

# Analiza cadrului legal aplicabil activității organizațiilor societății civile în Republica Moldova



Publicație realizată în cadrul proiectului „Societate civilă rezilientă pentru integrare europeană” implementat de către Centrul CONTACT cu sprijinul financiar al Fundației Soros Moldova.

## Cuprins

Abrevieri .....	2
Introducere .....	3
Sumar executiv .....	4
Executive Summary .....	5
Metodologie .....	7
1. Înregistrarea OSC .....	8
Regimul și noțiunea beneficiarului efectiv .....	8
2. Finanțarea OSC .....	10
2a. Modificările la codul penal .....	10
2b. Modificările la legea cu privire la filantropie și sponsorizare .....	11
2c. Finanțarea externă a OSC-urilor – proiectul agenților străini .....	12
3. Funcționarea OSC .....	14
3a. Combaterea extremismului – pachetul de legi privind corupția electorală .....	14
3b. Lege privind securitatea națională .....	16
3c. Proiectul de lege privind organizarea și desfășurarea evenimentelor publice .....	17
3d. Dreptul de a participa la elaborarea politicilor publice .....	18
4. Suspendarea activității OSC-urilor .....	21
4a. Legea privind managementul situațiilor de criză .....	21
4b. Încetarea activității OSC-urilor .....	22
Situația ONG-urilor din regiunea transnistreană .....	25

## Abrevieri

ANI	Autoritatea Națională de Integritate
ASP	Agenția Servicii Publice
BE	Beneficiar efectiv
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
Comisia de la Veneția	Comisia pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNAS	Casa Națională de Asigurări Sociale
CP	Codul Penal
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
CSS	Consiliul Suprem de Securitate
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
DGJ	Direcția Generală Juridică a Secretariatului Parlamentului
FATF	Grupul de Acțiune Financiară Internațională (Financial Action Task Force)
MJ	Ministerul Justiției
INJ	Institutul Național al Justiției
ODIHR	Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE
ONC	Organizație necomercială
ONG	Organizație neguvernamentală
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
OSC	Organizație a societății civile
PA	Procuratura Anticorupție
PL	Proiect de lege
RM	Republica Moldova
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
SPCSB	Serviciul pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor
UE	Uniunea Europeană

## Introducere

Republica Moldova se află în proces de aderare la Uniunea Europeană, după ce a depus cererea de aderare la 3 martie 2022 și a obținut statutul de țară candidată la 23 iunie 2022. În Opinia sa<sup>1</sup> asupra cererii, Comisia Europeană a recomandat consolidarea implicării societății civile în procesele decizionale la toate nivelurile. Pentru a avea o societate civilă vibrantă, capabilă de implicare în procesele decizionale, legislația care reglementează activitatea organizațiilor societății civile trebuie să fie favorabilă.

În paralel cu oportunitățile generate de parcursul de aderare la UE, spațiul societății civile din Republica Moldova resimte un curent transversal determinat de războiul din Ucraina și de intensificarea preocupărilor pentru securitatea națională. Pentru a spori reziliența instituțiilor în fața amenințărilor de tip *război hybrid*<sup>2</sup>, în ultimii ani autoritățile au adoptat sau propus o serie de măsuri – de la noua Strategie de Securitate Națională și extinderea mandatului serviciilor de securitate, până la competențe sporite pentru organele de forță în contracararea extremismului și sancționarea finanțării ilegale a partidelor politice.

Deși multe din aceste măsuri sunt, în principiu, justificate de nevoia gestionării riscurilor regionale de securitate, ele implică în mod inevitabil inclusiv restrângeri ale spațiului civic. Astfel, autoritățile au impus recent reguli mai stricte privind organizarea evenimentelor publice, cerințe suplimentare de raportare și transparență cu scopul contracarării activității extremiste, precum și obligații extinse legate de prevenirea spălării banilor și finanțarea terorismului. **Fără o calibrare atentă, aceste prevederi legale noi pot reduce spațiul civic exact în momentul în care implicarea activă a societății civile devine indispensabilă pentru realizarea cu succes a reformelor necesare integrării europene.**

În contextul regional sensibil și în perspectiva alegerilor parlamentare din 2025, devine imperios necesară o analiză riguroasă a cadrului legislativ și instituțional care reglementează activitatea OSC-urilor, pentru a asigura protecția împotriva potențialelor abuzuri din partea autorităților, actuale sau viitoare. Analiza urmărește să ofere în primul rând OSC-urilor instrumente clare și argumentate pentru a identifica și aborda riscurile sistemice; a consolida capacitatea lor de advocacy și reziliență în fața restricțiilor legislative și a susține parcursul european prin armonizarea legislației naționale cu standardele și bunele practici europene în materia libertății de asociere, așa cum este reglementată de standardele internaționale în materie<sup>3</sup>. Această analiză vine cu recomandări concrete pentru îmbunătățirea cadrului normativ, pentru a păstra un mediu favorabil și sigur pentru activitatea OSC din Republica Moldova.

