Stanislav Secrieru, consilier al Președintelui Republicii Moldova pe probleme de apărare și securitate națională, secretar al Consiliului Național de Securitate, a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 146-a sesiuni plenare (Veneția, 6-7 martie 2026).

II. Contextul și domeniul de aplicare al opiniei

6. În cadrul întâlnirilor de la Chișinău, autoritățile Republicii Moldova au subliniat importanța deosebită a Legii nr. 100/2025 pentru securitatea democratică a țării. Acestea au subliniat situația excepțională și amenințările la adresa democrației moldovenești prin diverse interferențe în procesele electorale din ultimii ani, predominant din partea Federației Ruse. Au afirmat că astfel de interferențe au avut loc de mulți ani, dar după declanșarea de către Federația Rusă a unui război de agresiune de amploare împotriva Ucrainei în februarie 2022, acestea au devenit mult mai agresive, complexe și intense. Alegerile din 2024 au arătat că cadrul juridic moldovenesc a fost insuficient pentru a proteja procesele democratice împotriva unor astfel de atacuri multiple, iar întregul pachet legislativ trebuie luat în considerare în acest context. Scopul principal al legii a fost de a asigura integritatea alegerilor viitoare, punându-se accentul pe măsurile preventive.

7. Legea nr. 100/2025 a fost elaborată de Parlamentul Republicii Moldova în urma alegerilor

¹Cu excepția cazului în care se specifică altfel, articolele menționate în prezentul aviz se referă la Legea nr. 100/2025.

prezidențiale și a referendumului constituțional desfășurate la 20 octombrie și 3 noiembrie 2024, în conformitate cu Hotărârea nr. 25 a Curții Constituționale din 28 noiembrie 2024² privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului Președintelui Republicii Moldova. În această decizie, Curtea a abordat în mod expres problema corupției electorale. A remarcat amploarea fără precedent a coruperii alegătorilor raportată de autoritățile de anchetă.³ În timpul procesului electoral din 2024, inclusiv numărul de cazuri înregistrate și cuantumul mijloacelor financiare confiscate. Curtea a subliniat că actele de corupere a alegătorilor și cumpărarea de voturi sunt incompatibile cu conceptul de alegeri libere și democratice și subminează secretul și libera exprimare a votului. Deși a concluzionat că cazurile stabilite nu justifică invalidarea rezultatelor alegerilor, Curtea a observat că cadrul juridic existent asigură doar îndeplinirea minimă a obligației pozitive a statului de a combate corupția electorală și a indicat că mecanismele juridice în acest domeniu trebuie îmbunătățite. În plus, Curtea a făcut referire la rapoartele mai multor organizații naționale și internaționale⁴ privind interferențele externe, inclusiv oferirea ilegală de stimulente financiare pentru a influența alegătorii; despre discursul de incitare la ură și declarațiile discriminatorii în timpul perioadei electorale și în materialele electorale; și despre implicarea confesiunilor religioase în alegeri care au încălcat regulile unei competiții electorale democratice și care au necesitat acțiuni legislative.

8. Ca răspuns la decizia Curții, Parlamentul Republicii Moldova a organizat consultări ample cu participarea comisiilor parlamentare, a plenului, a autorităților competente ale statului și a societății civile. Aceste consultări au identificat deficiențe grave care afectează integritatea procesului electoral, inclusiv corupția la scară largă a alegătorilor; finanțarea ilegală a campaniilor electorale; încălcarea legislației electorale și a normelor de raportare financiară, inclusiv prin crearea de noi entități politice și susținerea unor candidați oficial independenți, dar controlați de membri ai unui partid declarat anterior neconstituțional; campanii masive de dezinformare și război informațional hibrid, finanțate din surse străine; implicarea confesiunilor religioase; utilizarea abuzivă a datelor cu caracter personal; și incitarea la ură și divizare națională. Pe această bază, Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 285 din 12 decembrie 2024⁵ în care a menționat că gravitatea acestor fenomene necesită modificarea urgentă a cadrului de reglementare și a solicitat o cooperare interinstituțională sporită, o supraveghere consolidată a finanțării politice și modificări legislative urgente pentru a îmbunătăți eficacitatea măsurilor de combatere a corupției electorale și politice, inclusiv modificări ale legislației electorale, penale și conexe.

9. În decembrie 2024, Parlamentul, cu participarea Ministerului Justiției și pe baza propunerilor autorităților naționale competente, a elaborat proiectul de lege nr. 381/2024, intitulat⁶ „Privind modificarea anumitor acte normative privind combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe”. În lunile următoare, proiectul a fost revizuit substanțial prin intermediul mai multor runde de consultări publice, întâlniri de lucru interinstituționale și schimburi de replici cu societatea civilă și experți internaționali. În acest context, Parlamentul a solicitat Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) să elaboreze o opinie urgentă cu privire la proiectul de lege. În opinia său urgentă,⁷ ODIHR a

² Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 25 din 28 noiembrie 2024 cu privire la confirmarea rezultatelor alegerilor și la validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova. A se vedea https://www.constcourt.md/public/files/file/raport_anual/h1_2025_raport_anual_en.pdf?utm_source=chatgpt.com, paginile 60ff.

³ În special, Centrul Național Anticorupție și Inspectoratul General al Poliției.

⁴ A se vedea, de exemplu, [APCE, Observarea alegerilor prezidențiale \(20 octombrie și 3 noiembrie 2024\) și a referendumului constituțional \(20 octombrie 2024\) în Republica Moldova](#), paragrafele 45 și următoarele și 88 și următoarele; ODIHR, [Moldova: Alegerile prezidențiale și referendumul constituțional din 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 – Raport final](#), paginile 1 și următoarele, 16 și următoarele.

⁵ Hotărâre cu privire la rezultatul audierilor parlamentare privind fraudele electorale semnalate în cadrul scrutinelor din anul 2024 (nr. 285, 12 decembrie 2024).

⁶ Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe acestuia) (nr. 381, 17 decembrie 2024).

⁷ ODIHR, [Opinie urgentă privind proiectul de lege nr. 381 din 17 decembrie 2024 privind modificarea anumitor acte normative privind combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe](#), [ODIHR-URG-](#)

recunoscut necesitatea consolidării cadrului juridic pentru combaterea corupției electorale, având în vedere neregulile grave constatate în timpul alegerilor din 2024 și concluziile Curții Constituționale. În același timp, ODIHR a subliniat necesitatea unor definiții mai clare și mai precise, a unor măsuri adaptate strict, bazate pe necesitatea demonstrată, a unor garanții procedurale consolidate și a unui control judiciar eficient, pentru a se asigura că măsurile care vizează combaterea corupției electorale rămân compatibile cu standardele internaționale privind drepturile omului și cu angajamentele OSCE ale Republicii Moldova.⁸

10. În urma examinării parlamentare în trei lecturi și a reexaminării ulterioare la cererea Președintelui Republicii, proiectul de lege, modificat semnificativ, a fost adoptat sub forma Legii nr. 100/2025, aceasta fiind promulgată la 13 iunie 2025, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 14 iunie 2025, intrând astfel în vigoare.⁹

11. Legea nr. 100/2025 modifică un set amplu de acte legislative cu scopul declarat de a consolida cadrul juridic pentru combaterea corupției electorale și a fenomenelor conexe. Mai precis, modificările vizează Legea privind activitatea specială de investigații (Legea nr. 59/2012), Codul penal (Legea nr. 985/2002), Codul de procedură penală (Legea nr. 122/2003), Codul contravențional (Legea nr. 218/2008), Codul electoral (Legea nr. 325/2022), Legea privind partidele politice (Legea nr. 294/2007), Legea privind contracararea activității extremiste (Legea nr. 54/2003), Legea privind actele de identitate în Sistemul Național de Pașapoarte (Legea nr. 273/1994), Legea privind filantropia și sponsorizarea (Legea nr. 1420/2002), Legea privind întrunirile (Legea nr. 26/2008), Legea privind protecția datelor cu caracter personal (Legea nr. 133/2011), Legea privind Serviciul de Securitate și Informații (Legea nr. 136/2023) și Legea privind contrainformațiile și activitatea de informații externe (Legea nr. 179/2023).

12. Amendamentele extind domeniul de aplicare material al infracțiunilor legate de corupția electorală, finanțarea politică ilegală și activitățile extremiste și introduc noi obligații și restricții aplicabile partidelor politice, candidaților, organizațiilor, instituțiilor media și persoanelor asociate cu acestea. Legea înăsprește pedepsele penale pentru corupția alegătorilor și infracțiunile conexe, introduce forme agravate de răspundere legate de crima organizată, finanțarea străină și entitățile neconstituționale și scurtează termenele procedurale pentru investigarea și soluționarea cazurilor de corupție electorală.

13. Legea consolidează, de asemenea, semnificativ mecanismele de reglementare și judicare pentru restricționarea, suspendarea sau dizolvarea partidelor politice considerate a continua sau a reînvia activitatea partidelor declarate anterior neconstituționale, inclusiv prin acorduri succesoriale. În paralel, amendamentele largesc definiția activității extremiste, extind competențele statului de a bloca sau elimina conținutul extremist (inclusiv online), modifică prevederile privind registrele organizațiilor extremiste și ale persoanelor asociate și impun noi restricții privind publicitatea politică, sponsorizarea, activitățile caritabile și transparența apartenenței la partid, remodelând astfel atât răspunsurile de drept penal, cât și cele de drept

[MDA-381/2024](#), Varșovia, 2025.

⁸ În Declarația [privind constatările și concluziile preliminare](#). În ceea ce privește alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (p. 6), Misiunea Internațională de Observare a Alegerilor a remarcat că amendamentele recente – în forma lor finală, care au inclus modificări semnificative față de primul proiect, în urma procesului de consultare – „au abordat câteva dintre cele mai recente recomandări ODIHR, inclusiv consolidarea capacității instituționale și a coordonării pentru combaterea cumpărării de voturi și a finanțării ilicite a campaniilor, definirea mai detaliată a candidaților independenți și introducerea unor motive explicite pentru refuzul înregistrării candidaților, cu posibilitatea de a corecta anumite deficiențe. Cu toate acestea, în ciuda unei anumite alinieri cu recomandările ODIHR din Opinia Urgentă, unele probleme cheie rămân nerezolvate. Acestea includ anumiți termeni din criteriile pentru interzicerea partidelor succesoare și definiția acestora, împreună cu cerința privind registrul partidelor, care ar putea permite interpretări subiective.”

⁹ Legea nr. 100 din 13-06-2025 privind modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe acestuia). Versiunea finală a Legii 100/2025 a fost adoptată în a treia lectură cu 55 de voturi pentru (din partea partidului de guvernământ PAS – Partidul Acțiune și Solidaritate) și 21 de voturi împotriva (din partea Blocului Comuniștilor și Socialiștilor); Parlamentul are 101 de deputați.

administrativ la corupția electorală și la amenințările percepute la adresa ordinii democratice.

14. În paralel, Republica Moldova a adoptat și alte acte legislative relevante în domeniu. Legea nr. 34/2025¹⁰ a consolidat regimul de declarare a averilor și a intereselor personale, afectând indirect cadrul electoral prin înăsprirea cerințelor de integritate, introducerea verificărilor efectuate de Autoritatea Națională de Integritate (ANI) în verificarea candidaților și consolidarea condițiilor de eligibilitate pentru funcțiile publice și electivă, precum și a aplicării acestora. Legea nr. 112/2025¹¹ a aliniat regulile electorale cu reformele privind documentele de identitate și înregistrarea populației prin conectarea registrelor electorale la Registrul de stat al populației, actualizarea documentelor de vot valabile și revizuirea procedurilor de întocmire și verificare a listelor electorale. Legea nr. 130/2025¹² a modificat Codul electoral și Legea privind partidele politice pentru a spori transparența și supravegherea prin noi reguli privind blocurile electorale, înregistrarea candidaților, controalele financiare, auditurile, acoperirea media și administrarea electorală.

15. Cele trei legi menționate anterior nu sunt specificate explicit în cerere și, prin urmare, nu sunt analizate în prezenta Opinie, care se concentrează exclusiv pe Legea nr. 100/2025. Această Opinie nu constituie o analiză completă și cuprinzătoare a legilor modificate și nici a întregului cadru juridic electoral. Absența comentariilor cu privire la anumite prevederi ale Legii nu trebuie interpretată ca o aprobare a acestor prevederi. Opinia se concentrează pe aspectele cheie și indică principalele domenii de interes.

III. Cadrul juridic internațional și național

A. Cadrul juridic internațional

16. La nivel internațional, principalul punct de referință este Convenția Europeană a Drepturilor Omului ([CEDO](#)), în special articolul 10 (libertatea de exprimare), articolul 11 (libertatea de întrunire și de asociere), articolul 3 din Protocolul nr. 1 (dreptul la alegeri libere), articolul 6 (dreptul la un proces echitabil) și articolul 13 (dreptul la o cale de atac eficientă). Orice restricții privind aceste drepturi trebuie să fie legale, să urmărească un scop legitim și să fie necesare și proporționale într-o societate democratică, așa cum sunt interpretate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice ([PIDCP](#)) este la fel de relevant, în special articolele 2, 14, 19, 22 și 25, care protejează participarea politică, libertatea de exprimare și de asociere, garanțiile unui proces echitabil și egalitatea în fața legii. Observațiile generale ale Comitetului pentru Drepturile Omului, în special nr. 25 și 34, oferă îndrumări cu privire la limitările permise în contextul electoral.

17. În calitate de stat participant al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Republica Moldova este obligată să respecte angajamentele OSCE, inclusiv [Documentul de la Copenhaga 1990](#), care stabilește standarde privind alegerile democratice, pluralismul, partidele politice și condițiile egale de desfășurare a campaniei electorale. Orientările și opiniile ODIHR, deși nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, constituie instrumente interpretative autorizate pentru evaluarea respectării acestor angajamente. Printre standardele relevante de legislație non-obligatorie se numără Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția,¹³ Orientările comune privind reglementarea partidelor

¹⁰ Legea Nr. 34 din 13-03-2025 pentru modificarea unor acte normative (declararea averii și a intereselor personale).

¹¹ Legea Nr. 112 din 22-05-2025 pentru modificarea unor acte normative (activități conexe punerii în circulație a cărții de identitate eliberate cetățenilor Republicii Moldova și a cărții de rezidență eliberate cetățenilor străini, apatrizilor, refugiaților și beneficiarilor de protecție umanitară).

¹² Legea Nr. 130 din 29-05-2025 pentru modificarea unor acte normative.

¹³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală. A se vedea, de asemenea, declarațiile interpretative aferente ale Comisiei de la Veneția, *printre altele*, [CDL-AD\(2024\)027](#), Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral.

politice ¹⁴și Lista de verificare actualizată a statului de drept,¹⁵ care oferă repere privind certitudinea juridică, proporționalitatea sancțiunilor, reglementarea partidelor, regulile electorale și separarea puterilor în stat.

B. Cadrul juridic intern

18. La nivel intern, [Constituția](#) Republicii Moldova conține mai multe prevederi relevante, care împreună protejează pluralismul politic, participarea democratică și drepturile fundamentale. Acestea sunt în special articolul 1 alineatul (3) (statul de drept și statul democratic), articolul 4 (primatul tratatelor internaționale privind drepturile omului), articolul 16 (egalitatea în fața legii), articolul 32 (libertatea de opinie și de exprimare), articolul 40 (libertatea de întrunire), articolul 41 (libertatea de asociere și partidele politice) și articolul 38 (dreptul de vot și de a fi ales). Garanțiile procedurale prevăzute la articolele 20 și 26 (accesul la justiție și dreptul la apărare) și articolul 23 (certitudinea juridică) sunt, de asemenea, relevante pentru evaluarea modificărilor care introduc noi infracțiuni, sancțiuni, proceduri accelerate sau competențe extinse pentru autorități.

19. Restricțiile privind drepturile trebuie să respecte articolul 54 din Constituție, care prevede ca orice restricție privind exercitarea drepturilor fundamentale să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim recunoscut de dreptul internațional și să fie proporțională cu situația care o generează, fără a afecta esența dreptului, excluzând în mod expres restricțiile privind anumite drepturi fundamentale; această prevedere constituie un reper constituțional cheie pentru evaluarea necesității și proporționalității măsurilor introduse prin modificări. Articolul 8 impune statului să respecte dreptul internațional și tratatele la care este parte. De asemenea, prevede că intrarea în vigoare a unui tratat internațional care conține prevederi contrare Constituției trebuie să fie precedată de o revizuire constituțională, consolidând astfel obligația de a interpreta și aplica legislația internă în conformitate cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova. În plus, jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, inclusiv Hotărârea nr. 25 din 28 noiembrie 2024, face parte integrantă din cadrul constituțional.

IV. Analiză

A. Aspecte procedurale și stabilitatea legislației electorale

20. Comisia de la Veneția și-a exprimat în mod constant opinia că orice modificare reușită a legislației electorale ar trebui să se bazeze pe cel puțin următoarele trei elemente esențiale: 1) o legislație clară și cuprinzătoare care să îndeplinească obligațiile și standardele internaționale și să abordeze recomandările anterioare; 2) adoptarea legislației prin consens larg, după ample consultări publice cu toate părțile interesate relevante; și 3) angajamentul politic de a implementa pe deplin această legislație cu bună-credință, cu garanții procedurale și judiciare adecvate și cu mijloace prin care să se evalueze în timp util orice presupusă neîndeplinire a obligațiilor în acest sens. Un proces deschis și transparent de consultare și pregătire a unor astfel de modificări sporește încrederea în legislația adoptată și în instituțiile statului în general.

21. În ceea ce privește procesul legislativ care a condus la adoptarea Legii nr. 100/2025, Comisia de la Veneția salută faptul că au fost efectuate consultări ample cu participarea comisiilor parlamentare, a autorităților competente ale statului, a societății civile și a experților internaționali, așa cum este descris mai sus în capitolul „Contextul și domeniul de aplicare al opiniei”. În Declarația de constatări și concluzii preliminare privind alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025,¹⁶ Misiunea Internațională de Observare a Alegerilor a constatat că Legea a fost examinată în mod accelerat, dar că s-au depus eforturi pentru a organiza o dezbatere

¹⁴Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua.

¹⁵Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista de verificare actualizată a statului de drept.

¹⁶[Declarația constatărilor și concluziilor preliminare](#) privind alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025, pagina 5.

publică amplă și a solicita contribuții la legislație și că au fost luate în considerare mai multe amendamente propuse. Pe de altă parte, aceasta a afirmat, de asemenea, că unii interlocutori și-au exprimat îngrijorarea cu privire la semnificația consultărilor și că Legea a fost adoptată fără sprijinul politic al partidelor de opoziție. Comisia de la Veneția regretă că nu s-a putut ajunge la un consens politic larg cu privire la o reformă atât de ambițioasă și amplă, cu relevanță directă pentru procesul electoral – cu atât mai mult cu cât unele dintre amendamente, de exemplu cele care vizează combaterea interferenței străine în alegeri, au fost introduse într-un stadiu foarte avansat al procedurii legislative, lăsând puțin timp pentru consultări și construire a consensului.

