
Către: Parlamentul Republicii Moldova

OPINIE

privind proiectul de modificare a Codului electoral al Republicii Moldova

Analiza proiectului de modificare a Codului electoral evidențiază existența unor schimbări importante care depășesc caracterul unor ajustări tehnice și pot produce efecte directe asupra dreptului de a candida, a competiției electorale, a exercitării dreptului de vot, a competențelor Comisiei Electorale Centrale și a organizării alegerilor în UTA Găgăuzia.

În ansamblu, proiectul conține și soluții utile, inclusiv în materia transparenței finanțării, a donațiilor în bunuri și servicii, etc. Aceste obiective sunt legitime și merită susținute, cu condiția introducerii unor garanții suficiente pentru aplicarea lor predictibilă și proporțională.

Evaluarea de față are la bază standardele constituționale privind exercitarea drepturilor electorale, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția și recomandările formulate de ODIHR în Raportul final privind alegerile parlamentare din 2025. Analiza urmărește dacă soluțiile propuse respectă principiile legalității, securității juridice, proporționalității și egalității șanselor în competiția electorală.

Totodată, proiectul reunește mai multe reforme distincte: reglementarea raporturilor dintre candidații independenți și partide; extinderea unor competențe și sancțiuni electorale; permanentizarea votului prin corespondență și introducerea noțiunii generale de „metode alternative de vot”; reorganizarea arhitecturii electorale din UTA Găgăuzia; modificări privind finanțarea campaniei, mass-media și referendumurile locale. O asemenea concentrare de schimbări într-un singur proiect impune o justificare distinctă pentru fiecare reformă și consultări suficiente.

Principii relevante

Proiectul trebuie evaluat nu doar prin obiectivele pe care urmărește să le realizeze, ci și prin compatibilitatea sa cu principiile fundamentale ale dreptului electoral și ale statului de drept. Orice reformă electorală trebuie să asigure un echilibru între prevenirea fraudelor și protecția efectivă a drepturilor electorale.

În acest context, analiza are în vedere principiile legalității, securității juridice și previzibilității normelor, proporționalității restrângerii drepturilor electorale, egalității șanselor între competitorii electorali, independenței și imparțialității administrației electorale, precum și stabilității legislației electorale. În continuare, proiectul este analizat și prin raportare la recomandările relevante formulate de ODIHR.

Raportarea la recomandările ODIHR

Raportul final al Misiunii ODIHR de observare a alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025, publicat la 18 februarie 2026, recomandă revizuirea comprehensivă a cadrului electoral, într-o manieră incluzivă, transparentă și realizată cu suficient timp înainte de următoarele alegeri. În același timp, ODIHR recomandă garanții sporite împotriva radierii arbitrare a candidaților, inclusiv probe solide, relevante și suficiente și remedii efective înainte ca sancțiunile cu efect ireversibil asupra drepturilor politice să producă efecte.

Din această perspectivă, proiectul răspunde doar parțial recomandărilor restante. Unele soluții merg în direcția recomandată de ODIHR - de exemplu includerea contribuțiilor în natură în plafon și instituirea unui cadru primar pentru votul prin corespondență. Alte **recomandări importante rămân neabordate sau sunt abordate într-o manieră care necesită garanții suplimentare**: participarea terților în campanie, protecția efectivă împotriva radierii arbitrare a candidaților, accesul la remedii efective, unele aspecte privind alegătorii din stânga Nistrului, dreptul de vot al persoanelor cu dizabilități intelectuale sau psihosociale și soluționarea litigiilor electorale.

În materie electorală, o regulă nu trebuie evaluată doar prin obiectivul urmărit, ci și prin riscul aplicării selective sau disproporționate. Cu cât competența acordată unei instituții este mai largă și sancțiunea mai severă, cu atât norma trebuie să fie mai precisă, standardul de probă mai clar, iar controlul judecătoresc mai efectiv.

Mai jos sunt prezentate problemele cheie identificate și propunerile de îmbunătățire, cu păstrarea soluțiilor utile ale proiectului și consolidarea garanțiilor necesare pentru respectarea caracterului liber, echitabil și predictibil al competiției electorale.

Problema 1: Dreptul de a candida, candidații independenți și relația cu partidele

1.1. Introducerea noțiunii de „candidat independent camuflat”

Norma propusă: Art. I pct. 1 din proiect – completarea art. 1 din Codul electoral.