---

<sup>1</sup> Comisia Europeană, Opinie privind cererea Republicii Moldova de aderare la UE, COM/2022/406 final, 17 iunie 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022DC0406>.

<sup>2</sup> OSCE/ODIHR, *Republica Moldova: Alegeri prezidențiale și referendum constituțional, 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 – Raport final* (OSCE/ODIHR 2025) <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova>.

<sup>3</sup> OSCE, Linii directoare comune cu Comisia de la Veneția privind libertatea de asociere (Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, 12–13 decembrie 2014): <https://www.osce.org/odihr/132371>.

## Sumar executiv

Prezenta analiză a fost elaborată în perioada mai–iulie 2025 cu scopul de a evalua măsura în care cadrul normativ al Republicii Moldova asigură un mediu favorabil, sigur și previzibil pentru organizațiile societății civile (OSC). În total, am examinat peste cincisprezece proiecte legislative și douăsprezece acte normative adoptate între 1 ianuarie 2023 și iulie 2025. Un element definitoriu al perioadei recente îl constituie votarea, la 10 iulie 2025, a șapte legi cu impact direct asupra activității OSC-urilor, printre care Legea privind managementul situațiilor de criză și noul pachet de legi privind securitatea națională, în absența unor consultări publice semnificative și fără analize de impact publicate.

Constatările din analiză se articulează în jurul a patru dimensiuni. Prima vizează procedura de **înregistrare a OSC-urilor**. Regimul declarării beneficiarului efectiv, extins prin ordinele SPCSB din 2024, impune OSC-urilor depunerea repetată a declarației privind BE la orice modificare statutară ori solicitare de extras. Lipsa unei definiții adaptate sectorului necomercial și obligația declarării membrilor consiliului drept „persoane cu interese generatoare de beneficii” poate genera dificultăți în activitatea OSC-urilor în cazul în care registrele ASP și cele bancare vin în contradicție cu abordarea bazată pe risc promovată de FATF și cu recomandările Comisiei de la Veneția.

A doua dimensiune privește **finanțarea**. Noua configurare a infracțiunii de trădare de Patrie (art. 337 CP) introduce sintagma „acțiuni în interesul unei organizații străine”, creând un perimetru juridic imprevizibil pentru proiectele OSC-urilor finanțate de către donatorii externi, astfel încât activitatea organizațiilor societăți civile specializate pe advocacy sau finanțate total de către guverne externe riscă să poată intra în incidența infracțiunii de trădare de patrie. În paralel, modificarea Legii filantropiei (14 iunie 2025) a interzis divulgarea publică a sponsorilor care dețin calitatea de subiect care depune declarația de avere și interese (peste 60.000 de persoane anual), ceea ce aduce anumite riscuri sectorului asociativ, mai ales în contextul campaniilor electorale. Nu în ultimul rând, îngrijorătoare este și inițiativa legislativă recentă în vederea transpunerii legislației cu privire la agenți străini, cu inspirație din Federația Rusă.

A treia dimensiune, **funcționarea**, este marcată de accentul securității naționale. Pachetul de legi adoptat recent privind combaterea extremismului (aprilie 2025) extinde definiția „activității extremiste” la organizațiile neînregistrate, mass-media și cultele religioase, conferind SIS competența de suspendare administrativă în termen de 30 de zile fără control judecătoresc prealabil. În același timp, noua Lege a securității naționale obligă toate entitățile - publice și private - să partajeze informații cu sectorul de securitate, deși termenii-cheie precum „vulnerabilitate” sau „pericol” rămân largi și susceptibili de interpretare largă. Proiectul de Lege privind evenimentele publice impune de asemenea criterii valorice imprecise („defăimarea națiunii”) și obligații logistice costisitoare, inclusiv pentru OSC-uri, restrângând de facto dreptul la întruniri spontane.

În sfârșit, dimensiunea **sancțiunilor** evidențiază riscurile generate de Legea managementului situațiilor de criză, adoptată și ea recent la 10 iulie 2025. Prevederile noi adoptate permit suspendarea totală sau parțială a activității OSC-urilor și restrângerea libertății de exprimare în absența unui control judecătoresc și a unor criterii obiective, contrar standardelor CEDO. În paralel, sancțiunea de lichidare forțată prevăzută de Legea 86/2020 pentru neprezentarea raportului anual

rămâne disproportționată, deși a început să fie aplicată punctual în 2025 la solicitarea Ministerului Justiției.

Analiza demonstrează că, în ansamblu, adoptarea rapidă a legislației între ianuarie 2023 și iulie 2025 a creat un climat de incertitudine juridică pentru societatea civilă.

Prevederile adoptate fără dezbateri publice riscă să transforme instrumentele legitime de protejare a securității în mecanisme de constrângere a sectorului asociativ, exact într-un moment în care participarea civică este crucială pentru îndeplinirea criteriilor de aderare la Uniunea Europeană.