22. Declarația privind constatările și concluziile preliminare, precum și raportul de observare a alegerilor al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei au menționat, de asemenea, că modificările legislative frecvente, inclusiv cu puțin timp înainte de alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025, au afectat certitudinea juridică și stabilitatea legislației electorale.¹⁷ Așa cum a subliniat ODIHR în raportul său intermediar referitor la aceste alegeri, cadrul juridic a fost supus unor revizuri frecvente de către Parlament, Codul Electoral fiind modificat de 10 ori de la adoptarea sa, precum și unor modificări ulterioare în urma deciziilor Curții Constituționale care declară anumite prevederi neconstituționale.¹⁸ Mai mult, așa cum s-a menționat deja, pe lângă Legea nr. 100/2025, în 2025, înainte de alegerile parlamentare, au fost adoptate încă trei legi care afectează direct sau indirect cadrul electoral.

23. Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția precizează clar că „[s]tabilitatea legii este crucială pentru credibilitatea procesului electoral, care este în sine vital pentru consolidarea democrației. Regulile care se schimbă frecvent – și în special regulile complicate – pot crea confuzie în rândul alegătorilor. Mai presus de toate, alegătorii pot concluziona, pe bună dreptate sau nu, că legea electorală este pur și simplu un instrument în mâinile celor puternici și că propriile voturi au o greutate redusă în stabilirea rezultatelor alegerilor.”¹⁹ Prin urmare, Comisia de la Veneția reiterează preocupările exprimate în Opiniile anterioare cu privire la practica din Republica Moldova de modificare frecventă a legislației electorale.²⁰ O astfel de practică riscă să creeze confuzie în rândul alegătorilor, partidelor și candidaților și îngreunează aplicarea legii de către autoritățile electorale competente, ceea ce poate duce la erori în procesul electoral și, prin urmare, la neîncredere în organele alese. În același timp, Comisia de la Veneția este conștientă de amenințările tot mai noi la adresa proceselor electorale din Republica Moldova, cum ar fi finanțarea ilicită și cumpărarea de voturi, campaniile de dezinformare, interferența străină și crima organizată, care au determinat Curtea Constituțională a Republicii Moldova să solicite în mod explicit modificări legislative. Într-o astfel de situație, trebuie găsit un echilibru între necesitatea reformei și principiul stabilității.²¹

24. Codul de bune practici în materie electorală recomandă, de asemenea, ca elementele fundamentale ale legislației electorale să nu poată fi modificate cu mai puțin de un an înainte de alegeri sau să fie prevăzute în Constituție sau la un nivel superior legii ordinare.²² Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral precizează clar că normele care stabilesc dreptul de vot și de a fi ales, normele referitoare la componența comisiilor electorale și normele care garantează eficacitatea soluționării litigiilor electorale se numără printre cele

¹⁷ [Declarația constatărilor și concluziilor preliminare](#) privind alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025, pagina 5; APCE, [Observarea alegerilor parlamentare din Republica Moldova \(28 septembrie 2025\)](#), paragrafele 33, 37, 139.

¹⁸ [Raportul intermediar al ODIHR](#) privind alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025, pagina 4.

¹⁹ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, paragraful 63 din Raportul explicativ; a se vedea, de asemenea, paragrafele 58 și 64-67.

²⁰ A se vedea, cel mai recent, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)022](#), Republica Moldova - Opinie privind Legea privind implementarea parțială a votului prin corespondență, paragrafele 11 și următoarele.

²¹ Vezi [Concluzii](#) ale celei de-a 20-a Conferințe Europene a Organismelor de Management Electoral (OME) pe tema „Stabilitatea legislației electorale - aspecte practice” (Vilnius, Lituania, 15-16 aprilie 2025).

²² A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Orientarea I.2.b.

considerate fundamentale.²³ Totuși, astfel de reguli au fost modificate prin Legea nr. 100, cu mai puțin de patru luni înainte de alegerile parlamentare din 2025²⁴ și după convocarea alegerilor (la 17 aprilie 2025). Declarația interpretativă revizuită subliniază că o astfel de situație ar trebui, în principiu, evitată²⁵ și că orice reformă a legislației electorale care urmează să fie aplicată în timpul alegerilor ar trebui să aibă loc suficient de devreme pentru a permite candidaților și alegătorilor să înțeleagă schimbările, iar organismelor de gestionare a alegerilor să le înțeleagă și să le aplice. Termenul extrem de scurt de care s-a dispus înaintea alegerilor parlamentare pentru punerea în aplicare a numeroaselor modificări importante introduse prin Legea nr. 100/2025 nu a fost, în mod evident, unul ideal. Astfel de modificări târzii riscă, de asemenea, să pună în pericol încrederea cetățenilor în procesele electorale: așa cum a subliniat Comisia de la Veneția, modificările efectuate chiar înainte de alegeri pot părea dictate de interese politice imediate ale partidelor, chiar și atunci când nu se intenționează nicio manipulare.²⁶ În același timp, Comisia de la Veneția recunoaște și înțelege că nevoia urgentă de a reacționa la interferențele din alegerile prezidențiale din 2024 și de a acționa în urma solicitării Curții Constituționale de modificare a legislației a făcut deosebit de dificilă adoptarea reformei de către legiuitor în timp util înainte de alegerile parlamentare din 2025. În perspectiva oricăror reforme viitoare, Comisia de la Veneția recomandă depunerea tuturor eforturilor pentru a se asigura că modificările legislației electorale sunt adoptate prin consens larg, după ample consultări publice cu toate părțile interesate relevante, cu mult înainte de alegeri, asigurând astfel încrederea în procesul electoral.

B. Aspecte substanțiale

25. Legea nr. 100/2025 constituie un răspuns legislativ cuprinzător la corupția electorală și amenințările conexe la adresa proceselor democratice din Republica Moldova, modificând 13 acte legislative din domeniile penal, electoral, administrativ, al protecției datelor și al securității, în vederea consolidării integrității electorale pe tot parcursul ciclului electoral. Având în vedere amploarea și complexitatea reformelor introduse, prevederile acestei legi pot fi grupate analitic în cinci secțiuni principale care reflectă obiectivele lor principale: (A) protejarea integrității electorale și prevenirea corupției electorale; (B) reglementarea actorilor politici și a sistemului de partide; (C) combaterea extremismului și a influenței ostile în contextul electoral; (D) protecția datelor și garanții împotriva profilării alegătorilor; și (E) puteri de investigare și mecanisme procedurale, împreună cu garanțiile aplicabile utilizării acestora.

1. Protecția integrității electorale și prevenirea corupției electorale (Articolele II, VIII, XI)

26. Amendamentele aduse Codului penal, Codului contravențional și Codului electoral abordează deficiențele în reglementarea și aplicarea legii conduitei electorale, în special în ceea ce privește cumpărarea de voturi, utilizarea abuzivă a documentelor de identitate, finanțarea ilicită a campaniilor electorale, manipularea adunărilor publice, întârzierile procedurale și eficacitatea limitată a sancțiunilor existente. Împreună, acestea combină reforme substanțiale ale dreptului penal, răspunderea administrativă extinsă și modificări

²³Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)027](#), Declarație interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral, Secțiunea II.B.5.

²⁴Trebuie menționat, totuși, că modificările referitoare la componența comisiilor electorale au intrat în vigoare mai târziu decât celelalte prevederi ale Legii nr. 100/2025, și anume la 1 ianuarie 2026, a se vedea articolul XIV alineatul (1).

²⁵[CDL-AD\(2024\)027](#), Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral, Secțiunea II.B.6a).

²⁶A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, punctul 65 din Raportul explicativ. Riscurile unei astfel de percepții par a fi deosebit de relevante atunci când astfel de modificări legislative sunt aplicate cu puțin timp înainte de alegeri; a se vedea, de exemplu, cazul raportat în [Declarația privind constatările preliminare și Concluzii](#) privind alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (paginile 2, 11): Comisia Electorală Centrală și Curtea de Apel Chișinău au decis în ultimele zile dinaintea alegerilor să retragă eligibilitatea a două partide, invocând încălcări grave ale campaniei electorale și ale finanțării campaniilor, parțial pe baza legislației recent modificate. Vezi și PACE, [Observarea alegerilor parlamentare din Republica Moldova \(28 septembrie 2025\)](#), paragrafele 54 și 96.

specifice ale procedurilor electorale²⁷.

27. **Articolul II** modifică Codul penal prin extinderea și înăsprirea răspunderii penale pentru corupția electorală (articolul 181¹). Infrațiunea este reformulată pentru a include nu numai oferirea sau acordarea de beneficii necuvenite, ci și promisiunea unor astfel de beneficii. Amendamentele măresc pedepsele, inclusiv pedepse cu închisoarea mai lungi, amenzi mai mari și interdicții extinse de a ocupa funcții publice sau de a exercita anumite activități. De asemenea, acestea introduc un sistem gradat de circumstanțe agravante, care vizează faptele săvârșite de mai multe persoane, împotriva mai multor alegători, prin utilizarea de fonduri publice sau în interesul grupurilor criminale organizate sau al organizațiilor criminale. Se pune un accent deosebit pe conduitele care implică finanțare sau influență provenind din state străine, organizații străine sau entități anticonstituționale,²⁸ reflectând îngrijorări cu privire la interferențele externe în procesele electorale. În paralel, răspunderea penală este extinsă la persoanele juridice, cu sancțiuni care variază de la amenzi semnificative până la pierderea dreptului de a desfășura anumite activități sau lichidare.

28. Infrațiunile conexe sunt alinate la această abordare consolidată. Articolul 181³ din Codul penal, privind finanțarea ilegală a partidelor politice, a grupurilor de inițiativă, a concurenților electorali sau a participanților la referendum, este modificat pentru a reflecta severitatea sporită și regimul extins de răspundere, inclusiv sancțiuni sporite și circumstanțe agravate legate de grupuri criminale organizate sau surse de finanțare străine și anticonstituționale. Articolul 182, care incriminează falsificarea rezultatelor votului, este, de asemenea, aliniat la cadrul revizuit prin creșterea pedepselor și introducerea unor circumstanțe agravante în cazul în care astfel de comportamente sunt săvârșite în interesul structurilor criminale organizate.

29. Comisia de la Veneția observă că standardele internaționale recunosc corupția electorală drept o amenințare gravă la adresa guvernării democratice și acceptă utilizarea dreptului penal pentru a proteja libera formare a voinței alegătorilor, cu condiția ca infrațiunile să fie clar definite, iar sancțiunile să fie proporționale.

30. [Convenția ONU împotriva corupției](#) prevede în mod expres incriminarea mitei și a abuzului de funcție și încurajarea transparenței și a responsabilității în finanțarea politică, fără a limita răspunderea penală la cazurile în care se transferă efectiv un avantaj necuvenit (articolele 15 și 19). De asemenea, infrațiunile de luare de mită în temeiul Regulamentului Consiliului Europei [Convenția de drept penal privind corupția](#) acoperă simpla promisiune – sau acceptarea unei promisiuni – a unui avantaj necuvenit (articolele 2 și următoarele). Codul de bune practici în materie electorală menționează că legislația electorală trebuie să asigure echitatea, transparența și statul de drept, cu remedii și sancțiuni adecvate pentru comportamentul care interferează cu drepturile de vot sau cu echitatea procesului electoral.²⁹

31. Grupul de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei a subliniat, de asemenea, necesitatea unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive pentru încălcări

²⁷În conformitate cu articolul 181¹ din Codul penal, corupția electorală este definită ca „promisiunea, oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii sau alte beneficii în scopul de a determina un alegător sau un susținător să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în alegeri, inclusiv alegeri locale”. Deși formularea „în scopul de a determina un alegător sau un susținător să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale” nu este nouă, Comisia de la Veneția dorește să comenteze că consideră această formulare prea largă; interdicția ar trebui să se concentreze pe exercitarea drepturilor electorale într-un mod specific, în beneficiul unui anumit concurent electoral. Articolul 181¹ din Codul penal se referă doar la corupția electorală activă. Corupția electorală pasivă se pedepsește cu amenzi mai mici în temeiul articolului 47¹ din Codul contravențional, dacă fapta nu constituie infracțiune; articolul VIII din Legea nr. 100/2025 modifică această prevedere prin adăugarea „acceptării unei promisiuni sau a unei oferte” de avantaj necuvenit, reflectând astfel modificarea adusă infracțiunii de luare de mită activă.

²⁸Astfel de entități sunt definite la articolul 134²³ din Codul penal ca fiind „o presupusă autoritate creată pe teritoriul unui stat, în afara reglementărilor constituționale ale aceluia stat și care nu este recunoscută în conformitate cu prevederile tratatelor internaționale”.

²⁹Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Cod de bune practici în materie electorală, Orientarea II.3.1.c.

grave ale normelor de finanțare politică și electorală, precum și importanța unei răspunderi penale sau administrative ferme în cazul în care încălcările sunt sistemice, implică structuri organizate sau subminează integritatea proceselor democratice.³⁰ În Orientările sale pentru revizuirea unui cadru juridic pentru alegeri, ODIHR notează că „nu numai că trebuie să existe mecanisme pentru căi de atac eficiente pentru a proteja drepturile electorale, dar ar trebui să existe și suficiente sancțiuni penale sau administrative pentru a descuraja încălcările legii și a preveni prejudicierea drepturilor de vot. Cu toate acestea, trebuie de avut grijă să nu se creeze un sistem în care acuzațiile motivate politic și nefondate sunt urmărite penal împotriva oponentilor. În plus, toate sancțiunile și penalitățile ar trebui să fie proporționale cu conduita care a dus la prejudiciu”.³¹

32. CEDO a recunoscut că statele se bucură de o marjă de apreciere în reglementarea proceselor electorale pentru a asigura libera exprimare a opiniei poporului în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1.³² În același timp, Curtea a susținut în mod constant că exprimarea politică și adunările în perioadele electorale se bucură de un nivel ridicat de protecție, deoarece se află în centrul societății democratice.³³ Măsurile care impun sancțiuni, în special sancțiuni penale, pot echivala cu o încălcare a acestor drepturi și, prin urmare, trebuie să îndeplinească cerințele de legalitate, scop legitim și proporționalitate.

33. Comisia de la Veneția recunoaște că amendamentele introduse prin articolul II urmăresc să asigure protecția integrității electorale și prevenirea corupției și a influenței nejustificate asupra alegătorilor, obiective compatibile cu CEDO și care se încadrează în marja de apreciere a statului în domeniul electoral. Recurgerea la sancțiuni penale pentru a descuraja comportamentele capabile să influențeze alegătorii prin mijloace ilicite reflectă, în general, înțelegerea faptului că integritatea electorală necesită mecanisme de aplicare eficiente și credibile. Acestea fiind spuse, este esențial ca prevederile să fie formulate cu suficientă claritate și precizie pentru a permite indivizilor să prevadă consecințele acțiunilor lor. În acest sens, Comisia de la Veneția recomandă definirea precisă a conceptului de „organizații străine”, care a fost inclus atât în articolul 181¹, cât și în articolul 181³ din Codul penal.³⁴ În ceea ce privește proporționalitatea, este necesară o atenție deosebită pentru a se asigura că sancțiunile sunt rezervate pentru comportamente care implică un grad suficient de intenție, amploare sau impact și că severitatea pedepselor este calibrată în funcție de gravitatea infracțiunii. Aplicarea prevederilor trebuie să asigure o distincție clară între instigările ilegale care interferează cu libertatea de alegere a alegătorilor și persuasiunea politică legală inerentă competiției electorale.

34. În ceea ce privește, mai precis, introducerea unor referințe la implicarea străină în corupția electorală (în articolul 181¹, alineatul 1³ c) din Codul penal) și în finanțarea ilegală a partidelor politice și a concurenților electorali³⁵ (în articolul 181³, alineatul 2 c) din Codul penal), care permit sancțiuni mai severe,³⁶ Comisia de la Veneția ia act de următoarele. În primul rând,

³⁰GRECO, [A treia rundă de evaluare: Transparența finanțării partidelor](#) (2007–2015), realizat pe baza Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei [Rec\(2003\)4](#) privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (a se vedea în special articolul 16 privind sancțiunile).

³¹ODIHR, *Linii directoare pentru revizuirea unui cadru juridic pentru alegeri*, ediția a doua, Varșovia, 2013, paragraful 16.10

³²CEDO, *Davydov și alții împotriva Rusiei*, cererea nr. 75947/11, hotărâre, 30 mai 2017, paragrafele 272 și 276.

³³CEDO, *Ždanoka c. Letoniei*, Cererea nr. 58278/00, Hotărârea (GC), 16 martie 2006, parag. 115-116.

³⁴Deja înainte de modificări, acest concept era utilizat în alte prevederi ale Codului penal; cu toate acestea, aceste concepte nu sunt definite în Cod.

³⁵Finanțarea partidelor din surse străine era deja interzisă înainte de modificările actuale, a se vedea articolul 26 alineatul (6) din Legea privind partidele politice:

„(6) Se interzice finanțarea, prestarea gratuită de servicii sau acordarea de sprijin material sub orice formă, direct și/sau indirect, partidelor politice de către: [...] c) cetățeni străini, apatrizi, persoane anonime sau persoane care donează în numele unor terți; [...] f) persoane juridice cu capital străin sau mixt, persoane juridice din străinătate; g) alte state și organizații internaționale, inclusiv organizații politice internaționale; [...]”