Se propune definirea „candidatului independent camuflat” drept candidatul independent care, ”formal sau informal, direct ori indirect, se angajează împreună cu

un partid politic sau un bloc electoral în acțiuni comune, concertate ori sincronizate în campania electorală, finanțare, logistică sau mesaje. Definiția leagă aceste acțiuni de scopul sau efectul promovării candidaturii ori al eludării restricțiilor legale privind desemnarea de către formațiunile politice.”

Tot la art. 1 este introdusă noțiunea de „susținere camuflată a competitorilor electorali”.

Analiza problemei și riscuri

a) Caracter excesiv de larg și insuficient previzibil.

Termeni precum „informal”, „indirect”, „sincronizat” sau „mesaje comune” nu au criterii juridice suficient de precise. Norma ridică probleme privind calitatea legii și previzibilitatea acesteia. Noțiunile utilizate trebuie formulate suficient de clar pentru ca destinatarul normei să poată prevedea, într-o măsură rezonabilă, consecințele juridice ale conduitei lor.

b) Posibilitatea sancționării fără demonstrarea intenției.

Formula „cu scopul sau având ca efect” permite sancționarea chiar dacă nu se demonstrează intenția de a eluda legea. În lipsa cerinței existenței intenției sau a unui acord demonstrabil, sancțiunea poate deveni incompatibilă cu principiul proporționalității.

c) Confuzia dintre coordonare și exprimarea politică legitimă.

Nu este clar dacă pot fi considerate „susținere camuflată”:

- participarea la același eveniment;
- transmiterea unor mesaje politice similare;
- susținerea publică a candidatului de către un partid;
- voluntariatul unor persoane care sunt membre de partid;
- distribuirea unei declarații publice.

d) Aplicare selectivă.

Norma lasă organelor electorale o marjă foarte largă de apreciere, ceea ce poate conduce la interpretări diferite pentru situații similare.

Legătura cu sancțiunile

Prin Art. I pct. 46, proiectul completează art. 102 alin. (5) din Cod cu lit. i), introducând statutul de candidat independent camuflat și susținerea camuflată între temeiurile pentru sancționare.

Aceasta înseamnă că definiția nu are doar un rol explicativ, ci poate produce consecințe directe asupra înregistrării sau menținerii candidatului în cursa electorală.

Raportarea la recomandările ODIHR

Această problemă trebuie analizată și prin prisma recomandării prioritare ODIHR privind protecția dreptului la un remediu efectiv. ODIHR recomandă ca sancțiunile cu efect ireversibil asupra exercitării drepturilor politice, inclusiv dreptul de a fi ales, să fie aplicate numai dacă există timp pentru un remediu efectiv sau executarea lor să fie suspendată până la epuizarea posibilității de contestare. Totodată, radierea candidaților trebuie să se bazeze pe probe solide, relevante și suficiente.

Propuneri de îmbunătățire

Având în vedere că această definiție poate constitui temei pentru radierea unui candidat sau alte sancțiuni severe, condițiile trebuie interpretate restrictiv și prevăzute expres în lege.

Norma trebuie să prevadă cumulativ:

- existența unei coordonări demonstrabile;
- un acord, consimțământ sau control exercitat de partid;
- un avantaj material, financiar sau organizatoric concret;
- intenția de eludare a legii;
- probe clare și verificabile;
- audierea candidatului înainte de sancționare;
- control judecătoresc rapid, cu posibilitatea suspendării efectelor unei sancțiuni ireversibile până la soluționarea căii de atac.

Formularea „având ca efect” ar trebui eliminată sau limitată la situații în care efectul era previzibil și acceptat de candidat.

1.2. Interzicerea sprijinului acordat independenților de către partide

Norma propusă: completarea art. 54 cu alin. (5¹).

Candidaților independenți și grupurilor de inițiativă li se interzice să primească, direct sau indirect, sprijin financiar, material, organizatoric, logistic, mediatic, inclusiv servicii gratuite, din partea partidelor politice sau a blocurilor electorale.