În acest context, analiza propune mai multe recomandări destinate autorităților, care sunt desfășurate după fiecare secțiune a raportului.

## Executive Summary

This analysis was prepared between May and July 2025 with the aim of assessing the extent to which the legal framework of the Republic of Moldova ensures a favorable, safe, and predictable environment for civil society organizations (CSOs). In total, we examined more than fifteen legislative drafts and twelve normative acts adopted between January 1, 2023, and July 2025. A defining element of the recent period was the adoption, on July 10, 2025, of seven laws with a direct impact on the activity of CSOs, including the Law on Crisis Management and the new National Security package, in the absence of meaningful public consultations and without published impact assessments.

**Our findings revolve around four dimensions.** The first concerns the **registration procedure** of CSOs. The regime of beneficial ownership declaration, expanded through SPCSB orders in 2024, obliges CSOs to repeatedly submit the BO declaration at every statutory amendment or request for an extract. The absence of a definition tailored to the non-profit sector and the obligation to declare board members as “persons with benefit-generating interests” can create operational difficulties when ASP registers and bank records contradict the risk-based approach promoted by FATF and the Venice Commission.

The second dimension relates to **financing**. The new configuration of the offense of high treason (Art. 337 CC) introduces the phrase “actions in the interest of a foreign organization,” creating an unpredictable legal perimeter for CSO projects funded by external donors, such that the activities of advocacy-focused or externally funded CSOs could fall under treason. At the same time, the amendment to the Philanthropy Law (June 14, 2025) banned the public disclosure of sponsors who are asset and interest declaration subjects (over 60,000 persons annually), generating risks for the associative sector, particularly in the electoral context. Finally, of concern is the recent initiative to transpose “foreign agents” legislation, inspired by the Russian Federation.

The third dimension, **functioning**, is shaped by national security. The legislative package on extremism adopted in April 2025 extends the definition of “extremist activity” to unregistered organizations, media, and religious groups, granting the Security and Intelligence Service the power to impose administrative suspensions for 30 days without prior judicial control. At the same time, the new National Security Law obliges all entities—public and private—to share information with the security sector, even though key terms such as “vulnerability” or “danger” remain vague and open to broad interpretation. The draft Law on Public Events further imposes imprecise value-based

criteria (“defamation of the nation”) and costly logistical obligations, including for CSOs, thereby restricting in practice the right to spontaneous assemblies.

Finally, the **sanctions** dimension highlights the risks posed by the Crisis Management Law, also adopted on July 10, 2025. Its provisions allow the total or partial suspension of CSO activities and restrictions on freedom of expression in the absence of judicial oversight and objective criteria, contrary to ECHR standards. At the same time, the sanction of forced liquidation under Law 86/2020 for failure to submit the annual report remains disproportionate, although it began to be applied in 2025 at the request of the Ministry of Justice.

The analysis demonstrates that, overall, the rapid densification of legislation between January 2023 and July 2025 has created a climate of legal uncertainty for civil society. Provisions adopted without public debate risk transforming legitimate security instruments into mechanisms of constraint on the associative sector—precisely at a time when civic participation is crucial for meeting the criteria for accession to the European Union. Against this backdrop, the analysis sets out a series of recommendations for the authorities, developed after each section of the report.

## Metodologie

Metodologia de analiză a cuprins o combinație de cercetare juridică, evaluare comparativă și consultare a părților interesate. Autorii au efectuat analiza actelor normative relevante (legi organice, hotărâri de guvern, documente de politici publice, etc.) inclusiv prin prisma standardelor internaționale și europene și a contextului regional, au efectuat interviuri semi-structurate offline și online cu reprezentanți ai instituțiilor publice, ai organizațiilor societății civile, și experți independenți, au realizat un sondaj online în rândul OSC-urilor membre ale Platformei Naționale a Forumului societății civile al Parteneriatului Estic și au analizat cercetările existente privind mediul de activitate al OSC-urilor în Republica Moldova.

Analiza evaluează gradul în care cadrul normativ al Republicii Moldova corespunde unui model favorabil pentru funcționarea liberă și eficientă OSC-urilor. Un astfel de cadru este caracterizat printre altele, prin: (1) proceduri de înregistrare rapide și accesibile, (2) absența ingerințelor arbitrare în activitate și guvernanta, (3) libertatea de a atrage resurse, inclusiv accesul transparent la finanțare publică, (4) obligații de raportare proporționale și (5) sancțiuni previzibile.<sup>4</sup>

Analiza se raportează la standardele internaționale relevante din domeniul libertății de asociere, inclusiv Articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și jurisprudența CtEDO, Liniile directoare comune ODIHR/OSCE privind libertatea de asociere, Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Consiliului Europei privind statutul OSC-urilor, precum și Recomandările FATF (nr. 8/2023) în materia prevenirii finanțării terorismului. Aceste referințe definesc reperele esențiale pentru protejarea spațiului civic și consolidarea rolului societății civile într-un stat democratic.