³⁶Conform articolului 181¹ din Codul penal, coruperea electorală de bază se pedepsește cu închisoare de la 2 la 6 ani, amendă de la 750 la 1150 de unități convenționale și privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de până la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă de la

standardele internaționale menționate anterior privind infracțiunile de corupție și finanțarea partidelor și a campaniilor electorale – cum ar fi Convenția ONU împotriva corupției, Convenția Consiliului Europei privind dreptul penal în materie de corupție și Recomandarea Rec(2003)4 a Consiliului Europei privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale – nu limitează în mod explicit infracțiunile de corupție la mită din partea actorilor interni și nici nu exclud sancțiunile pentru finanțarea politică din surse străine. Dimpotrivă, articolul 7 din Rec(2003)4 solicită statelor să limiteze, să interzică sau să reglementeze în mod specific donațiile de la donatori străini.³⁷ Comisia de la Veneția a comentat anterior că această prevedere vizează evitarea influenței nejustificate din partea intereselor străine, inclusiv a guvernelor străine, în afacerile politice interne și consolidează independența partidelor politice.³⁸ CEDO a precizat clar „că această chestiune se încadrează în marja reziduală de apreciere acordată statelor contractante, care rămân libere să stabilească ce surse de finanțare externă pot fi permise de partidele politice”; acestea fiind spuse, trebuie stabilit în termeni practici dacă măsura este proporțională cu scopul urmărit.³⁹ Orientările comune privind reglementarea partidelor politice se referă în mod explicit la finanțarea străină ca fiind unul dintre domeniile în care sancțiunile penale – care trebuie rezervate încălcărilor grave care subminează integritatea publică sau pot amenința securitatea națională – pot fi justificate.⁴⁰ În același timp, Orientările comune prevăd că finanțarea externă a partidelor politice este un domeniu care ar trebui reglementat cu atenție;⁴¹ O astfel de reglementare ar trebui 1) să permită, în principiu, donațiile din partea cetățenilor rezidenți în străinătate, dacă li se permite să participe la alegeri în țară, așa cum este cazul în Republica Moldova; și 2) să

6.000 la 8.000 de unități convenționale și privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau lichidarea persoanei juridice. Se prevăd sancțiuni agravante pentru diferite circumstanțe calificative, una dintre acestea fiind săvârșirea infracțiunii de către o persoană care știa sau ar fi trebuit să știe că banii, bunurile, serviciile sau alte beneficii promise, oferite sau date provin de la un stat străin, o organizație străină, o entitate anticonstituțională sau reprezentanții acestora; O astfel de infracțiune se pedepsește cu închisoare de la 7 la 15 ani, amendă de la 1.850 la 2.350 de unități convenționale și privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la 5 la 10 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă de la 16.000 la 20.000 de unități convenționale și privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

Conform articolului 181³ din Codul penal, finanțarea ilegală de bază a partidelor/concurenților se pedepsește cu închisoare pe un termen de la 3 la 6 ani, amendă de la 850 la 1350 de unități convenționale și privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de la 2 la 7 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă de la 9.000 la 13.000 de unități convenționale și privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate sau lichidarea persoanei juridice. Se prevăd sancțiuni agravante pentru diferite circumstanțe calificative, una dintre acestea fiind săvârșirea infracțiunii de către o persoană care știa sau trebuia să știe că banii, bunurile, serviciile sau alte beneficii promise, oferite sau date provin de la un stat străin, o organizație străină, o entitate anticonstituțională sau reprezentanții acestora; O astfel de infracțiune se pedepsește cu închisoare de la 7 la 15 ani, amendă de la 1.850 la 2.350 de unități convenționale și privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la 5 la 10 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă de la 16.000 la 20.000 de unități convenționale și privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

Termenii „privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate” sunt definiți în articolul 65(1) din Codul penal ca fiind „interdicția de a ocupa o funcție sau de a exercita o activitate de natura aceleia de care s-a folosit persoana condamnată la săvârșirea infracțiunii”.

³⁷În conformitate cu articolul 8 din Rec(2003)4, acest lucru se aplică și finanțării campaniilor electorale ale candidaților la alegeri. A se vedea, de asemenea, PACE. [Rezoluția nr. 2390 \(2021\)](#) și [Recomandarea nr. 2208 \(2021\)](#) privind „Transparența și reglementarea donațiilor către partide politice și campanii electorale din partea donatorilor străini”, care condamnă toate încercările de a interveni în mod necorespunzător sau ilicit în procesele decizionale democratice din alte state prin contribuții financiare către partide politice și campanii electorale și care solicită statelor membre să își revizuiască cadrul normativ care reglementează contribuțiile financiare către partide politice și campanii electorale din surse străine pentru a atenua riscul de interferență financiară străină necorespunzătoare sau ilicite.

³⁸Vezi Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 229; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)002](#), Raport privind finanțarea asociațiilor, paragraful 77, cu referințe suplimentare.

³⁹A se vedea CEDO, *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde c. Franței*, Cererea nr. 71251/01, Hotărâre, 7 iunie 2007.

⁴⁰Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 281.

⁴¹Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 230 și următoarele.

evite încălcarea libertății de asociere în cazul partidelor politice active la nivel internațional, o problemă care este deja abordată de legislația moldovenească.⁴²

35. În al doilea rând, problema dacă mita din partea statelor sau organizațiilor străine și finanțarea politică din străinătate pot duce la sancțiuni sporite nu este abordată în mod explicit de standardele internaționale menționate anterior. Comitetul de experți pentru manipularea și interferența informațiilor străine (PC-FIMI) din cadrul Comitetului European pentru Problemele Criminale al Consiliului Europei (CDPC) examinează în prezent fezabilitatea și potențialul domeniu de aplicare al incriminării anumitor comportamente legate de FIMI, inclusiv aspectele legate de finanțare.⁴³ Comisia de la Veneția recunoaște că interferența străină în procesele democratice – fie prin finanțare ilicită, cumpărare de voturi, sprijin ascuns sau opac pentru actorii politici, fie prin utilizarea tehnologiilor digitale – reprezintă o amenințare serioasă și din ce în ce mai mare la adresa democrației. Interferența străină își propune să submineze suveranitatea, să denatureze competiția electorală, să slăbească încrederea publică în instituțiile democratice și să influențeze rezultatele politice în beneficiul puterilor sau intereselor externe. Adunarea Parlamentară și Congresul Autorităților Locale și Regionale ale Consiliului Europei au subliniat că intensificarea acestor ingerințe reprezintă o amenințare persistentă, inclusiv finanțarea sub acoperire a campaniilor și a altor acțiuni manipulative de către actori statali, nestatali sau împuterniciți care acționează în afara jurisdicției teritoriale a statului țintă.⁴⁴ Comisia de la Veneția a afirmat anterior că interferența în procesul electoral de către terți care acționează din exterior – inclusiv de către actori statali și nestatali străini – nu este mai puțin dăunătoare și poate avea aceleași consecințe (sau chiar mai grave) ca o încălcare a regulilor electorale de către candidați, partide politice și funcționari ai statului.⁴⁵ În opinia Comisiei, abordarea moldovenească este, prin urmare, un răspuns legitim la creșterea raportată a interferențelor străine în alegerile recente⁴⁶ și nu este incompatibilă cu standardele internaționale, atâta timp cât cerințele de proporționalitate menționate anterior sunt asigurate la aplicarea sancțiunilor.

36. **Articolul VIII** modifică Codul contravențional prin extinderea gamei de infracțiuni administrative legate de desfășurarea alegerilor și de adunările publice. Aceste prevederi vizează practici care afectează echitatea electorală, dar care nu îndeplinesc pragul răspunderii penale, cum ar fi corupția legată de adunări organizate, colectarea neautorizată de semnături, transportul ilegal de participanți la evenimente politice, încălcarea regulilor de programare a campaniei electorale și nerespectarea repetată a deciziilor organelor electorale. Prin creșterea amenzilor, introducerea de sancțiuni suplimentare și consolidarea mecanismelor de aplicare a

⁴²A se vedea articolul 26 alineatul (9) din Legea privind partidele politice:

„Prevederile alin. (6) nu pot fi interpretate și aplicate în sensul limitării susținerii indirecte sau tehnice, suportate de partide politice, familii ale partidelor politice sau entități necomerciale create și finanțate de acestea care sunt afiliate la organizații politice internaționale cu achitarea taxei de membru sau în temeiul unui acord oficial de colaborare cu partide politice din Republica Moldova. Afilieră politică internațională sau acordurile de colaborare care implică susținere indirectă sau tehnică urmează a fi raportate deschis și transparent și nu pot duce la contestare și defăimare a statului și a poporului, îndemn la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitare la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și la alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.”

⁴³Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei va discuta studiul de fezabilitate în cadrul reuniunii la nivel ministerial de la Chișinău, din 14 și 15 mai 2026, în vederea luării unei decizii cu privire la posibilele măsuri ulterioare.

⁴⁴RITM [Rezoluția 2593 \(2025\)](#) și [Recomandarea 2292 \(2025\)](#) privind „Interferența străină: o amenințare la adresa securității democratice în Europa”; Congresul Puterilor Locale și Regionale, Raport privind „Interferența străină în procesele electorale la nivel local și regional”, [CG\(2025\)48-10](#) (26 martie 2025), care menționează alegerile locale din Republica Moldova de mai multe ori.

⁴⁵A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)003](#), Raport urgent privind anularea rezultatelor alegerilor de către Curțile Constituționale, paragraful 49.

⁴⁶O astfel de interferență este raportată, de exemplu, în Congresul Autorităților Locale și Regionale, [Recomandarea 509 \(2024\)1](#), Alegerile locale din Republica Moldova (5 noiembrie 2023), paragraful 5 a ; APCE, [Observarea alegerilor prezidențiale \(20 octombrie și 3 noiembrie 2024\) și a referendumului constituțional \(20 octombrie 2024\) în Republica Moldova](#), paragrafele 47, 64 și 87; ODIHR, [Moldova: Alegerile prezidențiale și referendumul constituțional din 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 - Raport final](#), paginile 2, 3, 6, 16 și următoarele; vezi și PACE, [Observarea](#) alegerilor parlamentare din Republica Moldova (28 septembrie 2025), paragraful 81.

legii, modificările urmăresc să sporească descurajarea prin răspunsuri administrative rapide și vizibile în perioada electorală.

37. Standardele aplicabile în acest context reflectă îndeaproape pe cele care guvernează utilizarea sancțiunilor penale și sunt supuse aceluiași cerințe. Din nou, majoritatea prevederilor modificate sunt compatibile cu aceste cerințe. Acestea sunt definite cu suficientă precizie, urmăresc un scop legitim și nu pot fi considerate în mod vădit disproporționate, cu condiția să fie aplicate într-un mod rezonabil și nuanțat. Acestea fiind spuse, se atrage atenția asupra unor modificări specifice care ar beneficia de clarificări suplimentare.

38. În primul rând, articolul VIII nu numai că modifică infracțiunea de corupere electorală pasivă prevăzută la articolul 47¹ din Codul contravențional, ⁴⁷ așa cum s-a menționat deja, dar și introduce un nou articol 47² în Codul Contravențional privind coruperea activă și pasivă referitoare la întruniri organizate. Acest articol prevede amenzi și privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate în cazul promisiunii, oferirii sau dării/solicitării, acceptării sau primirii de mijloace financiare necuvenite în scopul participării la întruniri organizate, cu scopul a) încălcării ordinii publice sau punerii în pericol a activității instituțiilor publice; b) încălcării moralității publice, a drepturilor sau libertăților fundamentale ale altor persoane; c) publicității politice. Se pune întrebarea dacă aceste prevederi pot fi considerate restricții legitime ale dreptului la libertatea de întrunire pașnică, așa cum este consacrat în instrumentele juridice internaționale, în special în articolul 11 din CEDO.

39. Formularea noilor prevederi – în special alineatele a) și b) – sugerează că acestea urmăresc unele dintre obiectivele legitime în temeiul articolului 11 alineatul (2) din CEDO, cum ar fi prevenirea perturbărilor sau a infracțiunilor, protejarea bunelor moravuri⁴⁸ și protejarea reputației sau a drepturilor altora. În ceea ce privește punctul c) privind publicitatea politică, se atrage atenția asupra unui recent memoriu *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Armeniei, în care Comisia de la Veneția a examinat o prevedere care incrimina „stimularea materială a participării sau abținerii de la participarea la o adunare”. ⁴⁹ Comisia a menționat că, în conformitate cu Orientările sale comune privind libertatea de întrunire pașnică, practica încurajării participării la adunări nu ar trebui să fie supusă reglementării legale, cu excepția cazului în care furnizarea unor astfel de stimulente ar contraveni legilor care impun limite proporționale finanțării campaniilor electorale.⁵⁰ Comisia a continuat și a menționat că statele pot avea puterea de a reglementa participarea plătită la adunări în principal în contextul finanțării campaniilor electorale: „În contextul campaniilor electorale, reglementarea coerciției și a stimulării asigură o concurență politică loială. În caz contrar, grupurile bine finanțate, partidele politice sau statele străine ar putea depăși cheltuielile mișcărilor de la bază, reducând astfel la tăcere toți ceilalți actori politici.”⁵¹ Mai mult, Comisia de la Veneția a făcut referire la scopul legitim de a preveni influența străină și internă nejustificată, inclusiv din partea unor persoane cunoscute sub numele de oligarhi, ⁵² și la opiniile sale referitoare la „deoligarhizare”, inclusiv în ceea ce privește Republica Moldova.⁵³ Având în vedere rapoartele recente privind

⁴⁷Prin includerea acceptării unei oferte sau a unei promisiuni drept comportament corupt.

⁴⁸În același timp, se atrage atenția asupra paragrafului 142 din Orientările comune privind libertatea de întrunire pașnică (Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2019\)017](#)) : Având în vedere caracterul vag inerent al termenului „moralitate publică”, acesta subliniază că, deși este menționat ca un scop legitim, „protecția moralei ar trebui rareori, dacă nu niciodată, să fie considerată un temei adecvat pentru impunerea de restricții asupra libertății de întrunire pașnică”.

⁴⁹Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)037](#), Armenia - Memoriul *amicus curiae* privind compatibilitatea articolului 236 din Codul penal cu standardele europene privind securitatea juridică.

⁵⁰Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2019\)017](#), Orientări comune privind libertatea de întrunire pașnică, paragraful 52.

⁵¹Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)037](#), Armenia - Memoriul *amicus curiae* privind compatibilitatea articolului 236 din Codul penal cu standardele europene privind securitatea juridică, punctul 29.

⁵²Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)037](#), Armenia - Memoriul *amicus curiae* privind compatibilitatea articolului 236 din Codul penal cu standardele europene privind securitatea juridică, punctul 31.

⁵³Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)019](#), Republica Moldova - Opinie finală privind limitarea influenței economice și politice excesive în viața publică (deoligarhizare); Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)018](#), Ucraina

alegerile din Republica Moldova, care evidențiază interferențe străine și dezinformare, finanțarea ilegală a campaniilor electorale, oferte monetare ilicite către alegători și campanii de dezinformare, menite să influențeze comportamentul electoral al cetățenilor,⁵⁴ Comisia concluzionează că amendamentul a urmărit în principiu scopuri legitime. Acestea fiind spuse, interdicția participării plătite la adunări în scopul „publicității politice” pare prea largă și ar trebui limitată la activități care vizează în mod clar influențarea campaniilor electorale.⁵⁵

40. În plus, în temeiul articolului 11 din CEDO, măsura în cauză trebuie să răspundă unei „nevoi sociale imperioase” și să fie proporțională cu „scopul legitim”. Comparativ cu dispoziția de drept penal examinată în *memoriul amicus curiae menționat anterior* privind Armenia, unde Comisia a observat un risc de impunere a unor sancțiuni disproporționate,⁵⁶ articolul 47² din Codul contravențional al Republicii Moldova prevede sancțiuni administrative mai ușoare;⁵⁷ în opinia Comisiei de la Veneția, nu poate fi considerată în mod vădit disproporționată, cu condiția să fie aplicată într-un mod rezonabil și nuanțat.

41. În al doilea rând, domeniul de aplicare al articolului 52 din Codul contravențional privind interzicerea campaniei electorale este extins prin interzicerea a) campaniei electorale în perioada electorală, până la începerea perioadei oficiale de campanie;⁵⁸ și b) a campaniei electorale în perioada electorală de către organizații necomerciale, sindicate, asociații patronale, entități neînregistrate în calitate de concurenți electorali, reprezentanți ai cultelor religioase sau ai părților lor constitutive, inclusiv în lăcașurile de cult. Nu există standarde internaționale care să definească cu precizie ce fel de activități de campanie pot fi interzise înainte de perioada oficială de campanie sau desfășurate de terți, cum ar fi organizațiile necomerciale sau sindicatele. Acestea fiind spuse, Codul de bune practici în materie electorală subliniază că, în temeiul CEDO, orice restricții privind libertatea de exprimare și libertatea de întrunire și asociere în scopuri politice trebuie să respecte cerința ca acestea să aibă un temei legal, să fie în interesul general și să respecte principiul proporționalității și că respectarea acestor libertăți este vitală, în special în timpul campaniilor electorale.⁵⁹ Orientările comune privind reglementarea partidelor politice⁶⁰ afirmă că legislația ar trebui să prevadă reguli și îndrumări clare cu privire la activitățile care nu sunt permise în timpul campaniei preelectorale și la veniturile și cheltuielile pentru astfel de activități din această perioadă care ar trebui

- Opinia cu privire la Legea privind prevenirea amenințărilor la adresa securității naționale, asociate cu influența excesivă a persoanelor cu o greutate economică sau politică semnificativă în viața publică (oligarhi); Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)017](#), Georgia - Opinia finală privind proiectul de lege privind dezoligarhizarea.

⁵⁴A se vedea, de exemplu, Congresul Autorităților Locale și Regionale, [Recomandarea 509 \(2024\)1](#), Alegerile locale din Republica Moldova (5 noiembrie 2023), paragraful 5a ; APCE, [Observarea alegerilor prezidențiale \(20 octombrie și 3 noiembrie 2024\) și referendumul constituțional \(20 octombrie 2024\) din Republica Moldova](#), paragraful 47.

⁵⁵De asemenea, se atrage atenția asupra faptului că noua infracțiune se suprapune potențial cu articolul 67 din Codul Contravențional, care interzice deja întrunirile care încalcă ordinea publică sau moralitatea publică, drepturile și libertățile altor persoane (a se vedea articolul 8 din Legea privind întrunirile), ceea ce poate duce la incertitudine juridică, deoarece poate fi dificil pentru o persoană să distingă clar între comportamentele care pot face obiectul articolului 47² (supuse amenzilor mult mai mari) și cele prevăzute la articolul 67 din Codul Contravențional.

⁵⁶Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)037](#), Armenia - Memoriul amicus curiae privind compatibilitatea articolului 236 din Codul penal cu standardele europene privind securitatea juridică, punctul 29.

⁵⁷Infracțiunea de corupere activă, prevăzută la art. 47 alin. 2 din Codul Contravențional, se pedepsește cu amendă de la 500 la 1000 de unități convenționale, aplicată persoanei fizice, iar celei aflate într-o funcție de răspundere cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a ocupa o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 la 6 luni; infracțiunea de corupere pasivă se pedepsește cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale, aplicată persoanei fizice, iar celei aflate într-o funcție de răspundere cu amendă de la 300 la 500 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită funcție sau de a desfășura o anumită activitate pentru o perioadă de 3 până la 6 luni. Făptuitorul este scutit de răspundere administrativă dacă s-a autodeclarat și/sau a contribuit activ la descoperirea sau prevenirea actului.

⁵⁸Conform articolului 1 din Codul electoral, perioada electorală este perioada dintre ziua intrării în vigoare a legii privind stabilirea datei votării și ziua confirmării rezultatelor alegerilor de către organele competente, dar nu mai mult de 120 de zile. Data începerii perioadei electorale se stabilește prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale.

⁵⁹Cf. Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), punctul 60 din Raportul explicativ.

⁶⁰Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 262.

considerate resurse ale campaniei, supuse unei revizuirii și sancțiuni corespunzătoare; pledează pentru sisteme solide de raportare financiară de către partidele politice în afara alegerilor, pentru a limita posibilele abuzuri ale partidelor politice care încearcă să eludeze reglementările privind finanțarea campaniilor prin desfășurarea de activități în timpul unei perioade „preelectorale”.