Analiza problemei și riscuri

a) Interdicția este aproape absolută. Nu se face diferența între finanțare ascunsă și susținerea politică publică.

b) „Sprijinul mediatic” nu este definit. Un comunicat al partidului, o postare sau o declarație publică ar putea fi interpretate drept sprijin interzis.

c) Afectarea libertății de exprimare și asociere. Un partid trebuie să poată exprima o opinie politică despre un candidat, dacă nu îi finanțează campania și nu îi oferă servicii nedeclarate.

d) Răspunderea candidatului pentru acțiunile altora. Nu este clar în ce condiții candidatul răspunde pentru o acțiune realizată unilateral de un partid.

Propuneri de îmbunătățire

Interdicția trebuie limitată la: finanțare; bunuri; servicii; personal; logistică; publicitate, oferite cu acordul, acceptarea sau coordonarea candidatului.

Susținerea publică exprimată independent de un partid nu ar trebui echivalată automat cu finanțarea sau coordonarea campaniei.

Raportarea la recomandările ODIHR

ODIHR recomandă reglementarea mai detaliată a implicării terților în campanie și a obligațiilor de transparență aferente. Standardele invocate de ODIHR pornesc de la ideea că participarea terților nu trebuie interzisă necondiționat, ci reglementată astfel încât să existe transparență și răspundere comparabile cu cele aplicabile competitorilor electorali. Prin urmare, proiectul ar trebui să diferențieze clar între finanțarea sau coordonarea ascunsă și exprimarea politică legitimă ori participarea transparentă a terților.

1.3. Restricția de 70 de zile pentru persoanele desemnate de partide

Norma propusă: completarea definiției „candidat desemnat” din art. 1.

Partidele și blocurile electorale nu vor putea desemna persoane care, cu cel puțin 70 de zile înaintea alegerilor, au fost membre ale altui partid decât cel care le desemnează sau ale unui partid din afara blocului.

Analiza problemei și riscuri

a) termenul de 70 de zile nu este justificat în text;

b) norma poate limita dreptul de a candida;

c) nu sunt prevăzute excepții pentru persoanele excluse din partid;

d) nu este reglementată situația dizolvării, reorganizării sau fuziunii unui partid;

e) formularea este inclusă impropriu într-o definiție, deși reprezintă o condiție de eligibilitate sau desemnare.

Propuneri de îmbunătățire

Prevederea trebuie mutată într-un articol distinct și trebuie să conțină:

- temeiul și scopul restricției;
- momentul exact de la care se calculează termenul;
- excepțiile;
- procedura de verificare;
- posibilitatea contestării;
- consecințele juridice.

Problema 2: Sancțiunile electorale și competențele CEC

2.1. Extinderea unei perioade de sancționare de la un an la patru ani

Norma propusă: modificarea art. 102 alin. (4).

Sintagma „la un an” este înlocuită cu „la 4 ani”.

Analiza problemei și riscuri

a) Principiul proporționalității sancțiunilor

În materie electorală, sancțiunile trebuie individualizate în funcție de gravitatea încălcării, existența intenției, consecințele produse și impactul asupra integrității scrutinului.

b) Sancțiuni foarte severă

Patru ani pot reprezenta un ciclu electoral întreg.

c) Lipsa diferențierii

Din proiect nu rezultă o gradare suficientă în funcție de: gravitatea încălcării; intenție; prejudiciu; caracterul repetat; efectul asupra rezultatului alegerilor.

2.2. Posibila disproporționalitate O abatere administrativă și o schemă gravă de finanțare ilegală nu ar trebui să producă automat consecințe identice.

Propuneri de îmbunătățire

Trebuie introdusă o scară graduală: avertisment; amendă; lipsirea de alocații; anularea înregistrării; restricții temporare, în funcție de gravitatea și efectele încălcării.

Termenul de patru ani trebuie justificat prin raportare la natura exactă a sancțiunii și rezervat, acolo unde produce efecte restrictive semnificative, faptelor grave, intenționate și dovedite. Este necesară o gradare clară și o analiză de proporționalitate.

2.3. Examinarea din oficiu de către CEC a actelor organelor electorale

Norma propusă: completarea art. 91 cu alin. (12), din care rezultă că CEC va putea examina din oficiu: actele administrative; acțiunile; inacțiunile organelor electorale de orice nivel, dacă identifică abateri grave care afectează integritatea procesului electoral.

Competențe similare sunt acordate consiliilor electorale ierarhic superioare.

Analiza problemei și riscuri

a) Noțiunea de „abatere gravă” nu este definită.

b) Nu există un termen concret.