Raportul este structurat în patru secțiuni tematice, fiecare corespunzând unei dimensiuni esențiale:

- 1) **Înregistrarea OSC-urilor** – Secțiunea analizează reglementările din Legea privind organizațiile necomerciale, cu accent pe cerințele privind înregistrarea și modificarea actelor constitutive. Sunt examinate în special prevederile referitoare la beneficiarul efectiv, care condiționează posibilitatea OSC-urilor pentru perfectarea/actualizarea actelor constitutive sau obținerea certificatelor (extraselor) necesare în vederea desfășurării activității.
- 2) **Finanțarea OSC-urilor** – Această parte evaluează cadrul legal privind resursele financiare, cu accent pe propunerile recente de restricționare a finanțării externe – în special prevederile codului penal și proiectul de lege privind agenții străini.
- 3) **Funcționarea OSC-urilor** – Secțiunea examinează drepturile și garanțiile pentru desfășurarea activităților curente ale organizațiilor, cum ar fi libertatea de întrunire, participarea la procesul decizional, accesul la informație și autonomia funcțională în raport cu autoritățile publice.
- 4) **Sancțiuni și încetarea activității OSC-urilor** – În această ultimă parte sunt analizate riscurile de suspendare și dizolvare, generate de noile prevederi din Legea privind contracararea activității extremiste și Legea privind managementul situațiilor de criză. Sunt examinate

---

<sup>4</sup> [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/development-co-operation-tips-tools-insights-practices\\_d307b396/enabling-civil-society\\_caebbaf8/7a182c48-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/development-co-operation-tips-tools-insights-practices_d307b396/enabling-civil-society_caebbaf8/7a182c48-en.pdf).

totodată reglementările aplicabile din Legea ONC privind încetarea activității și lichidarea organizațiilor.

# 1. Înregistrarea OSC

## Regimul și noțiunea beneficiarului efectiv

„Beneficiarul efectiv” (BE) este persoana fizică care, în ultimă instanță, deține sau controlează o entitate juridică. Instituția BE joacă un rol fundamental în eforturile internaționale de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului, asigurând transparența necesară identificării și prevenirii activităților financiare ilegale. Reglementările privind beneficiarul efectiv se referă în mod special la organizații cu scop lucrativ (comercial), totuși acestea se aplică în egală măsură și organizațiilor necomerciale.

În Republica Moldova, regimul beneficiarului efectiv a fost introdus prin Legea nr. 308/2017 și detaliat ulterior în ordinele (ghidurile) Serviciului de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor (SPCSB), în contextul angajamentelor asumate față de comunitatea internațională și a procesului de integrare europeană.<sup>5</sup> Raportul CSO Meter Moldova 2024<sup>6</sup> evidențiază că identificarea și declararea beneficiarului efectiv continuă să reprezinte o provocare pentru OSC-uri, deoarece ASP solicită depunerea unei declarații cu privire la BE la orice operațiune de înregistrare sau operare a modificărilor în statutele OSC.

Deși legislația nu prevede explicit obligația prezentării informației privind beneficiarul efectiv la fiecare modificare statutară, ASP solicită de fiecare dată actualizarea acesteia, chiar și în cazul modificărilor administrative minore, cum ar eliberarea unui extras sau schimbarea datelor de contact ale asociației. Totuși, lipsa diferențierii clare între entitățile comerciale și cele necomerciale în formularea normelor generează în continuare dificultăți.

Potrivit celui mai recent raport MONEYVAL, comitetul a stabilit în baza datelor naționale că din aproximativ 2.400 de tranzacții analizate pentru organizațiile religioase ale societății civile nu s-au identificat legături cu finanțarea terorismului și, în general, „nu au fost identificate indicații de finanțare a terorismului asociate cu organizațiile societății civile”<sup>7</sup>. În același timp, MONEYVAL a menținut pentru Recomandarea 8 calificativul „parțial conformă”, din cauza absenței unei supravegheri cu adevărat bazate pe risc și proporționale. Cu alte cuvinte, datele oficiale indică un risc observat scăzut în sector necomercial, fapt care denotă că modul în care autoritățile tratează

---

<sup>5</sup> Noțiunea de beneficiar efectiv, definită în art. 52 al Legii nr. 308/2017 privind combaterea spălării banilor, desemnează persoana fizică care deține sau controlează în ultimă instanță o entitate juridică sau în beneficiul căreia se realizează activități ori tranzacții. Pentru entitățile comerciale, este considerat beneficiar efectiv cel care deține direct sau indirect peste 25% din capitalul social sau din drepturile de vot ori exercită control prin alte mijloace; în lipsa unei asemenea persoane, se identifică administratorul entității. Pentru organizațiile necomerciale, beneficiarul efectiv este persoana care exercită controlul final asupra organizației, iar în cazul altor entități, se identifică persoanele fizice beneficiare sau cele care controlează cel puțin 25% din bunuri sau din puterea decizională.