42. În timpul întâlnirilor de la Chișinău, autoritățile au raportat despre ocolirea frecventă a regulamentelor privind campania electorală prin intermediul campaniilor electorale timpurii sau indirecte prin intermediul unor terțe părți puternice. În acest context, Comisia de la Veneția salută faptul că amendamentele au potențialul de a asigura principiile egalității de șanse în campanie și ale transparenței. Acestea fiind spuse, Comisia consideră că interdicțiile complete ale oricărui activități de campanie înainte de perioada oficială de campanie sau desfășurate de terțe părți sunt foarte ample, ținând cont de faptul că campania electorală, așa cum este definită la articolul 1 din Codul electoral, include „apeluri, declarații, precum și activități de diseminare a informațiilor” care au scopul de a determina opțiunile alegătorilor. Această reglementare ar putea avea ca efect, de exemplu, ca anunțul de către un partid politic al deciziei sale de a nominaliza un anumit candidat să nu fie suficient de puternic.⁶¹ Împreună cu o explicație a motivului pentru care partidul consideră acest candidat cel mai potrivit sau orice informație despre un candidat furnizată de un sindicat ar fi considerată campanie electorală interzisă. Astfel de interdicții stricte prezintă riscul de a restricționa în mod disproporționat libertatea de exprimare și libertatea de întrunire și de asociere. În opinia Comisiei de la Veneția, legea ar trebui să definească mai precis activitățile interzise și să prevadă excepții pentru a permite discursul politic legitim și implicarea civică.

43. În al treilea rând, se extinde și domeniul de aplicare al articolului 67 din Codul contravențional privind încălcarea legislației privind întrunirile. Anterior, acest articol prevedea amenzi doar în cazul organizării de întruniri publice fără declarație prealabilă, așa cum prevede legea. Paragrafele noi introduse prevăd, de asemenea, amenzi în cazul, *printre altele*, organizării de reuniuni și alte evenimente publice „în contradicție cu prevederile declarației anterioare”. Comisia de la Veneția consideră acești termeni prea vagi și generali. Ar trebui clarificat ce aspecte ale evenimentului sunt vizate (de exemplu, scopul, ora, locul sau numărul estimat de participanți) și ar trebui să existe o anumită marjă de aplicare pentru evoluții independente de voința organizatorilor (de exemplu, numărul de participanți), asigurându-se astfel că libertatea de întrunire nu este restricționată în mod disproporționat.⁶² Orientările comune privind libertatea de întrunire pașnică⁶³ subliniază principiul prezumției în favoarea întrunirilor (pașnice), care include o obligație de toleranță și reținere față de întrunirile pașnice în situațiile în care procedurile și formalitățile legale sau administrative este posibil să nu fi fost respectate. Acestea prevăd că autoritățile publice au datoria de a facilita întrunirile care se abat de la termenii de notificare. În cazul în care organizatorii nu respectă pe deplin cerința de notificare sau condițiile impuse întrunirilor în timpul procesului de notificare, acest lucru ar trebui pedepsit numai dacă există dovezi care să demonstreze că au făcut acest lucru în mod intenționat și în cazul în care nerespectarea este substanțială; sarcina probei în astfel de cazuri ar trebui să revină autorităților publice. Comisia de la Veneția recomandă alinierea formulării

⁶¹Anunțul în sine s-ar încadra în campania preelectorală permisă, care, conform definiției de la articolul 1 din Codul Electoral, acoperă apelurile electronice, declarațiile, acțiunile de nominalizare a candidaților la alegeri, pregătirea pentru colectarea de semnături în sprijinul candidaților...”.

⁶²În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile au afirmat că termenii „contrari prevederilor declarației prealabile” trebuie înțeleși ca referindu-se la situații în care organizatorii se abat semnificativ de la condițiile esențiale declarate autorităților competente, cum ar fi locul, ora, scopul sau natura adunării, iar aceste abateri generează riscuri reale pentru ordinea publică, securitatea participanților sau drepturile altor persoane. Scopul regulii a fost de a preveni utilizarea procedurii de notificare formală pentru a masca organizarea unor acțiuni diferite, cu un impact juridic sau social semnificativ, distinct de cel declarat inițial. Autoritățile și-au exprimat deschiderea pentru examinarea unor posibile clarificări legislative sau interpretative.

⁶³A se vedea Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, Orientările comune privind libertatea de întrunire pașnică, [CDL- AD\(2019\)017](#), punctele 21, 171, 225.

articolului 67 din Codul contravențional la aceste standarde.⁶⁴

44. **Articolul XI** modifică mai multe prevederi ale Codului electoral.⁶⁵ Amendamentele extind restricțiile privind eligibilitatea pentru funcții publice. Acestea consolidează cadrul de finanțare a campaniilor electorale prin extinderea definiției donațiilor pentru a cuprinde bunuri, servicii și alte avantaje oferite gratuit sau în condiții preferențiale, asigurând că formele indirecte de sprijin financiar sunt supuse unor plafoane de contribuție și cerințe de transparentă. În plus, normele revizuite privind componența consiliilor electorale de circumscripție introduc un mecanism de numire de rezervă, conceput pentru a preveni blocajul instituțional în cazul în care actorii politici nu reușesc să nominalizeze membri, protejând astfel continuitatea și funcționalitatea organelor electorale.

45. Amendamentele urmăresc obiective recunoscute pe scară largă ca fiind legitime în temeiul standardelor electorale internaționale, în special prevenirea corupției electorale, protejarea integrității administrării electorale și menținerea unor condiții egale pentru competiția politică. Definiția extinsă a donațiilor reflectă cele mai bune practici consacrate în reglementarea finanțării campaniilor electorale și consolidează transparența limitelor contribuțiilor. Introducerea unui mecanism de numire de rezervă răspunde necesității de a asigura continuitatea și funcționarea eficientă a organismelor electorale.

46. Acestea fiind spuse, se atrage atenția asupra amendamentului la articolul 16 alineatul 2 lit. d) din Codul electoral, care extinde restricționarea drepturilor electorale pasive: pe lângă persoanele private de dreptul de a ocupa funcții publice, persoanele private de dreptul de a ocupa „funcții de demnitate publică” – o categorie de funcții care sunt supuse numirii politice⁶⁶ – sunt la fel de ineligibile, iar o astfel de ineligibilitate poate fi bazată nu doar pe o hotărâre judecătorească definitivă, ci și „printr-o constatare definitivă”. Aceștia din urmă termeni se referă la interdicții de integritate sub forma unor acte administrative care pot fi luate în temeiul Legii privind persoanele care ocupă funcții de demnitate publică. Deși obiectivul de a asigura integritatea candidaților este legitim, fundamentarea ineligibilității pe astfel de acte administrative este problematică din perspectiva standardelor internaționale. Pe baza jurisprudenței CEDO,⁶⁷ Codul de bune practici în materie electorală precizează că clauzele de suspendare a drepturilor politice trebuie să respecte condițiile obișnuite în care drepturile fundamentale pot fi restricționate; acestea trebuie să fie prevăzute de lege, să respecte principiul proporționalității și să se bazeze pe incapacitate mintală sau pe o condamnare penală pentru o infracțiune gravă; în plus, retragerea drepturilor politice poate fi impusă numai prin hotărâre expresă a unei instanțe judecătorești.⁶⁸ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă adaptarea clauzei de ineligibilitate din articolul 16 alineatul (2) litera (d) din Codul electoral la aceste cerințe.⁶⁹

⁶⁴O măsură mai puțin restrictivă care ar putea fi avută în vedere ar fi solicitarea ca, în contextul campaniilor electorale, costurile legate de organizarea transportului să fie considerate contribuții în natură care ar trebui contabilizate în mod corespunzător ca parte a raportării finanțării campaniei/limitelor de finanțare a campaniei și supuse unor sancțiuni proporționale în cazul omiterii declarării acestor costuri.

⁶⁵A se vedea articolele 16, 35, 42, 53 și următoarele și 102 din Codul electoral.

⁶⁶Persoanele numite politic (cu funcții de demnitate publică) sunt excluse de la aplicarea Legii privind funcția publică, angajarea lor fiind reglementată de Legea nr. 199/2010 din 16 iulie 2010 privind persoanele care ocupă funcții de demnitate publică.

⁶⁷A se vedea, de exemplu, CEDO, *Labita v. Italia*, cererea nr. 26772/95, hotărâre, 6 aprilie 2002, paragrafele 201 și următoarele.

⁶⁸Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Orientarea I.1.d și paragraful 6.d din Raportul explicativ.

⁶⁹În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile au subliniat că natura „definitivă” a actului administrativ în cauză nu exclude controlul judiciar și intervine numai după epuizarea căilor de atac prevăzute de lege sau după ce actul nu este contestat în termenul legal. Comisia de la Veneția dorește să sublinieze, însă, că ineligibilitatea încalcă un drept al omului (dreptul la participare politică, dreptul de vot) și ar trebui pronunțată doar de un judecător competent.

2. Reglementarea actorilor politici și a sistemului de partide (Articolele III, VI)

47. Modificările aduse legilor privind filantropia și sponsorizarea și partidele politice reglementează conduita actorilor politici dincolo de campania electorală formală, vizează formele indirecte și deghizate de promovare politică și consolidează cadrul legal care reglementează înregistrarea, organizarea, finanțarea și responsabilitatea partidelor politice. Procedând astfel, ele modifică condițiile în care actorii politici pot participa la competiția electorală.

48. **Articolul III** impune restricții privind comunicarea publică a activităților filantropice și de sponsorizare în cazul în care aceste activități sunt legate de înalți funcționari ai partidelor politice sau de candidați electorali.⁷⁰ Interdicția se aplică atât sponsorilor, cât și beneficiarilor, înlocuind promovarea publică cu obligația de a dezvălui aceste activități prin raportare periodică pe site-urile web ale partidelor politice. Măsura are scopul de a reduce riscul ca activitățile caritabile să fie utilizate ca substitut pentru publicitatea politică în afara cadrului reglementat al campaniei și de a consolida transparența în implicarea financiară a actorilor politici.

49. Amendamentele urmăresc scopul legitim de a proteja integritatea electorală și de a asigura condiții de concurență echitabile, dar totuși ridică îngrijorări cu privire la libertatea de exprimare. Conform jurisprudenței CEDO, restricțiile care afectează libertatea de exprimare pe teme de interes public trebuie să fie adaptate cu strictețe și justificate în mod convingător.⁷¹ În acest context, interdicția generală privind comunicarea publică a activităților filantropice de către anumiți actori politici prezintă riscul de a fi exagerată și poate produce un efect descurajant asupra filantropiei legale, în special în cazul în care nu se stabilește o legătură clară și demonstrabilă cu campaniile electorale. Compatibilitatea cu standardele internaționale depinde, așadar, de o interpretare restrictivă a prevederilor, de îndrumări clare privind domeniul de aplicare al acestora și de o aplicare proporțională, bazată pe dovezi ale unei legături electorale. În opinia Comisiei de la Veneția, ar fi însă preferabil să se limiteze domeniul de aplicare al interdicției chiar în lege, prin legarea mai explicită a acesteia de activitățile de campanie electorală.

50. **Articolul VI** introduce un set extins de modificări la cadrul juridic care guvernează partidele politice, menite să consolideze transparența, responsabilitatea și reziliența împotriva abuzurilor sistemice. Modificările înăspresc condițiile de înregistrare și funcționare a partidelor, sporesc trasabilitatea apartenenței la partid și extind mecanismele de monitorizare a conformității cu cerințele legale. Un element central este introducerea unui test juridic care permite instanțelor să evalueze dacă un partid politic nou creat sau existent continuă efectiv activitatea unui partid declarat anterior neconstituțional, pe baza unei evaluări substanțiale a unor factori precum continuitatea conducerii, alinierea programatică, legături organizaționale, surse de finanțare și acțiuni coordonate. În paralel, partidele politice sunt obligate să mențină evidențe detaliate și actualizate periodic ale membrilor, care trebuie prezentate autorităților competente, nerespectarea acestora având consecințe juridice, inclusiv excluderea de la participarea electorală. Amendamentele consolidează și mai mult gama de sancțiuni supravegheate judiciar, disponibile în cazurile care implică amenințări grave la adresa integrității electorale sau a ordinii democratice, inclusiv suspendarea temporară a activității partidului și, în cazurile de încălcări persistente sau grave, dizolvarea.⁷²

⁷⁰A se vedea articolul 24 din Legea privind filantropia și sponsorizarea.

⁷¹A se vedea, de exemplu, CEDO, *Steel și Morris împotriva Regatului Unit*, cererea nr. 68416/01, hotărâre, 15 mai 2005, punctul 88.

⁷²În opinia sa urgentă privind proiectul de lege, ODIHR a formulat mai multe recomandări privind modificările aduse Legii privind partidele politice, a se vedea ODIHR, *Opinia urgentă privind proiectul de lege nr. 381 din 17 decembrie 2024 privind modificarea anumitor acte normative privind combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe*. [ODIHR-URG-MDA-381/2024](#), paragrafele 52 și următoarele. Acestea fiind spuse, în (ulterioara) [Declarație de Constatări și concluzii preliminare](#) în ceea ce privește alegerile parlamentare din 28

51. Din punctul de vedere al standardelor internaționale electorale și ale drepturilor omului, obiectivele urmărite de Articolul VI – protejarea instituțiilor democratice, integritatea alegerilor și prevenirea corupției sistemice – sunt legitime. Cu toate acestea, efectul cumulativ al măsurilor sporește semnificativ influența de reglementare și coerciție a statului asupra partidelor politice, un domeniu care se află în centrul pluralismului politic.⁷³ Compatibilitatea lor cu dreptul la libertatea de asociere depinde, așadar, de respectarea strictă a principiilor necesității și proporționalității, de existența unor criterii juridice clare și previzibile și de disponibilitatea unor garanții judiciare solide. În special, determinările privind existența unor părți „succesoare” și impunerea de sancțiuni trebuie să se bazeze pe dovezi convingătoare și evaluări individualizate, supuse unui control judiciar eficient. În absența unor astfel de garanții, există riscul ca măsurile concepute pentru a proteja ordinea democratică să fie percepute ca fiind restrictive pentru competiția politică legitimă sau activitatea opoziției. Paragrafele următoare oferă un comentariu mai detaliat asupra unor domenii importante afectate de modificările aduse Legii privind partidele politice.

52. În ceea ce privește interzicerea și măsurile împotriva partidelor succesoare, Comisia dorește să atragă atenția asupra memoriului ⁷⁴*amicus curiae* pe care l-a pregătit în paralel cu prezenta Opinie și care conține o analiză detaliată a prevederilor relevante ale Legii privind partidele politice, ca răspuns la trei întrebări adresate de Curtea Constituțională a Republicii Moldova. ⁷⁵În acest memoriu *amicus curiae*, Comisia își exprimă opinia că criteriile prevăzute la articolul 3(1)–(13) din Legea modificată privind partidele politice pentru a determina statutul unui partid politic succesor ⁷⁶sunt criterii obiective din perspectiva dreptului de a fi ales⁷⁷ și libertății persoanelor de a se asocia în partide politice. Cu toate acestea, consideră că, atunci când se utilizează astfel de criterii pentru a determina dacă un partid politic continuă activitățile unui partid declarat neconstituțional, evaluarea ar trebui să fie holistică și contextuală și strict legată de situația specifică; pot fi luate în considerare și alte elemente, chiar dacă nu sunt enumerate în lege, cu condiția ca decizia să fie susținută de o justificare adecvată și motivată. Mai mult, memoriul *amicus curiae* subliniază că simpla „continuitate” cu un partid anterior neconstituțional nu este suficientă, cu excepția cazului în care natura neconstituțională a partidului anterior a vizat un comportament antidemocratic fundamental, iar noul partid

septembrie 2025 (p. 6-7), Misiunea Internațională de Observare a Alegerilor a remarcat că amendamentele adoptate au abordat unele dintre recomandările ODIHR: de exemplu, au eliminat implicarea Serviciului de Informații și Securitate (SIS) și a Curții Constituționale în înregistrarea partidelor, au reformulat anumite reguli și au stabilit în mod explicit că deciziile privind partidele succesoare vor fi luate de Curtea de Apel Centru, au afirmat în mod explicit că neregulile minore nu pot limita activitatea partidelor și că părțile trebuie să fie notificate și prezente la ședința de judecată; și au abordat cerința privind probele pentru impunerea de restricții asupra partidelor succesoare.

⁷³A se vedea CEDO, *Partidul Comunist Unit din Turcia și alții împotriva Turciei*, cererea nr. 19392/92, hotărâre, 30 ianuarie 1998, paragrafele 44–46; *Refah Partisi (Partidul Bunăstării) și alții împotriva Turciei*, cererile nr. 41340/98 și alții, hotărârea (MC) 13 februarie 2003, paragrafele 98-100 și 132-134; *Herri Batasuna și Batasuna împotriva Spaniei*, cererile nr. 25803/04 și 25817/04, hotărâre, 30 iunie 2009, paragrafele 78–82. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 17, 18, 83, 84; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)021](#), Codul de bune practici în domeniul partidelor politice, paragrafele 31–34.

⁷⁴Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)059rev](#), Republica Moldova - Memoriul *amicus curiae* al Comisiei de la Veneția privind statutul partidelor succesoare ale partidelor politice declarate neconstituționale și măsurile privind acestea. Cererea a fost formulată prin scrisoarea din 12 septembrie 2025 de către Curtea Constituțională, în contextul examinării unei excepții de neconstituționalitate ridicate de Partidul Politic *Forța Alternativă și Salvarea Moldovei*; decizia instanței este în curs de soluționare.

⁷⁵Următoarele paragrafe ale prezentei Opinii reproduc principalele concluzii ale memoriului *amicus curiae* (a se vedea paragrafele 30, 38, 45, 54, 59, 63 și următoarele).

⁷⁶Lista enumeră șapte circumstanțe care includ continuitatea persoanelor, alte fapte și circumstanțe (cum ar fi ideologia, statutele, structurile, activitățile, mijloacele financiare, resursele materiale, logistice sau media) și se încheie cu o clauză deschisă care permite luarea în considerare a „orice alte circumstanțe relevante... care permit instanței să stabilească continuitatea sau succesiunea partidului politic declarat neconstituțional” și impune ca aceste aspecte să fie comparate cu elementele care au stat la baza declarării neconstituționalității partidului anterior (articolul 3(12), (7)).

⁷⁷Dreptul de a fi ales este în joc, deoarece măsurile prevăzute împotriva partidelor succesoare fac imposibilă participarea acestora la alegeri și referendumuri; acest lucru se aplică nu numai dizolvării unui partid, ci și limitării activităților/suspendării acestuia, a se vedea articolul 21 alineatul (5) din Legea privind partidele politice.

continuă în mod demonstrabil acel program sau acele metode antidemocratice.