Proiectul utilizează expresia „termen rezonabil”, prea vagă într-un proces electoral foarte scurt.

c) Nu este reglementată audierea persoanelor afectate.

d) Nu este clar dacă CEC poate interveni după expirarea termenelor de contestare.

2.4. Concentrarea competențelor

CEC poate ajunge simultan:

- administrator al alegerilor;
- organ de control;
- organ de constatare;
- organ de sancționare.

Concentrarea funcțiilor administrative, de investigare și de sancționare într-o singură autoritate poate ridica probleme privind imparțialitatea instituțională și separarea funcțiilor administrative de cele cu caracter cvasi-jurisdicțional.

Propuneri de îmbunătățire

Intervenția din oficiu trebuie limitată la încălcări expres enumerate, să fie realizată într-un termen exact, precedată de notificare și audiere, motivată detaliat, supusă contestării judiciare imediate, interzisă după stabilizarea definitivă a raportului electoral, cu excepția fraudei.

Problema 3: Votul prin corespondență și metodele alternative

3.1. Introducerea unei categorii generale de „metode alternative de vot”

Normele propuse: completarea art. 1, art. 9 cu alin. (3), art. 25, modificarea art. 75 și introducerea Capitolului X¹, art. 80¹–80⁵.

Proiectul permite exercitarea votului prin alte metode decât prezența fizică la secția de votare. Tipurile metodelor, categoriile alegătorilor eligibili și procedurile urmează să fie stabilite de CEC.

Analiza problemei și riscuri

a) Delegare legislativă excesivă către CEC.

Art. 80¹ alin. (3) permite CEC să stabilească tipurile de metode alternative, categoriile de alegători, procedura de implementare.

Acestea sunt elemente esențiale ale exercitării dreptului de vot și ar trebui stabilite prin lege.

b) Posibilitatea introducerii altor metode fără o nouă lege.

Definiția nu se limitează la votul prin corespondență.

c) Tratament diferit între alegători.

CEC ar putea decide ce categorii au acces la metode alternative, fără criterii suficiente stabilite de Parlament.

d) Proiectele-pilot nu au limite clare.

Art. 80¹ alin. (4) permite implementarea etapizată sau prin proiecte-pilot, fără a stabili: durata; criteriile; evaluarea; condițiile extinderii.

Propuneri de îmbunătățire

Codul trebuie să stabilească expres:

- ce metode sunt autorizate;
- cine poate beneficia;
- pentru ce alegeri;
- în ce state;
- criteriile proiectelor-pilot și condițiile extinderii.

CEC trebuie să reglementeze aspectele tehnice, nu să decidă prin regulament forma dreptului de vot.

3.2. Identificarea digitală și utilizarea datelor biometrice

Norma propusă: Art. 1. noțiunea de „identificare de la distanță, prin mijloace digitale”; art. 80¹ alin. (2).

Identificarea poate include: acte de identitate; măsurători biometrice faciale; compararea imaginilor; date din surse externe; verificare automatizată, fără operator uman; verificare cu operator.

Analiza problemei și riscuri

a) Proiectul nu reglementează suficient:

- categoriile exacte de date colectate;
- durata păstrării;
- instituția responsabilă;
- accesul la date;
- reutilizarea lor;
- ștergerea datelor;
- auditarea sistemului;
- erorile de identificare;
- contestarea unei decizii automatizate;
- răspunderea pentru incidente de securitate.

Propuneri de îmbunătățire

Trebuie introdus un articol separat privind protecția datelor, cu: minimizarea datelor; păstrare limitată; interdicția utilizării în alte scopuri; audit independent; informarea alegătorului; dreptul la verificare umană; procedură rapidă de contestare; notificarea incidentelor.

3.3. Condițiile votului prin corespondență

Norme propuse: art. 80²–80⁵, precum și noul art. 82¹.

Art. 80² stabilește criterii pentru selectarea statelor în care poate fi organizat votul prin corespondență: distanța până la secția de votare; experiența anterioară; numărul alegătorilor; siguranța serviciilor poștale; relațiile diplomatice.

Art. 80⁴ lasă CEC să stabilească prin regulament procedurile de expediere, recepționare, securizare și păstrare. Art. 80⁵ lasă tot CEC să stabilească particularitățile numărării și centralizării.

Analiza problemei și riscuri

a) Prea multe elemente esențiale sunt lăsate regulamentului CEC.

b) Secretul votului nu poate fi controlat în afara secției.