<sup>6</sup> CSO Meter, raport de țară, 2024: [https://csometer.info/sites/default/files/2025-02/CSO%20Meter%20Moldova%202024\\_RO.pdf](https://csometer.info/sites/default/files/2025-02/CSO%20Meter%20Moldova%202024_RO.pdf).

<sup>7</sup> Consiliul Europei, Comitetul de Experți pentru Evaluarea Măsurilor de Combatere a Spălării Banilor și Finanțării Terorismului (MONEYVAL), „Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Republic of Moldova. 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating (MONEYVAL(2025)3)”, Strasbourg, mai 2025, disponibil la: <https://rm.coe.int/moneyval-2025-3-md-5th-round-3rd-enhanced-fur/1680b66aef>

organizațiile societății civile - solicitări repetate privind beneficiarul efectiv și o abordare uniformă pentru toți - nu este aliniat cu nivelul de risc constat.

În practică, organizațiile necomerciale sunt adesea forțate să desemneze ca „beneficiari efectivi” persoane care nu exercită control real – de exemplu, fondatori pasivi sau membri ai consiliului (de administrare, sau supraveghere), precum și alte persoane care nu dețin atribuții executive. Această abordare creează riscul unei identificări eronate și înregistrări inexacte în registrele publice. În același timp, aceleași date cu privire la beneficiarul efectiv sunt solicitate și de către bănci (la deschiderea unui cont bancar sau actualizarea actelor în vederea deservirii bancare) cu consecințe asupra capacității organizației de activitate, în cazul în care datele din registrul deținut de ASP și cel deținut de bancă conțin date diferite.

Legislația cu privire la prevenirea spălării banilor operează cu expresii lacunare pentru specificul organizațiilor necomerciale, precum „interese generatoare de beneficii” sau „persoane care exercită controlul în ultimă instanță asupra organizației”<sup>8</sup>, noțiuni aplicabile mai degrabă entităților comerciale. În lipsa unei înțelegeri instituționale clare a specificului organizațiilor necomerciale, autoritățile aplică cerințe administrative disproporționate (solicitarea de a indica toți membrii asociației, chiar dacă aceștia depășesc numărul de 4, indicarea administratorului sau a președintelui Consiliului), ceea ce poate duce la identificări eronate și dificultăți în activitatea curentă a organizațiilor.

Recomandările Comisiei de la Veneția cu privire la finanțarea organizațiilor necomerciale și standardele OSCE/ODIHR<sup>9</sup> subliniază la fel importanța consultării societății civile și elaborării unor reglementări clare și previzibile.

Cea mai recentă Directivă a Uniunii Europene în domeniul reglementării prevenției spălării banilor<sup>10</sup> recomandă aplicarea diferențiată a cerințelor în funcție de riscurile reale identificate, respectând principiile proporționalității și nediscriminării. În acest context, Republica Moldova trebuie să introducă măsuri proporționale pentru OSC-uri cu expunere redusă la riscul spălării banilor, precum declararea unică și actualizarea periodică la intervale rezonabile.

#### **Recomandări:**

1. Revizuirea definiției de „beneficiar efectiv” în cazul OSC-urilor, printr-o formulare distinctă care să reflecte structura și natura non-profit a acestora;
2. Introducerea unui mecanism de exceptare de la obligația de raportare pentru ONC-urile care au furnizat deja informațiile necesare în cadrul procesului de înregistrare la ASP.
3. Abordare bazată pe risc. În spiritul Recomandării 8 FATF și al Comisiei de la Veneția, cerințele BE ar trebui aplicate diferențiat: OSC-urile de mici dimensiuni, cu activități locale și bugete reduse, pot fi exceptate ori pot depune o declarație standardizată o singură dată, cu actualizare la trei ani sau doar la evenimente excepționale.

---

<sup>8</sup> Art. 14 din Legea 308/2017 (prevederi referitoare la reguli de transparentă).

<sup>9</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e).

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843>.

4. Excluderea expresiilor vagi și orientate către profit („interese generatoare de beneficii”), care nu se aplică sectorului asociativ.
5. Consultarea largă a societății civile în procesul de reglementare și adaptarea cerințelor în funcție de riscurile reale identificate, pentru a asigura un echilibru între prevenirea abuzurilor financiare și respectarea drepturilor fundamentale.

## 2. Finanțarea OSC

### 2a. Modificările la codul penal

În anul 2024, Parlamentul a adoptat o serie de modificări la Codul penal, justificându-le prin necesitatea consolidării securității naționale și combaterii războiului hibrid. Una dintre prevederi este noua redactare a art. 337 alin. (1), care definește „trădarea de Patrie” ca orice acțiune împotriva suveranității, securității sau capacității de apărare a statului „în interesul unui stat sau organizații străine ori al unor entități anticonstituționale”. De asemenea, lit. d) din același articol incriminează „acordarea de ajutor” în vederea desfășurării unor „activități ostile” – fără a defini însă clar ce se înțelege prin „ajutor” sau „ostilitate”.