53. Comisia concluzionează, de asemenea, în memoriul *amicus curiae* că prevederile privind limitarea activității partidului politic, ca măsură de precauție, și dizolvarea partidului pentru faptul că acesta reprezintă un partid succesori al unui partid politic declarat neconstituțional⁷⁸ pot fi, în principiu, justificate în temeiul standardelor europene și internaționale, în special în temeiul articolului 11 alineatul (2) din CEDO și al articolului 22 din PIDCP: ⁷⁹acestea sunt definite de lege, urmăresc un scop legitim ⁸⁰și pot fi necesare într-o societate democratică. Acestea fiind spuse, constatarea faptului că un partid politic este succesori al unui partid politic declarat neconstituțional nu ar trebui să ducă neapărat la dizolvarea respectivului partid - o măsură care ar trebui luată doar în cele mai grave circumstanțe și ca ultimă soluție: legea ar trebui să prevadă alte mijloace de atingere a aceluiași obiective care interferează mai puțin grav cu dreptul la libertatea de asociere. De asemenea, Comisia consideră că activitățile unui partid politic pot fi limitate ca măsură de precauție, dar această posibilitate ar trebui prevăzută numai pentru procedurile de dizolvare sau în procedurile care urmăresc limitarea activității unui partid politic, cu condiția ca acestea să fie limitate la circumstanțe strict definite și cu adevărat excepționale. În plus, ar trebui avute în vedere măsuri mai puțin drastice care ar preceda limitarea ca măsură de precauție. În orice caz, orice decizie care impune limitări precauționale trebuie să fie susținută de o justificare adecvată și motivată care să demonstreze stricta lor necesitate.

54. În cele din urmă, Comisia concluzionează în memoriul *amicus curiae* că garanțiile procedurale prevăzute la articolul 21 din Legea modificată privind partidele politice par a fi capabile să prevină arbitrariul și că termenele prevăzute sunt, de asemenea, în principiu conforme cu standardele europene și internaționale. Cu toate acestea, Comisia recomandă clarificarea potențialelor preocupări legate de dreptul reclamantului la o audiere care să implice ambele părți, de modul în care este repartizată sarcina probei și de efectul suspensiv al apelurilor – care ar trebui să fie regula generală, cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător.

55. În prezenta Opinie, Comisia de la Veneția dorește să sublinieze că, deși recomandările de mai sus referitoare la prevederile privind limitarea activității partidului politic, ca măsură de precauție, și dizolvarea partidului, precum și la garanțiile procedurale care privesc în mod specific cazul partidelor succesoare, ele se aplică și tuturor celorlalte motive pentru impunerea unor astfel de măsuri partidelor politice, care sunt prevăzute în aceste dispoziții.⁸¹

56. Unul dintre celelalte motive pentru astfel de măsuri, adăugat prin Legea nr. 100/2025, este netransmiterea de către un partid a datelor din registrul membrilor de partid în termenele stabilite de Agenția Serviciului Public sau de Comisia Electorală Centrală. Aceasta este una dintre numeroasele modificări care consolidează regulile privind registrul membrilor: regulile modificate impun, de asemenea, ca registrul să fie actualizat de către partid în mod continuu, să includă date cu caracter personal specificate,⁸² ca acesta să fie depus atât la Agenția Serviciilor Publice, cât și la Comisia Electorală Centrală și ca, în timpul procesului de

⁷⁸A se vedea articolele 21 și 22 din Legea privind partidele politice, astfel cum a fost modificată.

⁷⁹Comisia de la Veneția și ODIHR au elaborat pe larg restricțiile aduse articolului 11 din CEDO și, mai precis, standardele internaționale privind declararea neconstituționalității unui partid și acțiunile care ar putea duce la declararea neconstituționalității unui partid politic. A se vedea în special Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)051](#), Memoriu *amicus curiae* privind declararea neconstituționalității unui partid politic.

⁸⁰Anume prin prevenirea reparației partidelor declarate neconstituționale, care pot amenința procesele democratice, pot fi vehicule pentru finanțare ilicită, interferență străină sau cumpărare de voturi, contribuind astfel la scopul legitim de protejare a securității naționale și a drepturilor și libertăților celorlalți.

⁸¹A se vedea articolele 21 și 22 din Legea privind partidele politice, astfel cum a fost modificată.

⁸²Adică numele de familie și prenumele, data nașterii, numărul de identificare numerică de stat (IDNP), adresa de reședință declarată, data înscrierii în registru și data suspendării sau încetării calității de membru al partidului politic, a se vedea articolul 7¹ (2) din Legea privind partidele politice. Deja înainte de modificări, astfel de date trebuiau transmise de către un partid politic Agenției Serviciilor Publice în vederea înregistrării sale, în temeiul articolului 8 din Legea privind partidele politice.

Înregistrare a partidului, să fie însoțit de o declarație pe propria răspundere din partea persoanei care a întocmit lista, care să certifice exactitatea informațiilor și a semnăturilor.⁸³ Obligația partidelor de a ține și de a depune un registru al membrilor de partid la Comisia Electorală Centrală și la Agenția Serviciilor Publice a fost confirmată printr-o hotărâre recentă a Curții Constituționale.⁸⁴

57. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția și ODIHR și-au exprimat în repetate rânduri îngrijorarea⁸⁵ cu privire la monitorizarea extinsă de către stat a funcționării interne a unui partid politic, inclusiv cerința ca partidul să furnizeze statului liste cu membrii săi, ceea ce limitează libertatea de asociere a acestor membri individual și a partidului în mod colectiv;⁸⁶ acestea au remarcat, de asemenea, că informațiile privind apartenența la un partid politic sunt protejate de dreptul la viața privată, deoarece aceste informații oferă informații directe despre opiniile politice ale indivizilor.⁸⁷ Mai mult, recentul amendament prin care nefurnizarea datelor cu caracter personal din registrul membrilor poate duce acum la limitarea activității partidului ridică îngrijorări, ținând cont de faptul că, în conformitate cu standardele internaționale, orice restricții privind partidele politice trebuie să fie proporționale și să fie mijloacele cele mai puțin intruzive pentru a atinge obiectivul relevant.⁸⁸ Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă reconsiderarea obligativității ca partidele politice să transmită organismelor de stat date cu caracter personal din registrul membrilor lor;⁸⁹ În cazul în care această cerință este totuși menținută, domeniul de aplicare al informațiilor care trebuie transmise ar trebui evaluat cu atenție pentru a asigura respectarea obligațiilor privind protecția datelor cu caracter personal și a vieții private și ar trebui introduse sancțiuni mai puțin intruzive decât limitarea activității părților. În plus, ar fi de preferat să se solicite doar actualizări regulate, în loc de actualizări permanente cu termene limită stricte, ținând seama de capacitățile limitate ale partidelor mai mici.⁹⁰ În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile și-au exprimat deschiderea de a examina posibile ajustări legislative și de reglementare, în special în ceea ce privește periodicitatea transmiterii registrelor și reducerea la minimum a datelor prelucrate, limitându-le la cele strict necesare pentru identificarea membrilor și verificarea respectării cerințelor legale. Deși acest lucru este binevenit, Comisia de la Veneția dorește să sublinieze necesitatea unor garanții sporite în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, având în vedere sensibilitatea acestor date care dezvăluie opiniile politice ale persoanelor.

58. În cele din urmă, Comisia de la Veneția observă că mai multe amendamente privesc

⁸³A se vedea articolele 6(5) și (6), articolul 71 și articolul 8(1) din Legea privind partidele politice.

⁸⁴ [Declarația constatărilor și concluziilor preliminare](#) referitor la alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (p. 6) a menționat că, printr-o decizie din 12 septembrie 2025, Curtea Constituțională a concluzionat că obligația de a ține un registru al membrilor de partid și de a-l prezenta periodic autorităților competente este în interesul transparenței și democrației și nu poate fi considerată, în sine, o măsură contrară Constituției.

⁸⁵Vezi, de exemplu, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 154; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2021\)003](#), Ucraina - Opinie comună privind proiectul de lege privind partidele politice, paragrafele 75 și următoarele.

⁸⁶În general, singurii membri de partid pe care autoritățile statului ar trebui să îi cunoască pe nume sunt cel puțin 1.000 de membri necesari pentru înregistrarea partidului și membrii de partid care candidează pentru funcții publice.

⁸⁷A se vedea, în acest context, CEDO, *Catt împotriva Regatului Unit*, cererea nr. 43514/15, 24 ianuarie 2019, punctul 112, care subliniază faptul că datele cu caracter personal care dezvăluie opiniile politice se numără printre categoriile speciale de date sensibile care beneficiază de un nivel sporit de protecție.

⁸⁸Vezi, de exemplu, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 50 și următoarele, care fac referire la articolul 11 din CEDO și la articolul 22 din PIDCP. A se vedea, de asemenea, ODIHR, opinia urgentă privind proiectul de lege nr. 381 din 17 decembrie 2024 privind modificarea anumitor acte normative privind combaterea eficientă a fenomenului de corupție electorală și a aspectelor conexe. [ODIHR-URG- MDA-381/2024](#), punctul 76.

⁸⁹În cazul Moldovei, un anumit control al calității de membru al partidului poate fi înțeles în lumina articolului 7 alineatul (2) din Legea privind partidele politice, care interzice apartenența simultană la două sau mai multe partide. Un astfel de control ar putea fi însă realizat prin măsuri mai puțin ample, de exemplu, prin obligarea partidelor politice să furnizeze autorităților numerele de înregistrare electorală ale membrilor lor, protejându-le astfel viața privată.

⁹⁰În cadrul ședințelor de la Chișinău, Comisia de la Veneția a fost informată că, în practică, Comisia Electorală Centrală solicită astfel de actualizări de două ori pe an.

Înregistrarea partidelor politice. Este important de menționat că înregistrarea partidelor politice desemnate ca partide succesoare este interzisă în temeiul articolului 3 alineatul (11) din Legea privind partidele politice. Prin urmare, recomandările de mai sus privind determinarea partidelor succesoare nu se aplică doar măsurilor împotriva partidelor deja înregistrate, ci și celor care solicită înregistrarea: legea ar trebui să permită refuzul înregistrării doar ca măsură de ultimă instanță – în cazul în care există un pericol real și iminent de consecințe iremediabile pentru valorile democratice și statul de drept – pe baza unei evaluări holistice și contextuale, strict legate de situația specifică, și să prevadă garanții procedurale adecvate.

59. Mai mult, în ceea ce privește procedura de înregistrare, articolul 8 alineatul (3¹) din Legea privind partidele politice prevede că Agenția Serviciilor Publice competentă pentru înregistrarea partidelor, în cazul în care „atestă existența unei situații prevăzute la articolul 3 alineatele (1¹) și (1²)”, suspendă procedura administrativă și sesizează Curtea de Apel Centru pentru a se pronunța asupra posibilului statut de partid succesori; în acest proces, Agenția poate solicita informații de la mai multe organisme de stat.⁹¹ Orientările comune privind reglementarea partidelor politice subliniază că CEDO a decis în mod constant că cerințele de înregistrare nu reprezintă, în sine, o încălcare a dreptului la libera asociere; acestea fiind spuse, cerințele de fond de înregistrare și etapele procedurale pentru înregistrare ar trebui să fie rezonabile, iar termenele limită pentru soluționarea cererilor de înregistrare ar trebui să fie rezonabil de scurte, pentru a asigura realizarea efectivă a dreptului persoanelor de a se asocia.⁹² În acest context, este îngrijorător faptul că, în conformitate cu articolul 8 modificat din Legea privind partidele politice, termenul de înregistrare în cazul unui partid prezumtiv succesori este nelimitat: perioada generală de 15 zile pentru ca Agenția Serviciilor Publice să decidă cu privire la înregistrarea partidului începe să curgă abia după ce Agenția a sesizat instanța, iar aceasta din urmă a luat o decizie finală cu privire la statutul partidului ca partid succesori. Comisia de la Veneția recomandă modificarea legii pentru a evita întârzierile nejustificate, în special în perioada electorală,⁹³ de exemplu prin introducerea unui termen maxim total pentru procesul de înregistrare.⁹⁴ În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile și-au exprimat disponibilitatea de a examina oportunitatea finalizării cadrului de reglementare prin stabilirea unor termene legale pentru acest proces.

3. Combaterea extremismului și a influenței ostile în contextul electoral (Articolele II, IV, XII)

60. Amendamentele aduse Codului penal, Legii privind contracararea activității extremiste și Legii privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova consolidează cadrul juridic și instituțional pentru prevenirea și combaterea imixtiunii extremiste și ostile în procesul electoral. Acestea extind și rafinează definițiile activității extremiste, introduc sau consolidează răspunderea penală pentru implicarea în organizații extremiste și diseminarea de materiale extremiste, permit suspendarea sau lichidarea organizațiilor implicate în comportamente extremiste prin proceduri judiciare accelerate și aliniază dreptul penal substanțial cu instrumentele procedurale și de colectare a informațiilor. De asemenea, acestea clarifică mandatul Serviciului de Informații și Securitate (SIS) în ceea ce privește identificarea și

⁹¹Adică Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura Generală și Comisia Electorală Centrală.

⁹²Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 85 și următoarele.

⁹³Vezi cazul relatat în [Declarația constatărilor și concluziilor preliminare](#) privind alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (pagina 10): Înregistrarea unui bloc electoral a fost respinsă de Comisia Electorală Centrală, iar activitățile celor patru partide care îl formează au fost limitate temporar, în urma unui demers depus de Ministerul Justiției pentru dizolvarea partidelor în calitate de presupuse partide succesoare. Curtea Supremă de Justiție a respins apelul partidelor împotriva acestei restricții temporare, care a rămas în vigoare până la o decizie definitivă a CCA. Prin urmare, aceste partide nu au fost niciodată înregistrate. Vezi și PACE, [Observarea parlamentară a alegerilor din Republica Moldova \(28 septembrie 2025\)](#), paragraful 53.

⁹⁴A se vedea, de asemenea, ODIHR, *Opinia urgentă privind proiectul de lege nr. 381 din 17 decembrie 2024 privind modificarea anumitor acte normative privind combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe*, [ODIHR-URG-MDA-381/2024](#), paragraful 70 (de remarcat faptul că prevederile proiectului comentate de ODIHR au fost ulterior modificate într-o oarecare măsură).

prevenirea amenințărilor la adresa proceselor democratice.

61. **Articolul II** modifică Codul penal prin introducerea unor modificări legate de activitatea extremistă. Acesta definește noțiunile de „organizație extremistă” și „materiale extremiste” prin referire la Legea privind combaterea activității extremiste (articolul 134). De asemenea, introduce două noi infracțiuni care vizează conduita extremistă. O infracțiune incriminează conducerea sau organizarea activității unei organizații declarată extremistă printr-o hotărâre judecătorească definitivă, precum și participarea la sau finanțarea unei astfel de activități (articolul 346¹), cu sancțiuni diferențiate în funcție de natura și gravitatea conduitei. Cealaltă nouă infracțiune stabilește răspunderea penală pentru diseminarea, producerea sau deținerea în scopul diseminării de materiale extremiste, inclusiv prin intermediul mass-media și al platformelor online (articolul 346²), excluzând în același timp actele desfășurate în scopuri artistice, științifice, de cercetare sau educaționale.

62. Unul dintre obiectivele centrale ale acestor modificări este de a asigura coerența dintre Codul penal și Legea privind combaterea activității extremiste. Dintr-o perspectivă sistemică, alinierea celor două acte legislative contribuie la coerența internă în cadrul juridic. Cu toate acestea, legitimitatea acestei alinieri depinde în mod necesar de calitatea, precizia și garanțiile legislației privind extremismul în sine. În 2019, ODIHR a emis o opinie cu privire la versiunea anterioară a Legii privind combaterea activității extremiste a Republicii Moldova, care a inclus o serie de recomandări pentru revizuirea legii.⁹⁵ În 2022, Comisia de la Veneția a evaluat unele modificări ale acestei legi în termeni, în general, pozitivi.⁹⁶ Totuși, Legea privind combaterea activității extremiste a fost revizuită prin Legea nr. 100/2025, introducându-se modificări semnificative care vor fi evaluate ulterior în prezenta Opinie.

63. În temeiul articolului 346¹ din Codul penal, infracțiunea referitoare la conducerea, organizarea, participarea la sau finanțarea unei organizații extremiste este condiționată de existența unei hotărâri judecătorești definitive care declară organizația extremistă. Această cerință restrânge sfera răspunderii penale și abordează potențialele preocupări legate de incriminarea discreționară sau preventivă. În practică, însă, noțiunile de „participare” și „finanțare” pot cuprinde în continuare o gamă largă de comportamente. Pentru a rămâne compatibile cu principiul proporționalității, acești termeni ar trebui înțeleși ca necesitând o contribuție materială și intenționată la activitățile extremiste ale organizației, mai degrabă decât un contact incidental, un sprijin indirect sau un comportament lipsit de o legătură demonstrabilă cu obiectivele ilegale ale organizației.⁹⁷ Comisia de la Veneția recomandă clarificarea acestui aspect în lege.

64. Infracțiunea privind diseminarea de materiale extremiste, prevăzută la articolul 346² din Codul penal, prezintă anumite riscuri pentru libertatea de exprimare. Deși se limitează la actele care implică difuzarea, producerea sau deținerea în scopul difuzării și exclude în mod expres scopurile artistice, științifice, de cercetare sau educaționale, aplicarea sa va depinde în mare măsură de o evaluare contextuală. Răspunderea penală ar trebui limitată la cazurile în care diseminarea este deliberată, promovează sau legitimează ideologia extremistă și creează un risc concret de vătămare. Reportajul, comentariile critice, analiza academică sau reproducerea de conținut extremist în scopul expunerii sau condamnării acestuia ar trebui să nu intre în sfera de aplicare a infracțiunii. Comisia de la Veneția recomandă clarificarea acestui aspect în lege. Fără o aplicare atât de restrânsă, bazată pe intenție,⁹⁸ și un control judiciar riguros, prevederea

⁹⁵ODIHR, Opinia cu privire la Legea privind combaterea activității extremiste a Republicii Moldova, [opinia nr. FOE-MDA/344/2018](#), Varșovia, 30 decembrie 2019.

⁹⁶Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)027](#), Republica Moldova - Opinia amicus curiae privind claritatea prevederilor privind combaterea activităților extremiste.

⁹⁷În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile au afirmat că doar acțiunile intenționate erau acoperite de această dispoziție; ele au făcut referire la dispozițiile privind participarea la o infracțiune (articolele 41 și 42 din Codul penal).

⁹⁸În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile au afirmat, de asemenea, în ceea ce privește această prevedere, că sunt acoperite doar acțiunile intenționate.

riscă să descurajeze exprimarea legală și dezbateră pe teme de interes public.⁹⁹

65. **Articolul IV** revizuieste substanțial Legea privind combaterea activității extremiste prin lărgirea atât a domeniului de aplicare material al legii, cât și a gamei de măsuri preventive și de aplicare a legii disponibile autorităților. Definiția „activității extremiste” este extinsă pentru a acoperi acțiunile organizațiilor interne, străine și neînregistrate, precum și ale persoanelor fizice și include în mod expres comportamente precum profanarea simbolurilor statului, propagarea ideologiilor fasciste, rasiste, xenofobe sau similare și acțiunile separatiste care afectează unitatea și integritatea teritorială a statului. Noțiunea de „organizații extremiste” este, de asemenea, modificată și corelată cu includerea lor într-un registru centralizat, pe baza unei hotărâri judecătorești definitive.