Există riscul votului exercitat sub influența familiei, angajatorului sau altor persoane.

c) Inegalitatea între state.

Alegătorii din unele state pot primi această posibilitate, iar alții nu.

d) Riscul întârzierii sau pierderii plicurilor.

e) Lipsa unei proceduri clare pentru urmărirea plicului.

f) Posibilitatea invalidării votului pentru erori formale.

Propuneri de îmbunătățire

Legea trebuie să stabilească direct: termenele principale; lanțul de custodie; condițiile de recepționare; procedura pentru plicurile deteriorate; trasabilitatea; observarea; contestarea neînregistrării; răspunderea operatorilor; publicarea unui raport detaliat după scrutin.

3.4. Inconsistențe privind votarea repetată și alegerile noi

Norme propuse: completarea art. 130 alin. (2¹); art. 146 alin. (4¹); art. 153 alin. (2¹); art. 154 alin. (1¹).

Proiectul prevede că votul prin corespondență este asigurat la alegerile noi pe baza înregistrării anterioare, în turul al doilea există termene special, votarea repetată nu este organizată prin corespondență.

Analiza problemei și riscuri

a) alegătorul care a votat prin corespondență la scrutinul inițial nu poate utiliza aceeași metodă la votarea repetată;

b) nu este clar dacă alegătorul este informat și are acces practic la o secție;

c) reutilizarea automată a înregistrării pentru alegerile noi poate include persoane care și-au schimbat domiciliul sau opțiunea;

d) termenele pentru turul al doilea pot fi foarte scurte pentru expediere și recepționare.

Propuneri de îmbunătățire

Trebuie prevăzute: confirmarea sau actualizarea înregistrării; informarea individuală; posibilitatea retragerii; soluții pentru votarea repetată; o evaluare logistică realistă pentru turul al doilea.

Problema 4: Alegerile și instituțiile electorale din UTA Găgăuzia

4.1. Reorganizarea Consiliului Electoral Central al Găgăuziei

Norma propusă: noua redacție a art. 36.

Consiliul este declarat independent organizațional, funcțional, operațional și financiar. Totuși: președintele este numit de CEC; doi membri sunt desemnați de Adunarea Populară; ceilalți sunt desemnați conform mecanismelor generale; CEC

completează locurile vacante; CEC aprobă aparatul și efectivul-limită; CEC poate dispune interimatul; finanțarea este asigurată din bugetul de stat; președintele participă fără drept de vot la ședințele CEC.

Analiza problemei și riscuri

a) Modelul propus poate diminua autonomia funcțională declarată a instituției, în măsura în care principalele decizii privind conducerea și organizarea sunt concentrate la nivelul CEC

b) Rol redus al Adunării Populare.

Aceasta desemnează doar doi membri dintr-un consiliu de 7–11 persoane.

c) Concentrarea influenței CEC.

CEC numește președintele, completează locurile, aprobă structura și supraveghează activitatea.

d) Posibil conflict cu principiul autonomiei.

e) Instabilitate normativă.

În art. 36 numerotarea trece de la alin. (14) la alin. (19), ceea ce indică o problemă evidentă de redactare.

Propuneri de îmbunătățire

Este necesară o formulă echilibrată de desemnare: reprezentanți desemnați de instituțiile autonomiei; membri profesioniști selectați prin concurs; garanții împotriva controlului politic local; garanții împotriva subordonării excesive față de CEC.

4.2. Componentă numerică a Adunării Populare stabilită de CEC

Norma propusă: completarea art. 156 cu alin. (2¹).

Numărul deputaților Adunării Populare urmează să fie stabilit de CEC, din oficiu sau la propunerea președintelui Consiliului Electoral Central al Găgăuziei, în funcție de populație.

Analiza problemei și riscuri

a) o autoritate electorală administrativă ajunge să stabilească dimensiunea organului reprezentativ al autonomiei;

b) formula este legată de numărul locuitorilor, dar textul folosește și raportarea la „5 mii de alegători”, ceea ce creează neclaritate;

c) poate modifica periodic structura politică a Adunării;

d) nu este clar raportul cu normele speciale ale autonomiei.

Propuneri de îmbunătățire

Numărul mandatelor și formula de calcul trebuie stabilite direct prin lege, nu prin decizie administrativă a CEC.