Un aspect deosebit de problematic al noii redacții a art. 337 Cod penal este potențiala aplicare extensivă asupra organizațiilor societății civile care beneficiază de finanțare externă, în special din partea statelor străine sau a fundațiilor internaționale. Formularea potrivit căreia trădarea de Patrie ar putea fi comisă „în interesul unui stat sau al unei organizații străine” lasă loc de interpretare arbitrară și creează un risc real pentru OSC-urile care implementează proiecte finanțate de ambasade, agenții de cooperare sau fundații, în temeiul unor documente strategice (planuri de acțiune, cadre de cooperare bilaterală) adoptate de guvernele donatoare. De exemplu, o organizație care desfășoară activități privind egalitatea de gen, incluziunea romilor sau protecția mediului, în baza unui grant oferit de un stat european care are o strategie externă clară în aceste domenii, ar putea fi acuzată că „acționează în interesul unui stat străin”, chiar dacă scopul acțiunii este pe deplin legitim și transparent. De asemenea, furnizarea de expertiză juridică, participarea la consultări internaționale sau sprijinul acordat unor campanii de advocacy transfrontaliere ar putea fi interpretate, în mod eronat, ca acțiuni în interesul unei organizații străine.

Asemenea reglementări creează riscuri serioase de incriminare indirectă a cooperării internaționale și pot avea un efect de descurajare asupra societății civile, în special în contextul în care susținerea externă rămâne esențială pentru funcționarea multor OSC-uri din Republica Moldova. În absența unor excluderi explicite pentru activitatea desfășurată cu respectarea legii, pe baze transparente și în interes public, prevederea devine incompatibilă cu principiile statului de drept și cu standardele europene privind libertatea de asociere și parteneriatul cu sectorul internațional de dezvoltare.

Standardele internaționale (OSCE/ODIHR<sup>11</sup>, Comisia de la Veneția<sup>12</sup>, CtEDO<sup>13</sup>) recomandă ca infracțiunile de „trădare” să fie definite restrictiv, limitate la fapte grave, de regulă cu caracter violent, și însoțite de garanții procedurale solide. În forma actuală, art. 337 din Codul penal nu întrunește aceste criterii și are potențialul să devină un instrument represiv împotriva societății civile.

Recomandări:

1. Revizuirea articolului 337 alin. (1) din Codul penal, prin restrângerea sferei infracțiunii de „trădare de Patrie” exclusiv la fapte grave cu caracter violent sau care implică colaborarea activă cu entități ostile statului, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția, OSCE/ODIHR și jurisprudența CtEDO.
2. Eliminarea expresiilor vagi precum „acțiuni împotriva suveranității”, „în interesul unei organizații străine” sau „activități ostile”, și înlocuirea acestora cu termeni juridici exacti, astfel încât norma să fie previzibilă, clară și să nu permită interpretări arbitrare care pot afecta OSC-urile și alte entități non-statale legitime.
3. Excluderea explicită a activităților civice, de advocacy, cercetare, cooperare internațională sau consultare publică din sfera faptelor incriminate, dacă acestea sunt desfășurate în mod legal, transparent și în interes public, pentru a proteja OSC-urile de riscuri de incriminare indirectă.

## 2b. Modificările la legea cu privire la filantropie și sponsorizare

La 14 iunie 2025, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat modificări la Legea nr. 1420/2002<sup>14</sup> cu privire la filantropie și sponsorizare, în special prin introducerea unei noi obligații în art. 24. Potrivit acesteia, beneficiarii activităților filantropice și ai sponsorizărilor nu mai au dreptul să informeze publicul despre sprijinul primit de la persoanele care cad sub incidența art. 3 alin. (1) lit. e 5) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale sau de la cei care au calitatea de competitor electoral. Această restricție vizează un grup extrem de extins (peste 60.000 de persoane anual) și generează riscuri juridice serioase pentru organizațiile societății civile (OSC-uri), care pot fi sancționate chiar și pentru dezvăluiri involuntare sau neintenționate privind identitatea sponsorilor.

Deși scopul declarat al restricției este de a preveni utilizarea activităților filantropice și sponsorizărilor în scopuri electorale sau de promovare personală, prevederea este problematică din perspectiva clarității și proporționalității juridice. Aceasta limitează în mod nejustificat transparența

---

<sup>11</sup> OSCE/ODIHR, *Comments on the Criminalization of “Separatism” and Related Criminal Offences in Moldova*, Opinion-Nr.: CRIM-MDA/490/2023 [NR], Varșovia, 4 decembrie 2023 (cu contribuțiile: Helen Duffy, Alan Greene, Tamara Otiashvili), <https://www.osce.org/files/f/documents/e/5/560695.pdf>

<sup>12</sup> ODIHR și Comisia de la Veneția, *Liniile directoare privind libertatea întrunirilor pașnice*, Ediția a treia (2020), par. 151.