66. În termeni instituționali, amendamentele desemnează SIS drept autoritatea principală responsabilă de prevenirea, detectarea și suprimarea activității extremiste, clarificând în același timp rolurile procuraturii, ale organelor de aplicare a legii și ale altor organisme publice. SIS este împuternicit să solicite organizațiilor să înceteze comportamentul extremist și, în cazuri de nerespectare sau urgență, să solicite suspendarea judiciară sau lichidarea organizațiilor, inclusiv a entităților străine și neînregistrate, prin proceduri accelerate. Amendamentele introduc, de asemenea, măsuri de precauție în așteptarea revizuirii judiciare, restricționează activitățile organizațiilor suspendate și stabilesc mecanisme pentru blocarea sau eliminarea materialelor extremiste difuzate prin intermediul mass-media tradiționale și al platformelor online. În plus, acestea introduc un regim juridic specific pentru persoanele asociate cu organizații extremiste, inclusiv includerea acestora pe listă, restricții privind angajarea în sectoare sensibile și o monitorizare financiară sporită.

67. În ceea ce privește modificarea definiției „activității extremiste” prevăzute la articolul 1 din Legea privind combaterea activității extremiste,¹⁰⁰ trebuie reamintit mai întâi că mai multe

⁹⁹În acest sens, a se vedea CEDO, *Zana împotriva Turciei*, cererea nr. 18954/91, hotărâre, 25 noiembrie 1997, paragrafele 51-60; *Sürek împotriva Turciei (nr. 1)*, cererea nr. 26682/95, hotărâre (MC), 8 iulie 1999, paragrafele 58-63; *Perinçek împotriva Elveției*, cererea nr. 27510/08, hotărâre (MC), 15 octombrie 2015, paragrafele 196-208.

¹⁰⁰A se vedea definiția juridică din articolul 1 (modificările sunt scrise cu caractere aldine):

„*activitate extremistă:*”

a) **activitatea unei organizații necomerciale, a unui cult religios sau a unei părți a acestuia, a unei instituții de mass-media, a unei persoane juridice sau a unei organizații neînregistrate, inclusiv a celor străine (denumite în continuare organizații) sau a unor persoane fizice, în vederea planificării, organizării, pregătirii sau desfășurării de acțiuni care vizează:**

- schimbarea, prin violență, a fundamentelor regimului constituțional și încălcarea integrității Republicii Moldova;
- subminarea securității Republicii Moldova;
- uzurparea puterii de stat sau a funcțiilor oficiale;
- crearea de grupări armate ilegale;
- desfășurarea de activități teroriste;
- incitare la ură rasială, națională sau religioasă, precum și la ură socială, legată de violență sau îndemnuri la violență;
- umilirea demnității naționale;
- incitarea la tulburări în masă, comiterea de acte de huliganism sau vandalism pe motive de ură sau dușmănie ideologică, politică, rasială, națională sau religioasă, precum și pe motive de ură sau dușmănie față de orice grup social;
- propagarea exclusivității, superiorității sau inferiorității cetățenilor pe baza atitudinii lor față de religie sau pe baza rasei, naționalității, originii etnice, limbii, religiei, sexului, opiniei, afilierii politice, averii sau originii sociale;
- **profanarea simbolurilor de stat (drapel, stemă, imn) ale Republicii Moldova sau ale altui stat, afișate, folosite sau cântate în public în scopuri extremiste;**
- **propagarea ideologiilor fasciste (inclusiv legionare), național-socialiste (naziste), rasiste, șovine și/sau xenofobe;**
- **desfășurarea de acțiuni separatiste și a altor acțiuni care pot afecta caracterul unitar și indivizibil al Republicii Moldova ;**

b) expunerea, fabricarea, distribuirea, **vânzarea** și deținerea în vederea diseminării publice:

- attribute sau simboluri fasciste;
- attribute sau simboluri național-socialiste (naziste);
- attribute sau simboluri ale unei organizații extremiste;
- attribute sau simboluri general cunoscute, utilizate în contextul agresiunii militare, al crimelor de război sau al

instituții internaționale și-au exprimat anterior îngrijorarea cu privire la termenii „extremism” și „extremist” ca noțiuni juridice, precum și la caracterul vag al acestor termeni, în special în contextul legislației penale.¹⁰¹ Conform jurisprudenței CEDO, libertatea de exprimare protejează toate formele de idei, informații sau opinii, inclusiv pe cele care „jignează, șochează sau tulbură” statul sau o parte a populației.¹⁰² Deși dreptul la libertatea de exprimare poate fi restricționat în cazuri foarte limitate, orice astfel de restricții trebuie să respecte strict cerințele standardelor internaționale privind drepturile omului. În ocazii anterioare, Comisia de la Veneția a observat că activitățile definite de lege ca extremiste și care permit autorităților să emită măsuri preventive și corective ar trebui să conțină un element de violență și să fie definite cu suficientă precizie pentru a permite unei persoane să își reglementeze conduita sau activitățile unei organizații, astfel încât să evite aplicarea unor astfel de măsuri.¹⁰³ În cazul Moldovei, amendamentele actuale implică o extindere semnificativă a domeniului de aplicare și a potențialei sale acoperiri. Această extindere operează pe două dimensiuni: în primul rând, prin extinderea gamei de actori care pot fi considerați capabili să se angajeze în activități extremiste și, în al doilea rând, prin lărgirea catalogului de acte care pot constitui o astfel de activitate.

68. Prima evoluție, care vizează acoperirea diferitelor tipuri de actori, inclusiv indivizi și diverse forme organizaționale,¹⁰⁴ nu este în sine problematică. În principiu, aceasta se aplică și implicării organizațiilor neînregistrate și străine, care au fost incluse în definiție ca urmare a alegerilor prezidențiale din 2024 și a rapoartelor privind interferența semnificativă a acestor organizații neînregistrate și străine în campania electorală.¹⁰⁵ Așa cum s-a menționat mai sus în Capitolul IV.B.1., interferența străină în procesele democratice – fie prin finanțare ilicită, cumpărare de voturi, sprijin ascuns sau opac pentru actorii politici, fie prin activități extremiste desfășurate de entități externe – reprezintă o amenințare serioasă și din ce în ce mai mare la adresa democrației. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a subliniat¹⁰⁶ că democrațiile trebuie să se apere împotriva amenințării reprezentate de interferența străină, ca parte a

crimelor împotriva umanității, precum și al propagandei sau glorificării unor astfel de acțiuni;

– atribute sau simboluri create prin stilizarea atributelor sau simbolurilor fasciste, național-socialiste (naziste), ale unei organizații extremiste sau ale altor atribute sau simboluri care au atribute sau simboluri rasiste, șovine și/sau xenofobe sau atribute sau simboluri despre care se știe că sunt utilizate în contextul unor acte de agresiune militară, crime de război sau crime împotriva umanității, precum și al propagandei sau glorificării unor astfel de acte și care pot fi confundate cu acestea.

Nu se consideră a fi afișarea, realizarea, răspândirea sau deținerea în vederea diseminării publice a atributelor sau simbolurilor fascismului, național-socialistului (nazismului), unei organizații extremiste, precum și a atributelor sau simbolurilor general cunoscute care sunt utilizate în contextul agresiunii militare, al crimelor de război sau al crimelor împotriva umanității, precum și propaganda sau glorificarea acestor acțiuni, reprezentarea lor în manuale/cărți sau alte medii științifice/educaționale, nici expunerea lor în expoziții științifice/educaționale, nici realizarea, deținerea sau utilizarea lor în spectacole de teatru/film sau în activități de reconstituire istorică în care participanții desfășoară un program conform unui plan predeterminat pentru a recrea diverse aspecte ale unui eveniment sau ale unei perioade istorice.

[...]

¹⁰¹Vezi, de exemplu, ODIHR, opinia privind Legea privind combaterea activității extremiste a Republicii Moldova, [opinia nr. FOE-MDA/344/2018](#), paragraful 15, care include referințe suplimentare.

¹⁰²A se vedea, de exemplu, CEDO, *Handyside v. Regatul Unit*, cererea nr. 5493/72, hotărâre, 7 decembrie 1976; CEDO, *Bodrožić v. Serbia*, cererea nr. 32550/05, hotărâre, 23 iunie 2009, paragrafele 46 și 56.

¹⁰³A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2012\)016](#), opinia privind Legea federală privind combaterea activității extremiste a Federației Ruse, paragraful 75.

¹⁰⁴Articolul 1a) modificat din Legea privind combaterea activității extremiste se referă la activitatea „unei organizații necomerciale, a unui cult religios sau a unei părți a acestuia, a unei instituții de media, a unei entități juridice sau a unei organizații neînregistrate, inclusiv a celor străine sau a persoanelor fizice”. Înainte de modificare, această prevedere se referea la activitatea „unei asociații publice sau religioase, a unei instituții de media sau a altei organizații sau persoane fizice”.

¹⁰⁵Vezi de exemplu PACE, [Observarea alegerilor prezidențiale \(20 octombrie și 3 noiembrie 2024\) și a procedurilor constituționale](#) privind referendumul (20 octombrie 2024) în Republica Moldova, alin. 47, 48, 64 și 87; ODIHR, [Moldova: Prezidențiale](#) Alegerile și referendum constituțional din 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 - Raport final, paginile 2, 3, 6, 16 și următoarele.

¹⁰⁶[Rezoluția APCE 2593 \(2025\)](#) despre „Interferența străină: o amenințare la adresa securității democratice în Europa”.

adaptării la acest mediu internațional din ce în ce mai ostil, în care principiile suveranității, autodeterminării și democrației sunt atacate. În același timp, abordarea interferenței străine necesită un echilibru delicat și trebuie să se alinieze cu standardele drepturilor omului, în special cu cele care protejează libertatea de exprimare, de asociere, de întrunire și libertatea de gândire, de conștiință și de religie; legile excesiv de restrictive, elaborate fără a acorda o atenție adecvată acestui echilibru, riscă să înăbușe activitatea democratică legitimă și libertatea de exprimare, să împiedice implicarea societății civile sau să fie utilizate în mod abuziv în scopuri politice.

69. În opinia Comisiei de la Veneția, includerea organizațiilor străine în domeniul de aplicare al Legii privind combaterea activității extremiste – pe lângă organizațiile naționale și persoanele fizice – este acceptabilă atâta timp cât 1) cadrul juridic care reglementează „activitatea extremistă” este clar și precis (cu privire la această chestiune, a se vedea paragrafele următoare); și 2) măsurile care pot fi luate împotriva organizațiilor străine nu depășesc competențele autorităților moldovene. Acest din urmă aspect este abordat de articolul 6 modificat din Legea privind combaterea activității extremiste, conform căruia SIS poate solicita doar organizațiilor situate pe teritoriul Republicii Moldova să înceteze activitățile extremiste sau să solicite instanței de judecată suspendarea activității acestor organizații (în cazul nerespectării cerințelor de către organizație sau, în anumite cazuri, inclusiv a actelor susceptibile de a submina procesele electorale democratice, direct, fără o solicitare prealabilă adresată organizației). În plus, în conformitate cu noile articole 6¹ și următoarele, în cazul în care o organizație străină (sau neînregistrată) a fost declarată organizație extremistă prin hotărâre judecătorească, instanța poate dispune, ca măsură de precauție, doar suspendarea activităților organizației pe teritoriul Republicii Moldova sau interzicerea participării cetățenilor Republicii Moldova la activitățile acesteia. În ceea ce privește posibila lichidare a unei organizații care comite activități extremiste în timpul suspendării sau în anul următor, autoritățile au explicat Comisiei de la Veneția că aceasta se aplică doar organizațiilor interne; în ceea ce privește organizațiile străine considerate extremiste, pot fi interzise doar activitățile acestora pe teritoriul Republicii Moldova. În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile au confirmat că, prin natura sa juridică, lichidarea presupune existența unei entități înregistrate în jurisdicția națională și nu poate fi aplicată organizațiilor străine care nu au o formă juridică înregistrată în Republica Moldova.

70. A doua evoluție în ceea ce privește definiția „activității extremiste” – adică extinderea catalogului de acte care pot constitui o astfel de activitate – ridică preocupări mai substanțiale, deoarece introduce categorii largi și nedeterminate de conduită. În special, includerea unor acte precum profanarea simbolurilor statului „în scopuri extremiste”, propagarea ideologiilor fasciste, naziste, rasiste, șovine sau xenofobe și „acțiuni separatiste și de altă natură” vag definite care afectează caracterul unitar al statului, precum și referințele extinse la simboluri interzise și imagini stilizate, extind considerabil definiția în domenii strâns legate de exprimarea politică, interpretarea istorică, protestul și discursul simbolic.¹⁰⁷ Aceste elemente sporesc riscul unei interferențe disproporționate cu libertatea de exprimare și de asociere și măresc marja de discreție acordată autorităților de aplicare a legii, în absența unor cerințe de intenție clar articulate și a unui prag ridicat legat de incitarea la violență sau forme comparabile de vătămare concretă. Comisia de la Veneția recomandă includerea acestor cerințe în definiția „activității extremiste”, limitând astfel și definind cu precizie domeniul său de aplicare.¹⁰⁸

¹⁰⁷În 2022, Comisia de la Veneția a evaluat unele modificări ale definiției „activității extremiste” în termeni general pozitivi, dar a recomandat clarificări juridice suplimentare. A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)027](#), Republica Moldova - Memoriul amicus curiae privind claritatea prevederilor referitoare la combaterea activităților extremiste, paragrafele 76 și următoarele; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)026](#), Republica Moldova - Opinie privind modificările aduse Codului serviciilor media audiovizuale și unor acte normative, inclusiv interzicerea simbolurilor asociate cu și utilizate în acțiuni de agresiune militară, paragrafele 105 și următoarele.

¹⁰⁸În comentariile lor la proiectul de opinie, autoritățile au afirmat că legislația actuală definește conceptul de „activitate extremistă” prin enumerarea unor categorii de acțiuni care, prin natura lor, implică promovarea, susținerea sau justificarea unor ideologii și acțiuni incompatibile cu principiile constituționale și valorile democratice; în plus,

71. Comisia de la Veneția dorește, de asemenea, să comenteze cu privire la alți termeni utilizați în Legea modificată privind combaterea activităților extremiste, de exemplu la articolul 6 (răspunderea organizației pentru desfășurarea de activități extremiste), articolul 7 (răspunderea mass-media pentru difuzarea de materiale extremiste și desfășurarea de activități extremiste) și articolul 12¹ (persoane asociate cu o organizație extremistă): termeni precum „participarea sub orice formă la activitățile unei organizații extremiste”, „acordarea oricărei forme de sprijin unei organizații extremiste”, „difuzarea de materiale extremiste” și „fapte care denotă extremism” au un caracter general și deschis și ridică îngrijorări cu privire la certitudinea și claritatea juridică într-un domeniu atât de sensibil, interferând cu libertatea de exprimare și libertatea de asociere. Întrucât utilizarea unor termeni atât de generali poate face ca aplicarea legii să fie imprevizibilă și să o expună interpretărilor arbitrare, Comisia de la Veneția recomandă definirea mai precisă a acestor termeni.

72. Definițiile clare sunt cu atât mai importante atunci când se iau în considerare consecințele grave care decurg din descoperirea faptelor care indică activități extremiste. După cum s-a menționat deja, articolul II din Legea nr. 100 introduce noi infracțiuni care incriminează conducerea sau organizarea activității unei organizații extremiste sau participarea la activitățile acesteia, precum și diseminarea de materiale extremiste.¹⁰⁹ Mai mult, în temeiul articolului 6 modificat din Legea privind combaterea activității extremiste, SIS este acum autorizat să solicite, fără avertisment prealabil, suspendarea sau dizolvarea activităților unei organizații direct de la instanțele judecătorești, „dacă sunt detectate acte care denotă o activitate extremistă”, care pot fi exprimate în diferite moduri, cum ar fi „amenințarea securității statului”, „campanii de dezinformare” sau „acte susceptibile de a submina procesul electoral democratic”. În plus, SIS poate solicita instanței să dispună, ca măsură de precauție, suspendarea activității organizației pe durata examinării cauzei, în funcție de gravitatea încălcărilor comise de organizație și de existența unui pericol real și iminent de consecințe ireparabile în cazul continuării activității. Astfel de măsuri pot avea consecințe deosebit de grave în perioadele electorale, dacă sunt vizați concurenți politici. Dacă condițiile legale pentru suspendarea activităților acestora nu sunt clar definite, principiul egalității de șanse¹¹⁰ riscă să fie încălcat, ceea ce este deosebit de îngrijorător în contextul campaniei electorale, deoarece există doar un timp limitat pentru o cale de atac eficientă înainte de alegeri și ținând cont de faptul că SIS nu este un organism independent, ci unul politic. În cele din urmă, în cazul continuării activității extremiste a unei organizații, aceasta din urmă poate fi lichidată prin hotărâre judecătorească. Este esențial ca legea să fie precisă și să garanteze, în conformitate cu standardele internaționale, că sancțiunile care implică suspendarea efectivă a activităților sau interzicerea sau dizolvarea organizației au un caracter excepțional și reprezintă o măsură de ultimă instanță.¹¹¹

73. De asemenea, se atrage atenția asupra articolului 7 din Legea privind combaterea activității extremiste, care prevede mecanisme și măsuri similare împotriva mass-media în cazul difuzării de materiale extremiste, care interferează cu libertatea de exprimare. După cum a subliniat ODIHR în opinia sa urgentă privind proiectul de lege,¹¹² „riscul de a fi suspendat pe

acest concept trebuie interpretat sistematic, coroborat cu prevederile Codului penal și cu principiile constituționale ale libertății de exprimare și libertății de asociere, ceea ce limitează aplicarea sa la situații în care există o amenințare reală la adresa valorilor democratice și a statului de drept. Comisia de la Veneția dorește să sublinieze, însă, că libertatea de exprimare și de asociere sunt deosebit de importante în contextul dezbaterii politice și al campaniei electorale, iar orice prevederi care interferează cu aceste drepturi trebuie formulate cu un grad ridicat de precizie.

¹⁰⁹Articolele 346¹ și 346² din Codul penal.

¹¹⁰Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală, Orientarea I.2.3 și paragrafele 18 și următoarele din Raportul explicativ.

¹¹¹A se vedea, de exemplu, CEDO, *Refah Partisi (Partidul Bunăstării) și alții împotriva Turciei*, [MC] Cererile nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 și 41344/98, Hotărârea din 13 februarie 2003; CEDO, *Vona împotriva Ungariei*, Cererea nr. 35943/10, Hotărârea din 9 iulie 2013; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2014\)046](#), Orientări comune privind libertatea de asociere, paragrafele 35, 114, 234, 239.