4.3. Schimbarea sistemului electoral pentru Adunarea Populară

Norma propusă: Art. II alin. (2) și dispozițiile finale și tranzitorii.

Proiectul prevede că primele alegeri pentru Adunarea Populară după intrarea în vigoare a legii se vor desfășura conform unui sistem proporțional electoral, în locul sistemului anterior bazat pe circumscripții teritoriale.

Analiza problemei și riscuri

a) Aceasta este o reformă fundamentală care poate afecta:

- reprezentarea satelor și localităților mici;
- legătura dintre deputat și teritoriu;
- accesul independenților;
- rolul partidelor;
- reprezentarea comunităților locale;
- distribuirea mandatelor.

Propuneri de îmbunătățire

Modificarea trebuie dezbătută separat și însoțită de: simulări privind distribuirea mandatelor; prag electoral clar; reguli pentru liste; consultarea instituțiilor și comunităților din autonomie.

Nu este recomandabil ca o asemenea schimbare să fie introdusă doar prin dispoziții tranzitorii într-un proiect foarte amplu.

4.4. Reglementarea alegerilor regionale prin acte ale CEC

Norma propusă: modificarea art. 155 alin. (1).

Particularitățile alegerilor regionale vor fi dezvoltate în actele normative aprobate de CEC.

Analiza problemei și riscuri

Elementele importante ale alegerilor pentru organele autonomiei pot fi mutate din lege în regulamente administrative.

Propuneri de îmbunătățire

Legea trebuie să reglementeze cel puțin:

- sistemul electoral;
- condițiile de eligibilitate;
- circumscripțiile;
- pragurile;
- înregistrarea;
- validarea;
- contestațiile;
- atribuirea mandatelor.

CEC poate reglementa doar procedurile tehnice.

Problema 5: Alegătorii din stânga Nistrului

19. Criteriile pentru constituirea secțiilor de votare destinate alegătorilor din stânga Nistrului

Norma propusă: modificarea art. 40 alin. (2) din Codul electoral.

Proiectul stabilește drept temei de bază pentru constituirea secțiilor de votare dinamica participării alegătorilor la ultimele trei scrutine, completată de datele din Registrul de stat al alegătorilor și de informațiile sau propunerile entităților responsabile de reintegrare și securitate.

Analiza problemei și riscuri

ODIHR a recomandat reexaminarea aranjamentelor pentru alegătorii din Transnistria, inclusiv a criteriilor privind numărul secțiilor, distribuirea buletinelor și amplasarea localurilor, astfel încât preocupările de securitate să fie reconciliate cu exercitarea efectivă a dreptului de vot.

Noua formulare clarifică ierarhia criteriilor, dar poate produce un efect restrictiv dacă participarea redusă la scrutinele anterioare devine principalul argument pentru reducerea accesului viitor. Participarea anterioară poate fi influențată chiar de accesibilitatea secțiilor, de barierele de transport sau de condițiile de securitate, astfel încât utilizarea ei ca reper dominant riscă să reproducă aceleași limitări.

Propuneri de îmbunătățire

Art. 40 alin. (2) ar trebui să prevadă un set echilibrat de criterii, fără transformarea participării istorice într-un criteriu dominant. Evaluarea trebuie să includă cumulativ numărul alegătorilor eligibili, accesibilitatea fizică, distanța și transportul, securitatea, experiența scrutinelor anterioare și obligația pozitivă de a facilita exercitarea efectivă

a dreptului de vot. CEC ar trebui să publice motivarea privind numărul și amplasarea secțiilor și datele utilizate la luarea deciziei.

Problema 6: Finanțarea campaniei electorale și participarea terților

6.1. Includerea bunurilor și serviciilor în plafonul donațiilor

Norma propusă: completarea art. 53 cu alin. (2¹).

În plafon sunt incluse: proprietăți; bunuri; mărfuri; obiecte; lucrări și servicii gratuite; servicii la preț mai avantajos decât valoarea comercială sau de piață.

Aspecte pozitive

Măsura reduce posibilitatea mascării donațiilor prin servicii gratuite sau subevaluate.

Analiza problemei și riscuri

- a) nu există o metodă clară de stabilire a valorii de piață;**
- b) reducerile comerciale obișnuite pot fi confundate cu donații;**
- c) evaluarea poate varia între concurenți și nu este clar cine efectuează evaluarea.**

Propuneri de îmbunătățire

CEC trebuie să adopte o metodologie publică privind prețul de piață, ofertele comparabile, discounturile comerciale, serviciile profesionale, contestarea evaluării.