<sup>13</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), *Ghid privind articolul 7 din Convenția europeană a drepturilor omului*. „Nicio pedeapsă fără lege: principiul potrivit căruia numai legea poate defini o infracțiune și poate stabili o pedeapsă”, Strasbourg: Consiliul European, versiune actualizată [2025], disponibil online: [https://www.echr.coe.int:https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_7\\_eng](https://www.echr.coe.int:https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_7_eng)

<sup>14</sup> [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=148959&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148959&lang=ro#)

activităților civice, afectând dreptul publicului de a fi informat despre sursele de finanțare și sprijin ale OSC-urilor.

În practică, această obligație impune OSC-urilor să monitorizeze în permanență statutul donatorilor (de exemplu: campanii privind strângerea fondurilor tip „îmi donez ziua de naștere”) și să adopte proceduri administrative complexe pentru evitarea unor eventuale încălcări accidentale ale prevederii legale. Drept urmare, există riscul descurajării sprijinului filantropic.

Pentru a asigura respectarea principiilor libertății de exprimare și transparenței, se recomandă revizuirea prevederii respective prin limitarea clară și strictă a interdicției (de exemplu: aplicabilitatea doar față de competitorii electorali în campania electorală), astfel încât aceasta să se aplice exclusiv în situațiile în care informarea publicului ar influența direct și explicit procesele electorale sau ar compromite integritatea publică, eliminând astfel riscul aplicării disproporționate și arbitrare asupra OSC-urilor.

## 2c. Finanțarea externă a OSC-urilor – proiectul agenților străini

Legislația actuală permite OSC-urilor să solicite, să primească și să folosească mijloace financiare și materiale atât din țară, cât și de peste hotare (art. 3 alin. (3) și art. 7 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale).

Cu toate acestea, unele forțe politice au încercat de mai multe ori să împiedice finanțarea de peste hotare a OSC-urilor<sup>15</sup>. Ultimul exemplu de acest gen este proiectul de lege nr. 101 din 28 martie 2025 înregistrat în Parlament de către deputații Blocului Comuniștilor și Socialiștilor privind statutul agenților străini în Republica Moldova<sup>16</sup>. Având în vedere limitările impuse în unele țări din Parteneriatul Estic cu privire la finanțarea externă a OSC-urilor, contextul regional fragil de securitate și pericolele care derivă din acesta, precum și contextul alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025, considerăm oportună prezentarea acestui proiect de lege, chiar dacă nu a fost votat și nu a intrat în vigoare.

Acest proiect nu propune amendarea unei legi existente, ci adoptarea unei noi legi distincte. În nota de fundamentare, autorii au indicat că scopul proiectului nr. 101/2025 este „consolidarea suveranității Republicii Moldova, protejarea instituțiilor democratice și asigurarea transparenței în activitățile influențate de finanțări externe”, „în condițiile creșterii implicării organizațiilor internaționale și actorilor străini în viața social-politică a Republicii Moldova”. Definiția „agenților străini” din proiectul de lege este foarte largă: „orice persoană juridică sau fizică ce primește direct sau indirect finanțare externă în proporție de cel puțin 50% din totalul veniturilor anuale și care desfășoară activități ce influențează viața politică, economică, socială sau educațională din Republica Moldova”. Proiectul prevede condiții foarte dure pentru OSC-urile care primesc finanțare

---

<sup>15</sup> În vara anului 2017, ministrul Justiției și vicepreședintele Partidului Democrat din Moldova (PDM), Vladimir CEBOTARI, a inițiat un proiect pentru limitarea finanțării externe a OSC-urilor care promovează și/sau monitorizează politici publice. Inițiativa a fost oprită în septembrie 2017. A se vedea pentru detalii Radiografia atacurilor asupra organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova, septembrie 2016-decembrie 2017, pag. 10 și 11, disponibilă la [https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/02/2018-02-21\\_radiografia-atac-ONGs\\_fin.pdf](https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/02/2018-02-21_radiografia-atac-ONGs_fin.pdf).