¹¹²ODIHR, *Opinie urgentă asupra proiectului de lege nr. 381 din 17 decembrie 2024 privind modificarea anumitor acte normative privind combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și a aspectelor conexe*, [ODIHR-URG-MDA-381/2024](#), paragraful 41. ODIHR a solicitat Parlamentului să reexamineze articolul 7 din Lege „pentru

baza unor prevederi vagi și generale poate crea un efect descurajant asupra libertății de exprimare, determinând mass-media să se abțină de la a se angaja în reportaje independente și critice și, de asemenea, subminând rolul mass-media ca organism de supraveghere publică.”¹¹³Comisia de la Veneția a remarcat, de asemenea, în ocazii anterioare, că simpla amenințare cu sancțiuni dure poate avea un efect descurajant asupra jurnaliștilor și a instituțiilor media, în special în cazul în care sancțiunile sunt impuse pentru încălcarea unor cerințe vagi.¹¹⁴

74. Observațiile privind terminologia imprecisă sunt relevante și pentru noul articol 12¹ din Legea privind combaterea activității extremiste, în temeiul căruia SIS stabilește și actualizează o listă de persoane asociate cu asociații extremiste. Incluziunea unei persoane pe această listă este făcută publică și exclude persoana respectivă dintr-o serie de funcții publice specifice. Aceasta poate fi contestată în conformitate cu procedura contenciosului administrativ numai după finalizarea procedurii preliminare. Comisia de la Veneția este îngrijorată de faptul că acest regulament ar putea avea efecte negative asupra reputației și carierei unei persoane, chiar înainte ca o instanță să fi confirmat decizia SIS. Aceasta recomandă clarificarea faptului că un apel are efect suspensiv. În plus, ar fi recomandabil să se prevadă garanții suplimentare pentru ca îndeplinirea condițiilor de includere pe listă să fie complet transparentă și ca drepturile tuturor persoanelor implicate să fie asigurate. Aceasta ar putea include implicarea persoanei în cauză și, de preferință, și a unui judecător în etapa preliminară dinaintea publicării deciziei SIS.

75. În ceea ce privește dimensiunea instituțională și preventivă, amendamentele recalibrează echilibrul dintre prevenția administrativă și controlul judiciar. Prin consolidarea rolului SIS¹¹⁵ în calitate de coordonator central al acțiunii preventive,¹¹⁶ acestea acordă o putere semnificativă etapei prejudiciare, în principal în identificarea riscurilor, inițierea procedurilor și declanșarea măsurilor restrictive. Deși implicarea judiciară este menținută pentru suspendare, lichidare sau luarea unor decizii definitive, arhitectura generală crește ponderea practică a evaluărilor administrative în modelarea rezultatelor, în special acolo unde sunt prevăzute măsuri accelerate sau precauționale. În opinia Comisiei de la Veneția, această arhitectură ar trebui reconsiderată; faptul că, conform amendamentelor, aceste competențe administrative largi sunt atribuite SIS în calitate de autoritate principală, care nu este un organism independent, ci unul politic, generează preocupări.

76. Logica preventivă care stă la baza noului sistem este caracterizată de intervenția timpurie și de gestionarea riscurilor orientată spre viitor, mai degrabă decât de reacția la actele ilegale finalizate. Această abordare poate spori capacitatea statului de a răspunde rapid la

a evita riscul ca interdicțiile să fie utilizate în mod abuziv pentru a obstrucționa în mod ilegal activitatea mass-media și a jurnaliștilor independenți”. În urma acestui fapt, a fost introdusă o clauză care prevede că articolul 7 „nu va împiedica activitatea legală a mass-media și a jurnaliștilor”. Conform raportului Misiunii Internaționale de Observare a Alegerilor [Declarația constatărilor și concluziilor preliminare](#). În ceea ce privește alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (pagina 17), această clauză generică de salvagardare nu a reușit să abordeze preocuparea privind ambiguitatea juridică și nu a oferit nicio protecție semnificativă împotriva aplicării arbitrare.

¹¹³A se vedea CEDO, *Giniewski v. Franța*, cererea nr. 64016/00, 31 ianuarie 2006, punctul 55.

¹¹⁴Vezi, de exemplu, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)015](#), opinie privind legislația mass-media (LEGEA CLXXXV privind serviciile mass-media și mass-media, Legea CIV privind libertatea presei și legislația privind impozitarea veniturilor din publicitate ale mass-media) din Ungaria, punctul 38.

¹¹⁵SIS este o autoritate administrativă autonomă, care are competența de a asigura securitatea Republicii Moldova. Activitatea sa este coordonată de Președintele Republicii și este supusă controlului parlamentar. SIS este condus de un Director, numit de Parlament, cu voturile majorității deputaților aleși, la propunerea Președintelui Republicii Moldova. Comisia de la Veneția a evaluat anterior legislația care reglementează SIS, a se vedea [CDL-AD\(2023\)008](#), Republica Moldova - opinie privind proiectul de lege privind Serviciul de Informații și Securitate, precum și privind proiectul de lege privind contrainformațiile și activitatea de informații externe; și [CDL-AD\(2023\)041](#), Republica Moldova – opinie privind proiectul de lege privind Serviciul de Informații și Securitate, precum și proiectul de lege privind activitatea de contrainformații și informații. În opinia ulterioară (paragrafele 48 și următoarele), Comisia a observat că s-au făcut îmbunătățiri semnificative, dar câteva recomandări nu au fost implementate pe deplin. În special, Comisia de la Veneția ar fi salutat înființarea unui organism independent de supraveghere/reclamații format din experți.

¹¹⁶A se vedea articolul 4 alineatul (1) din Legea privind combaterea activității extremiste.

amenințările percepute. Cu toate acestea, comprimă termenele procedurale și reduce marja de deliberare în momentele în care consecințele pentru organizații, actorii media sau indivizi pot fi deosebit de ample. Într-un astfel de context, disponibilitatea controlului judiciar și calitatea acestuia devin decisive: acolo unde controlul judiciar este respectuos sau formal, măsurile preventive riscă să aibă un efect cvasi-punitiv, fără garanțiile asociate în mod tradițional sancțiunilor.

77. În concluzie, Comisia de la Veneția înțelege că consolidarea legislației privind activitatea extremistă a fost considerată necesară de către legiuitorul moldovean, având în vedere evoluțiile recente și interferențele în procesele electorale, în special din străinătate. În timpul întâlnirilor de la Chișinău, reprezentanții mai multor instituții ale statului au subliniat că procesele democratice din Republica Moldova trebuie protejate împotriva unor astfel de interferențe prin mecanisme mai eficiente. Comisia de la Veneția observă, de asemenea, că amendamentele au clarificat procedurile și competențele instituțiilor statului în acest domeniu și, într-o oarecare măsură, au rafinat definițiile legale. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția este de părere că mai mulți termeni cheie utilizați în Legea privind combaterea activității extremiste trebuie definiți mai precis pentru a evita abuzul sau aplicarea arbitrară a legii. Acest lucru este cu atât mai important cu cât, în temeiul regulamentului modificat, mecanismele de listare, restricțiile de activitate, excluderile de la angajare în sectoarele sensibile și monitorizarea financiară sporită funcționează cumulativ și se pot extinde mult dincolo de sfera imediată a conduitei extremiste. Prin urmare, coerența unui astfel de sistem depinde mai puțin de disponibilitatea formală a căilor de atac și mai mult de eficacitatea lor practică, inclusiv accesul în timp util la revizuire, oportunități semnificative de contestare a evaluărilor factuale și juridice și reversibilitatea măsurilor odată ce riscurile subiacente dispar. Fără ca aceste garanții să funcționeze robust în practică, cadrul preventiv riscă să normalizeze interferențe de amploare pe baza atribuirii riscurilor administrative, mai degrabă decât pe baza unui comportament ilegal demonstrat și susținut. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă să se asigure că măsurile preventive și precauționale prevăzute în Legea privind combaterea activității extremiste, în special cele adoptate în cadrul procedurilor accelerate, sunt tratate ca excepționale, strict limitate în timp și supuse unui control jurisdicțional efectiv, inclusiv posibilitatea de a contesta orice hotărâre judecătorească de suspendare sau dizolvare a unei organizații, cu efect suspensiv, cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător.

78. **Articolul XII** modifică Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova prin extinderea expresă a mandatului SIS pentru a include exercitarea competențelor prevăzute de Legea privind contracararea activității extremiste. Prin introducerea unei noi competențe, modificarea ancorează formal activitățile preventive, de colectare de informații și contrainformative ale SIS în cadrul revizuit, clarificând rolul său instituțional în prevenirea și suprimarea activității extremiste. Deși prevederea nu introduce noi competențe de investigare, aceasta consolidează temeiul juridic pentru implicarea SIS în măsuri care vizează protejarea instituțiilor democratice și a proceselor electorale de interferențe extremiste și ostile. Prin urmare, evaluarea acestei prevederi corespunde cu cea a Legii privind contracararea activității extremiste menționate mai sus.

4. Protecția datelor și garanții împotriva profilării alegătorilor (Articolele I, VII, IX)

79. Modificările aduse Legii privind documentele de identitate din sistemul național de pașapoarte (articolul I), Legii privind întrunirile (articolul VII) și Legii privind protecția datelor cu caracter personal (articolul IX) abordează utilizarea abuzivă a datelor cu caracter personal ca factor structural care facilitează manipularea electorală, în special practicile legate de urmărirea, constrângerea și crearea de profiluri alegătorilor. Aceste prevederi stabilesc mecanisme preventive și corective menite să reducă riscul de instrumentalizare a datelor cu caracter personal în contexte electorale, integrând în același timp garanții judiciare pentru a atenua riscurile de interferență disproporționată.

80. **Articolul I** modifică regimul juridic care reglementează documentele de identitate prin

interzicerea colectării frecvente sau în masă a copiilor documentelor de identitate în absența unui temei juridic explicit și prin interzicerea publicării online a documentelor de identitate sau a datelor sensibile de identificare.¹¹⁷ În timpul reuniunilor de la Chișinău, Comisia de la Veneția a fost informată că aceste măsuri abordează practicile asociate cu compilarea și circulația bazelor de date ale alegătorilor de către actorii politici și consolidează principiul conform căruia datele de identitate pot fi prelucrate numai în condiții legale clar definite. Cu toate acestea, absența unor definiții legale pentru concepte cheie, cum ar fi colectarea „frecventă” sau „în masă”, ridică probleme de previzibilitate și certitudine juridică. Fără clarificări suplimentare, există riscul ca operatorii de date să nu fie capabili să evalueze ex ante dacă conduita lor este conformă cu legea, ceea ce ar putea duce fie la o colectare excesivă, fie la o autocenzură excesiv de restrictivă în activitățile legale. Prin urmare, eficacitatea prevederii depinde de îndrumări interpretative clare și de o aplicare consecventă pentru a asigura previzibilitatea și conformitatea. Articolul 9 din Legea privind documentele de identitate din sistemul național de pașapoarte ar trebui modificat în continuare pentru a oferi definiții clare ale conceptelor menționate anterior.

81. **Articolul VII** introduce garanții în contextul adunărilor publice prin specificarea categoriilor de date cu caracter personal care pot fi colectate în timpul activităților de colectare a semnăturilor.¹¹⁸ și prin solicitarea ca aceste date să fie prelucrate exclusiv în scopul declarat și în conformitate cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal. Aceste măsuri ar trebui să reducă riscul ca datele colectate în cadrul adunărilor publice să poată fi ulterior reutilizate în scopuri de profilare sub acoperire sau de presiune electorală.

82. În cazul *S. și Marper împotriva Regatului Unit*, CEDO a afirmat că „protecția datelor cu caracter personal este de o importanță fundamentală pentru ca o persoană să își poată exercita dreptul la respectarea vieții private și de familie [...]. Dreptul intern trebuie să ofere garanții adecvate pentru a preveni orice utilizare a datelor cu caracter personal care ar putea fi incompatibilă cu garanțiile prezentului articol [...]. Necesitatea unor astfel de garanții este cu atât mai mare în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal care fac obiectul unei prelucrări automate, nu în ultimul rând atunci când aceste date sunt utilizate în scopuri polițienești. Dreptul intern ar trebui să se asigure, în special, că aceste date sunt relevante și nu excesive în raport cu scopurile pentru care sunt stocate; și sunt păstrate într-o formă care permite identificarea persoanelor vizate pentru o perioadă care nu depășește perioada necesară pentru scopul pentru care sunt stocate aceste date... De asemenea, trebuie să ofere garanții adecvate că datele cu caracter personal păstrate au fost protejate în mod eficient împotriva utilizării necorespunzătoare și a abuzului”.¹¹⁹

83. Prevederea este compatibilă cu aceste cerințe, în special în ceea ce privește reducerea la minimum a datelor și limitarea scopului. Prin restricționarea categoriilor de date cu caracter personal care pot fi colectate în timpul activităților de colectare a semnăturilor și prin legarea expresă a prelucrării acestora de un scop declarat și legal, prevederea răspunde cerinței ca datele cu caracter personal să fie relevante și nu excesive în raport cu scopul pentru care sunt stocate. În același timp, includerea numerelor de telefon printre categoriile de date permise ridică unele îngrijorări, deoarece astfel de date pot permite contactarea ulterioară, urmărirea sau profilarea indirectă a persoanelor fără o necesitate clar demonstrată pentru verificarea semnăturilor sau atingerea scopului declarat al colectării. În absența unor garanții suplimentare care să reglementeze utilizarea, păstrarea și ștergerea numerelor de telefon, acest element al prevederii riscă să depășească ceea ce este strict necesar și poate slăbi echilibrul urmărit între

¹¹⁷Articolul 9 din Legea privind documentele de identitate din sistemul național de pașapoarte.

¹¹⁸Articolul 18 din Legea privind adunările: „[...] (3) Dacă în cadrul adunării se colectează semnături de la cetățeni în sprijinul inițiativelor sau pentru consultare pe teme de interes local, regional sau național deosebit, listele completate trebuie să conțină cel mult următoarele informații despre persoanele care își exprimă opinia cu privire la problema abordată: numele de familie, prenumele, anul nașterii, locul de reședință, numărul de telefon și semnătura.”

¹¹⁹CEDO, *S. și Marper împotriva Regatului Unit*, cererile nr. 30562/04 și 30566/04, Hotărâre (MC), 4 decembrie 2008, punctul 103.

protecția datelor cu caracter personal și exercitarea libertății de întrunire. Comisia de la Veneția recomandă excluderea numerelor de telefon din gama de date cu caracter personal care pot fi colectate în timpul colectării semnăturilor.

84. **Articolul IX** acordă autorității pentru protecția datelor competența de a suspenda temporar operațiunile de prelucrare a datelor cu caracter personal în timpul inspecțiilor, în cazul în care o astfel de prelucrare prezintă riscuri semnificative pentru drepturile și libertățile fundamentale ale unui număr mare de persoane vizate, sub rezerva unui control judiciar accelerat (5 zile pentru contestarea deciziei, 5 zile pentru examinarea contestației de către instanță). În Republica Moldova, această autoritate este Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, care a fost înființat în 2008 și ulterior consolidat prin Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Centrul funcționează ca un organ de supraveghere independent, responsabil de monitorizarea respectării legislației privind protecția datelor.¹²⁰

85. Introducerea unei competențe de suspendare reprezintă o trecere de la rolul tradițional reactiv, de aplicare post-factum al Centrului, către un model mai preventiv, care permite o intervenție rapidă în cazurile de utilizare abuzivă a datelor la scară largă sau sistemică, inclusiv în contexte electorale. În același timp, legiuitorul a căutat să contrabalanseze caracterul intruziv al acestei competențe prin integrarea ei într-un cadru de control judiciar accelerat. Disponibilitatea accesului prompt la o instanță este concepută pentru a asigura că măsurile de suspendare sunt supuse unui control în ceea ce privește necesitatea și proporționalitatea lor, că rămân strict limitate în timp și că nu duc la o ingerință arbitrară sau excesivă a drepturilor operatorilor de date sau ale altor părți afectate. În acest sens, mecanismul reflectă cerințele elaborate în temeiul articolului 8 din CEDO.

5. Extinderea și protejarea puterilor de investigare (Articolele V, X, XIII)

86. Modificările aduse Codului de procedură penală al Republicii Moldova (articolul V), Legii privind activitatea specială de investigații (articolul X) și Legii privind activitatea de contrainformații și activitatea de informații externe (articolul XIII) reglementează modul în care autoritățile statului investighează corupția electorală și infracțiunile conexe. Acestea accelerează procedurile, extind utilizarea măsurilor speciale de investigații pentru a se aplica interferențelor electorale și introduc garanții mai stricte la nivelul procuraturii și al autorizațiilor interne pentru a echilibra eficacitatea cu protecția împotriva abuzurilor.

87. **Articolul V** introduce mai multe modificări la Codul de procedură penală, menite să asigure o investigare și o judecare eficientă a infracțiunilor de corupție electorală și a infracțiunilor conexe.¹²¹ În temeiul articolelor 181-182 din Codul penal.¹²² Amendamentele includ aceste

¹²⁰Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal are statut de autoritate publică autonomă, independentă de alte autorități publice, persoane fizice și juridice, al cărei scop este protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului la viață privată în ceea ce privește prelucrarea și transferul transfrontalier al datelor cu caracter personal. Acesta este condus de un Director, numit de Parlament cu majoritatea voturilor deputaților aleși, la propunerea, după caz, a Președintelui Parlamentului, a unei fracțiuni parlamentare sau a cel puțin 15 deputați, pentru un mandat de 5 ani. Vezi <https://datepersonale.md/en/>.

¹²¹A se vedea, *printre altele*, articolul 20 din Codul de procedură penală (modificările scrise cu caractere aldine): „(3) Urmărirea și judecarea cauzelor penale privind infracțiuni de corupție și infracțiuni conexe actelor de corupție, **în special a infracțiunilor prevăzute la articolele 181-182 din Codul penal nr. 985/2002**, a cauzelor penale care implică persoane aflate în detenție, precum și a minorilor, se desfășoară în regim de urgență și cu prioritate.”

(4¹) În cauzele penale prevăzute la articolele 181-182 din Codul penal nr. 985/2002, procesul penal se finalizează în termen de maximum 6 luni. Termenul de urmărire penală poate fi prelungit de către procuror, cu informarea Procurorului General în cazul fiecărei prelungiri. Cauzele respective se soluționează de către instanța de fond în termen de maximum 4 luni, iar de către Curtea de Apel în termen de maximum două luni, termene care pot fi prelungite prin hotărârea instanței respective.”

¹²²Adică articolul 181 (Împiedicarea liberei exercitări a dreptului electoral sau a activității organelor electorale); articolul 181 ¹ (Corupția electorală/cumpărarea de voturi); articolul 181 ² (Încălcarea regulilor privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale); articolul 181 ³ (Finanțarea ilegală a partidelor politice, a grupurilor de inițiativă, a concurenților electorali sau a participanților la referendum); articolul 182

infracțiuni în categoria cazurilor de corupție supuse unui tratament procedural special și stabilesc termene obligatorii atât pentru faza de anchetă, cât și pentru cea de judecată. Anchetele penale în astfel de cazuri trebuie, de regulă, finalizate în termen de 6 luni, orice prelungire necesitând o decizie motivată a procurorului și notificarea Procurorului General. Termene corespunzătoare sunt stabilite pentru procedurile judiciare, care necesită examinarea de către instanța de fond în termen de 4 luni și de către instanța de apel în termen de 2 luni, cu posibilitatea prelungirii prin hotărâre judecătorească motivată.