În plus, trebuie evaluată capacitatea instituțională a CEC de a verifica în mod uniform contribuțiile în natură. ODIHR a constatat deja că lipsa unor ghiduri clare privind evaluarea acestor contribuții complică raportarea și supravegherea. Metodologia trebuie să fie publică, predictibilă și aplicată uniform tuturor competitorilor.

6.2. Extinderea răspunderii donatorilor

Norma propusă: completarea art. 54 alin. (3) cu lit. g).

Donatorii pot răspunde în cazul finanțării directe sau indirecte manifestate prin depășirea plafoanelor ori încălcarea regulilor.

Analiza problemei și riscuri

- a) donatorul poate să nu cunoască totalul donațiilor primite de candidat;**
- b) formularea „finanțare indirectă” este largă;**
- c) lipsește condiția intenției sau a cunoașterii;**
- d) poate descuraja donațiile legale.**

Propuneri de îmbunătățire

Răspunderea donatorului trebuie condiționată de: cunoașterea încălcării; intenție; prezentarea de informații false; coordonarea cu beneficiarul; depășirea propriului plafon, nu a plafonului total necunoscut de acesta.

6.3. Interzicerea creditelor, împrumuturilor și activelor virtuale

Norma propusă: completarea art. 54 alin. (6) cu lit. h).

Se interzice finanțarea prin: credite, împrumuturi, alte activități care generează obligații financiare, active virtuale.

Opinie cu privire la norma propusă:

Interzicerea activelor virtuale este justificabilă prin dificultățile de trasabilitate.

În cazul creditelor și împrumuturilor, interdicția absolută trebuie însă justificată. Un credit bancar transparent, acordat în condiții de piață, nu este identic cu un împrumut obscur acordat de o persoană afiliată.

Propuneri de îmbunătățire

Ar putea fi differentiate creditele bancare transparente, împrumuturile de la persoane fizice sau entități afiliate, activele virtuale, obligațiile mascate.

Problema 7: Mass-media

7.1. Obligațiile instituțiilor mass-media

Norme propuse: modificarea art. 89 și 90.

Art. 89 prevede obligația de echitate, echilibru și imparțialitate. Instituțiile mass-media trebuie să ofere timp de antenă sau spațiu pentru publicitate în condiții egale și nediscriminatorii.

Art. 90 alin. (5¹) obligă furnizorii audiovizuali care au depus declarații editoriale să realizeze și să difuzeze programe de știri despre activitatea și programele competitorilor. Timpul prevăzut la alin. (9) crește de la două la patru minute.

Analiza problemei și riscuri

a) obligația de a produce anumite programe poate afecta libertatea editorială;

b) nu se ține cont de dimensiunea și profilul instituției media;

c) „echilibrul” poate fi interpretat mecanic, fără legătură cu relevanța jurnalistică;

d) nu este clar dacă obligația privește fiecare concurent în fiecare ediție sau reflectarea generală a campaniei.

Propuneri de îmbunătățire

Trebuie delimitate și definite clar: accesul egal la publicitate; obligația de nediscriminare; obligația de echilibru; obligațiile specifice radiodifuzorului public; obligațiile furnizorilor privați.

Obligațiile impuse furnizorilor media trebuie interpretate astfel încât să nu transforme obligația de echilibru într-o obligație de uniformizare editorială sau într-o ingerință disproporționată în libertatea editorială.

Problema 8: Referendumurile locale

8.1. Referendumurile locale doar de două ori pe an

Norma propusă: noua redacție a art. 219.

Referendumurile locale inițiate vor fi desfășurate concomitent, de cel mult două ori pe an, primăvara și toamna.

Analiza problemei și riscuri

- a) amânarea unei chestiuni locale urgente;
- b) reducerea flexibilității comunităților;
- c) concentrarea artificială a mai multor referendumuri;
- d) posibila afectare a inițiativelor privind demiterea sau problemele urgente.

Aspecte pozitive

Poate reduce costurile și permite organizarea administrativă unitară.

Propuneri de îmbunătățire

Trebuie prevăzute excepții pentru: situații urgente; expirarea unor termene legale; reorganizarea administrativ-teritorială; demiterea autorităților; probleme care nu pot fi amânate până la următoarea perioadă.

Problema 9: Tehnică legislativă

Proiectul conține și probleme formale care trebuie corectate înainte de promovare:

- „candidat independent” în loc de „candidat independent”;
- numerotarea art. 36 trece de la alin. (14) la alin. (19);
- formularea „Din motive de tehnică legislativă și pentru a nu încărca textul” este o explicație care aparține notei de fundamentare;

- formulări precum „Consiliul Electoral Central al Găgăuziei de circumscripție” nu sunt uniforme;
- unele propoziții sunt foarte lungi și greu de aplicat;
- există trimiteri și numerotări neuniforme;
- noțiuni esențiale sunt lăsate nedefinite: „sincronizat”, „susținere mediatică”, „abatere gravă”, „termen rezonabil”.

Problema 10: Recomandări ODIHR relevante rămase neimplementate sau insuficient abordate

Proiectul nu trebuie evaluat numai prin modificările pe care le introduce, ci și prin raportare la recomandările ODIHR restante pe care o revizuire amplă a Codului electoral ar trebui să le abordeze. Raportul final ODIHR din 18 februarie 2026 recomandă o revizuire comprehensivă a cadrului electoral și enumeră mai multe aspecte care rămân relevante pentru actualul proiect.

Printre acestea se numără:

- eliminarea restricțiilor dreptului de vot bazate pe dizabilitate intelectuală sau psihosocială;
- asigurarea posibilității candidaților de a remedia deficiențele cererilor de înregistrare și reconsiderarea cerințelor disproporționat de împovărătoare;
- adoptarea unor reguli mai clare pentru campania online și clarificarea metodelor și rețelelor neautentice;
 - reglementarea mai detaliată a participării terților în campanie;
 - consolidarea capacității CEC de supraveghere a finanțării campaniei;
 - îmbunătățirea mecanismelor pentru radierea persoanelor decedate din Registrul de stat al alegătorilor;
- asigurarea soluționării efective și la timp a litigiilor privind înregistrarea candidaților și a regulilor clare pentru contestarea rezultatelor electorale.

Propuneri de îmbunătățire

În măsura în care Parlamentul promovează o revizuire amplă a Codului electoral, este recomandabilă prezentarea unei matrice oficiale de conformitate care să indice pentru fiecare recomandare ODIHR: dacă este implementată, parțial implementată, neabordată sau considerată nerelevantă pentru proiect, împreună cu justificarea soluției alese. O asemenea abordare ar crește transparența reformei și ar permite evaluarea reală a gradului de aliniere la standardele internaționale.

Concluzii

Proiectul de modificare a Codului electoral conține soluții utile și răspunde parțial unor recomandări și necesități reale ale sistemului electoral. Sunt pozitive, între altele, consolidarea transparenței contribuțiilor în natură și clarificarea unor proceduri electorale. Totuși, aceste elemente nu elimină necesitatea unei revizuii substanțiale a prevederilor care afectează direct competiția electorală și exercitarea drepturilor politice.

Cele mai importante riscuri identificate sunt: folosirea unor noțiuni vagi pentru constatarea „camuflării” și aplicarea unor sancțiuni severe; insuficiența garanțiilor privind remediul efectiv și standardul de probă; concentrarea unor competențe largi în mâinile CEC și delegarea către regulamente administrative a unor elemente care țin de substanța dreptului de vot; insuficienta reglementare a datelor biometrice și a votului alternativ; reconfigurarea sistemului electoral din UTA Găgăuzia fără o dezbatere distinctă; precum și abordarea incompletă a recomandărilor ODIHR restante.

Având în vedere amploarea și diversitatea modificărilor propuse, se recomandă examinarea acestora în proiecte legislative distincte, însoțite de consultări publice și evaluări de impact separate. O asemenea abordare ar facilita analiza proporționalității fiecărei intervenții legislative și ar contribui la consolidarea încrederii în procesul de reformă electorală.

Modernizarea Codului electoral nu poate însemna doar introducerea unor noi interdicții, sancțiuni și competențe pentru autoritățile electorale. Ea trebuie să însemne, în egală măsură, mai multe garanții pentru alegători, candidați și competiția politică.

Documente și surse relevante

OSCE/ODIHR - Moldova parliamentary elections 2025: final report:
<https://odihr.osce.org/news/odihr/662254>