88. Alte modificări sunt introduse pentru a asigura prioritizarea acestor cazuri. Legea limitează posibilitatea amânării audierilor din cauza absenței unui avocat al apărării în cazul în care este prezent un altul, scurtează perioadele de amânare permise și impune ca prima ședință de judecată să fie programată în termen de 20 de zile de la transmiterea cauzei. De asemenea, instanțele sunt instruite să audieze astfel de cazuri cu prioritate, inclusiv prin reprogramarea altor cazuri, dacă este necesar. În plus, modificările tehnice aliniază prevederile procedurale cu introducerea noii infracțiuni de activitate extremistă în temeiul articolului 346¹ din Codul penal. Luate împreună, aceste modificări urmăresc să asigure că cazurile de corupție electorală sunt investigate și judecate în termene care le păstrează efectul descurajant și relevanța pentru procesul electoral, rămânând în același timp supuse supravegherii procurorilor și controlului judiciar.

89. Comisia de la Veneția observă că, deși aceste amendamente urmăresc obiective legitime de eficiență și promptitudine, ele trebuie să fie atent echilibrate în raport cu cerințele dreptului la un proces echitabil.¹²³ Procedurile accelerate nu ar trebui să afecteze capacitatea inculpaților de a-și pregăti în mod adecvat apărarea, de a se consulta eficient cu un avocat sau de a-și prezenta cauza în condiții care respectă egalitatea armelor. În acest sens, obligația de a organiza prima audiere în termen de 20 de zile și limitările privind amânările din cauza absenței avocatului apărării pot, în anumite cazuri, să constrângă exercitarea practică a drepturilor la apărare. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă luarea în considerare a unei prelungiri a perioadei de 20 de zile în cazuri excepționale pentru a se asigura că urmărirea eficienței procedurale nu se face în detrimentul garanțiilor fundamentale ale unui proces echitabil. Mai mult, Comisia recomandă monitorizarea atentă a aplicării procedurilor penale accelerate pentru infracțiunile legate de corupție electorală, pentru a se asigura că obiectivele de eficiență nu subminează garanțiile unui proces echitabil, egalitatea armelor sau exercitarea efectivă a drepturilor la apărare.

90. **Articolul X** extinde temeiul juridic pentru utilizarea măsurilor speciale de investigație, inclusiv supravegherea și interceptarea, la cazurile care implică „fraudă electorală” și „ingerință ilegală în procesele electorale”.¹²⁴ Prin urmare, recunoaște că astfel de comportamente justifică instrumente de investigație sporite, alături de infracțiuni grave precum crima organizată, corupția, spălarea de bani și finanțarea terorismului. În același timp, legea consolidează garanțiile procedurale prin impunerea ca orice cerere de autorizare a măsurilor speciale de investigație să fie depusă de un procuror desemnat oficial de procurorul-șef sau de un adjunct și prin obligarea procurorului desemnat respectiv să participe la ședința de judecată care examinează cererea. Aceste cerințe sunt menite să asigure o mai mare responsabilitate,

(Falsificarea rezultatelor votului).

¹²³A se vedea CEDO, cauza *Simenovi împotriva Bulgariei*, cererea nr. 21980/04, hotărârea (MC), 12 mai 2017, punctul 120.

¹²⁴A se vedea articolul 27 din Legea privind activitatea specială de investigații (modificările sunt scrise cu caractere albine):

„[...] (3) Măsurile prevăzute la alin. (1) pct. 1) se vor aplica numai în cazul:

a) căutării persoanelor care se sustrag urmăririi penale sau procesului, ori a persoanelor care se sustrag executării pedepselor penale sau care au evadat din locuri de detenție, condamnate pentru infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave;

b) asigurării protecției martorilor și a altor participanți la procedurile penale;

c) detectării și prevenirii fraudei electorale sau a imixtiunii ilegale în procesul electoral;

d) detectării și prevenirii criminalității organizate, a actelor de corupție și a actelor de corupție conexe, a spălării banilor și a finanțării terorismului. ”

consecvență și responsabilitate a procurorului în autorizarea măsurilor intruzive.

91. Comisia de la Veneția observă că articolul X pare a fi în general conform cu standardele internaționale, ridicând însă probleme care depind de aplicarea sa practică. Recomandarea Rec(2005)10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei¹²⁵ recunoaște că tehnicile speciale de investigație (inclusiv interceptarea comunicațiilor, supravegherea și operațiunile sub acoperire) pot fi necesare în investigarea infracțiunilor grave, cu condiția ca utilizarea lor să fie reglementată în mod clar prin lege și însoțită de garanții adecvate împotriva abuzurilor. În mod similar, articolul 23 din [Convenția Consiliului Europei de drept penal privind Corupția](#) solicită în mod expres statelor să adopte măsuri legislative care să permită astfel de tehnici pentru a facilita strângerea de probe în cazurile legate de corupție, o categorie în care se încadrează cel puțin o parte dintre infracțiunile vizate de amendament (în special, corupția electorală). Obligații comparabile sunt reflectate în alte instrumente, cum ar fi [Convenția Consiliului Europei privind spălarea veniturilor provenite din infracțiuni și finanțarea terorismului](#) (articolul 4) sau [Convenția ONU împotriva criminalității organizate transnaționale](#) (articolul 20). Toate aceste instrumente recunosc legitimitatea tehnicilor speciale de investigație pentru combaterea activităților criminale complexe și sub acoperire.

92. În același timp, CEDO a subliniat în mod constant că utilizarea măsurilor speciale de investigație trebuie să fie însoțită de norme clare, detaliate și previzibile, care să reglementeze autorizarea, domeniul de aplicare, durata și supravegherea acestora, astfel încât să se prevină arbitrariul și abuzul. În acest sens, cerința din articolul X ca cererile pentru astfel de măsuri să fie depuse de un procuror desemnat oficial și examinate de o instanță introduce un nivel suplimentar de responsabilitate, compatibil cu insistența Curții asupra unei supravegheri eficiente și a unei responsabilități clar definite. Compatibilitatea articolului X cu articolul 8 din Convenție depinde însă nu numai de existența acestor garanții formale, ci și de faptul dacă controlul judiciar va fi suficient de riguros în practică pentru a se asigura că utilizarea măsurilor speciale de investigație rămâne strict necesară și proporțională în fiecare caz în parte.

93. **Articolul XIII** modifică cadrul juridic care reglementează activitățile de contrainformații și informații externe ale Serviciului de Informații și Securitate (SIS) prin clarificarea procedurilor interne de autorizare pentru utilizarea anumitor măsuri de supraveghere. În special, prevede că identificarea abonaților sau utilizatorilor rețelelor de comunicații electronice și efectuarea urmăririi vizuale pot fi efectuate numai cu autorizarea directorului SIS sau a unui director adjunct împuternicit, atribuind astfel în mod clar responsabilitatea decizională la cel mai înalt nivel al SIS. În plus, modificările elimină trimiterile suprapuse sau ambigue la urmărirea vizuală și documentația tehnică din alte prevederi ale legii, simplificând temeiul juridic pentru aceste măsuri și reducând riscul unor rute de autorizare paralele sau neclare.

94. Comisia de la Veneția observă că, per ansamblu, articolul XIII contribuie la îmbunătățirea calității cadrului juridic care reglementează supravegherea secretă. Acesta consolidează responsabilitatea internă și sporește previzibilitatea procesului decizional în cadrul SIS. Atribuirea clară a responsabilității de autorizare răspunde cerinței ca regimurile de supraveghere să se bazeze pe reguli accesibile și precise, capabile să limiteze riscul de ingerințe arbitrare în viața privată, astfel cum sunt formulate de CEDO.¹²⁶ Prin reducerea ambiguității în procesul de autorizare internă, amendamentele susțin respectarea principiului legalității și facilitează o supraveghere mai eficientă. Cu toate acestea, așa cum s-a subliniat și în jurisprudența Curții,¹²⁷ controalele interne nu sunt suficiente: compatibilitatea cu

¹²⁵Recomandarea [Rec\(2005\)10](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind „tehnicile speciale de investigație” în legătură cu infracțiuni grave, inclusiv acte de terorism.

¹²⁶A se vedea CEDO, *Klass și alții împotriva Germaniei*, cererea nr. 5029/71, hotărâre, 6 septembrie 1978, paragrafele 50-56; *Malone împotriva Regatului Unit*, cererea nr. 8691/79, hotărâre, 2 august 1984, paragrafele 67-68; *Weber și Saravia împotriva Germaniei*, cererea nr. 54934/00, decizie, 29 iunie 2006, paragrafele 93-95.

¹²⁷A se vedea CEDO, *Roman Zakharov împotriva Rusiei*, cererea nr. 47143/06, hotărârea din 4 decembrie 2015, paragrafele 248-250; *Szabó și Vissy împotriva Ungariei*, cererea nr. 37138/14, hotărârea din 12 ianuarie 2016, paragrafele 77-81; *Big Brother Watch și alții împotriva Regatului Unit*, cererile nr. 58170/13, 62322/14 și 24960/15,

standardele internaționale privind drepturile omului depinde în cele din urmă de existența unei supravegheri externe eficiente, a unui control judiciar semnificativ și a unor garanții care să asigure că măsurile de supraveghere sunt strict necesare și proporționale în lumina obiectivelor legitime urmărite.

6. Observație finală

95. Așa cum s-a menționat în mod repetat în analiza precedentă, există o preocupare care decurge din interacțiunea dintre definițiile juridice largi, competențele administrative preventive și termenele procedurale comprimate. Din acest motiv, calitatea controlului judiciar, precizia standardelor probatorii, proporționalitatea pedepselor și disponibilitatea unor căi de atac eficiente devin decisive. Legitimitatea și eficacitatea pe termen lung a cadrului vor depinde, prin urmare, în mare măsură de modul în care acesta este interpretat și aplicat în practică de către autoritățile statului, procurori și instanțe. Comisia de la Veneția recomandă luarea în considerare a stabilirii unor mecanisme de evaluare periodică a cadrului modificat, care să implice instituții independente și societatea civilă, pentru a evalua impactul acestuia asupra integrității electorale, pluralismului politic și drepturilor fundamentale și pentru a permite ajustări în timp util în cazul în care sunt identificate efecte neintenționate sau disproporționate.

V. Concluzie

96. Prin scrisoarea din 19 iunie 2025, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a solicitat o Opinie a Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei cu privire la Legea nr. 100/2025 pentru modificarea unor acte normative (combaterea eficientă a fenomenului corupției electorale și aspectelor conexe).

97. Legea nr. 100/2025 a fost elaborată în urma alegerilor prezidențiale și a referendumului constituțional desfășurate la 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 și în urma unei decizii a Curții Constituționale a Republicii Moldova, care, confirmând rezultatele alegerilor, a identificat un nivel fără precedent de corupție electorală și a solicitat Parlamentului să îmbunătățească mecanismele juridice de combatere a acestui fenomen. Modificările introduse prin Legea nr. 100/2025 reprezintă un răspuns foarte ambițios la corupția electorală și amenințările conexe la adresa proceselor democratice din Republica Moldova. Acestea reflectă hotărârea de a aborda deficiențele structurale care au permis cumpărarea de voturi la scară largă, finanțarea politică ilicită, revitalizarea activității partidelor declarate anterior neconstituționale, instrumentalizarea rețelelor extremiste, campaniile de dezinformare și, ca preocupare generală, influența străină ostilă. Legea adoptă o abordare cuprinzătoare, intersectorială, combinând măsuri penale, administrative, electorale, de securitate și de protecție a datelor și urmărește să asigure că mecanismele de aplicare a legii sunt capabile să funcționeze în contextul urgent al proceselor electorale.

98. Comisia de la Veneția observă că obiectivele urmărite de amendamente sunt, în principiu, legitime și, în multe privințe, răspund unor recomandări de lungă durată care vizează consolidarea integrității, transparenței și responsabilității electorale. Consolidarea răspunderii penale pentru corupția electorală și eliminarea lacunelor din regulamentul privind finanțarea campaniilor electorale, precum și introducerea unor mecanisme care să asigure continuitatea și funcționalitatea organismelor electorale sunt, în principiu, compatibile cu standardele electorale internaționale, cu condiția ca acestea să fie aplicate într-un mod imparțial, proporțional și respectuos față de drepturile fundamentale. Acest lucru este valabil și pentru măsurile adoptate pentru combaterea interferenței străine: astfel de măsuri sunt legitime într-un mediu internațional în care principiile suveranității, autodeterminării și democrației sunt atacate; în același timp, măsurile trebuie să fie aliniate la standardele drepturilor omului și să garanteze o activitate democratică legitimă și implicarea societății civile.

99. Comisia observă însă că efectul cumulativ al modificărilor extinde semnificativ raza de acțiune de reglementare și coerciție a statului în domenii care se află în centrul pluralismului democratic. Acest lucru este evident în special în reglementarea partidelor politice, în cadrul preventiv privind extremismul, competențele conferite autorităților de securitate și informații și utilizarea procedurilor accelerate și a măsurilor de precauție. În aceste domenii, modificările se bazează în mare măsură pe logica preventivă, intervenția timpurie și evaluarea administrativă a riscurilor, care, deși sunt potențial eficiente în abordarea amenințărilor complexe și sub acoperire, cresc și riscul de depășire a limitelor de competență dacă nu sunt contrabalansate de praguri substanțiale puternice și garanții procedurale robuste.

100. Deși Comisia de la Veneția înțelege pe deplin contextul reformei și necesitatea de a proteja procesele electorale din Moldova împotriva atacurilor multiple, complexe și fără precedent, există o îngrijorare care decurge din interacțiunea dintre definițiile juridice largi, competențele administrative preventive și termenele procedurale comprimate. În special, mai mulți termeni cheie utilizați în Legea privind contracararea activității extremiste trebuie definiți mai precis pentru a evita abuzul sau aplicarea arbitrară a legii. Acest lucru este cu atât mai important cu cât, în temeiul regulamentului modificat, mecanismele de listare, restricțiile de activitate, excluderile de la angajare în sectoarele sensibile și monitorizarea financiară sporită funcționează cumulativ și se pot extinde mult dincolo de sfera imediată a conduitei extremiste. Mai mult, înăsprirea reglementării partidelor politice, inclusiv determinările privind existența partidelor „succesoare” și impunerea de sancțiuni, trebuie să se bazeze pe dovezi convingătoare și evaluări individualizate, supuse unui control judiciar eficient. Compatibilitatea unor astfel de măsuri cu dreptul la libertatea de asociere depinde de respectarea strictă a principiilor necesității și proporționalității, de existența unor criterii juridice clare și previzibile și de disponibilitatea unor garanții judiciare solide.

101. Comisia de la Veneția dorește să facă următoarele recomandări cheie:

- A. Definirea mai precisă, în Legea privind combaterea activității extremiste și în dispozițiile conexe ale Codului penal (articolele 346 ¹ și 346 ²), a conceptelor juridice care declanșează măsuri restrictive, *printre altele*, a termenilor „activitate extremistă” – care ar trebui să includă cerințe de intenție clar articulate și un prag ridicat legat de incitarea la violență sau forme comparabile de vătămare concretă, „participarea sub orice formă la activitățile unei organizații extremiste”, „acordarea oricărei forme de sprijin unei organizații extremiste”, „diseminarea de materiale extremiste” și „fapte care denotă extremism” [paragrafele 63, 64, 70, 71];
- B. Clarificarea în lege a faptului că suspendarea și dizolvarea organizațiilor în temeiul Legii privind contracararea activității extremiste sunt permise doar ca măsură de ultimă instanță și prevederea altor măsuri mai puțin restrictive [par. 72];
- C. Asigurarea faptului că măsurile preventive și precauționale prevăzute în Legea privind combaterea activității extremiste, în special cele adoptate în cadrul procedurilor accelerate, sunt tratate ca excepționale, strict limitate în timp și supuse unui control judiciar efectiv, inclusiv posibilitatea de a contesta orice hotărâre judecătorească de suspendare sau dizolvare a unei organizații, cu efect suspensiv, cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător [paragrafele 74, 77];
- D. Asigurarea faptului că stabilirea dacă un partid politic continuă activitățile unui partid declarat neconstituțional se bazează pe o evaluare holistică și contextuală, strict legată de situația specifică și susținută de o justificare adecvată și motivată; clarificarea potențialelor preocupări legate de dreptul reclamantului la o audiere care implică ambele părți, de modul în care este repartizată sarcina probei și asigurarea faptului că apelurile au efect suspensiv, cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător [paragrafele 52, 54];
- E. Clarificarea în lege a faptului că suspendarea și dizolvarea partidelor politice sunt permise doar ca măsură de ultimă instanță, condiționată de o justificare adecvată și motivată care să demonstreze stricta lor necesitate, și prevederea altor măsuri mai

puțin restrictive [paragrafele 53, 55];

- F. Reconsiderarea obligativității ca partidele politice să transmită date cu caracter personal din registrul membrilor lor către organismele statului; în cazul în care această obligație este totuși menținută, domeniul de aplicare al informațiilor care trebuie transmise ar trebui evaluat cu atenție pentru a asigura respectarea obligațiilor privind protecția datelor cu caracter personal și a vieții private, ar trebui introduse sancțiuni mai puțin intruzive decât limitarea activității partidului și ar trebui să se solicite doar actualizări regulate, în loc de actualizări permanente cu termene limită stricte [par. 57];
- G. Monitorizarea atentă a aplicării procedurilor penale accelerate pentru infracțiunile legate de corupția electorală, pentru a se asigura că obiectivele de eficiență nu subminează garanțiile unui proces echitabil, egalitatea armelor sau exercitarea efectivă a dreptului la apărare [par. 89];
- H. Luând în considerare instituirea unor mecanisme de evaluare periodică a cadrului modificat, cu implicarea instituțiilor independente și a societății civile, în vederea evaluării impactului acestuia asupra integrității procesului electoral, pluralismului politic și drepturilor fundamentale, precum și pentru a permite ajustări în timp util în cazul în care sunt identificate efecte neintenționate sau disproporționate [par. 95].

102. În plus, în analiza precedentă sunt formulate câteva recomandări mai specifice.

103. În cele din urmă, având în vedere multiplele amenințări la adresa alegerilor democratice observate, în special în 2024, și apelul Curții Constituționale a Republicii Moldova de modificare a legislației relevante, Comisia de la Veneția recunoaște că există o nevoie urgentă de reformă, chiar înainte de alegerile parlamentare din septembrie 2025. Acestea fiind spuse, trebuie menționat că timpul pentru implementarea noilor reglementări a fost extrem de scurt. Practica din Moldova a modificărilor frecvente și foarte târzii, chiar înainte de alegeri, riscă să submineze principiul stabilității legislației electorale. Comisia de la Veneția recomandă depunerea tuturor eforturilor pentru a se asigura că orice modificări viitoare ale legislației electorale sunt adoptate prin consens larg, după ample consultări publice cu toate părțile interesate relevante, cu mult înainte de alegeri, asigurând astfel încrederea în procesul electoral.

104. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților moldovene pentru a le oferi asistență suplimentară în această chestiune.