<sup>16</sup> Proiectul de lege nr. 101 din 28 martie 2025 privind statutul agenților străini din Republica Moldova, disponibil la <https://www.parlament.md/material-details-md.nspx?param=21fa86ed-8c64-413e-b19a-a796e037c1fb>.

de peste hotare, cum ar fi crearea unui Registru al agenților străini, gestionat de un Comitet pentru controlul influenței străine, înregistrarea obligatorie în termen de 30 de zile de la primirea finanțării externe, prezentarea unor rapoarte trimestriale și marcarea materialelor publice (toate materialele publice, inclusiv paginile web, publicațiile, postările pe rețelele de socializare, etc., ar trebui să conțină mențiunea: „Această entitate este înregistrată ca agent străin în Republica Moldova”), precum și sancțiuni foarte dure, inclusiv blocarea conturilor bancare, suspendarea și lichidarea OSC-ului. Autorii proiectului au indicat că scopul proiectului nu este limitarea activității organizațiilor neguvernamentale sau a parteneriatelor internaționale, dar introducerea unor măsuri de transparență similare cu legislația din SUA (Foreign Agents Registration Act - FARA, 1938), Australia (Foreign Influence Transparency Scheme Act, 2018), Israel, Franța și Germania.

Proiectul a primit avize negative din partea Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului (DGJ) și a Centrului Național Anticorupție (CNA). DGJ a notat că proiectul de lege utilizează definiții vagi pentru termeni-cheie precum „agent străin” și „finanțare externă”, care ar permite autorităților să interpreteze și să aplice legea în mod arbitrar, fără a oferi garanții suficiente împotriva abuzurilor. DGJ a mai subliniat că statutul de „agent străin”, așa cum este definit în proiectul de lege, are un efect stigmatizator asupra persoanelor vizate și că există un risc real ca proiectul de lege să fie utilizat ca instrument de reprimare, de reducere la tăcere a vocilor critice și de limitare a activității societății civile<sup>17</sup>. CNA a adăugat că în nota de fundamentare nu se face referință dacă proiectul de lege este corelat cu politicile statului în domeniu și în raport cu acquis-ul comunitar. CNA a conchis că proiectul poate limita libertatea de exprimare, precum și libertatea de întrunire și asociere<sup>18</sup>.

Limitarea dreptului OSC-urilor de a primi finanțare din exterior există în Federația Rusă, Ungaria, Azerbaidjan. În mai 2024, și Georgia s-a alăturat acestor țări prin adoptarea Legii privind transparența influenței străine care etichetează organizațiile care primesc peste 20% din finanțare din străinătate drept „agenți ai influenței străine”<sup>19</sup>.

Comisia de la Veneția a avut opinii critice față de legislația din Federația Rusă, Ungaria<sup>20</sup> și Georgia. În opinia sa din 2014 cu privire la Legea privind agenții străini din Federația Rusă, Comisia de la Veneția a considerat că, deși autoritățile au dreptul de a supune ONG-urile care primesc finanțare externă unui anumit control și de a le impune anumite obligații de raportare și audit, impunerea calificării foarte negative de „agent străin” și obligația ONG-urilor de a utiliza această etichetă pe

---

<sup>17</sup> Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova, Direcția generală juridică, Aviz la proiectul de lege privind statutul agenților străini în Republica Moldova (nr. 101 din 28.03.2025), 14 aprilie 2025, disponibil la <https://www.parlament.md/preview?id=97e6128b-221c-4c0c-b900-3a8f0fe3a847&url=https://ep-sp.parlament.md/legislativedocuments/638791208426199179/Documents/20250414134749.pdf&method=GetDocumentContent>.

<sup>18</sup> Centrului Național Anticorupție, Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind statutul agenților străini în Republica Moldova, 24 aprilie 2025, disponibil la <https://www.parlament.md/preview?id=fb0f7550-667c-4805-b6bc-e1421c57e6ac&url=https://ep-sp.parlament.md/materials/638787096014395816/Documents/20250429080747.pdf&method=GetDocumentContent>.

<sup>19</sup> CSO Meter, Georgia 2024: Raport de țară, pag. 17-23, disponibil la <https://csometer.info/sites/default/files/2025-06/ENG%20CSO%20Meter%202024%20Country%20Report%20Georgia.pdf>.

<sup>20</sup> Comisia de la Veneția, Ungaria: Opinia privind proiectul de lege privind transparența organizațiilor care primesc sprijin din străinătate, Opinia 889/2017, CDL-AD(2017)015-e, 20 iunie 2017, disponibilă la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e).

toate materialele lor nu pot fi considerate „necesare într-o societate democratică” pentru a asigura transparența financiară a ONG-urilor care primesc finanțare externă<sup>21</sup>.

În opinia din 2024 cu privire la Legea privind transparența influenței străine din Georgia, Comisia a menționat că această lege, „sub presupusul scop de a asigura transparența, are efectul obiectiv de a risca stigmatizarea, reducerea la tăcere și, în cele din urmă, eliminarea asociațiilor și a mass-media care primesc chiar și o mică parte din fondurile lor din străinătate. Se creează un risc puternic ca asociațiile și mass-media afectate să fie cele care critică guvernul, astfel încât eliminarea lor ar afecta negativ dezbaterile publice deschise și informativă, pluralismul și democrația”<sup>22</sup>.

Comisia de la Veneția a indicat în Raportul său privind finanțarea asociațiilor<sup>23</sup> că creșterea transparenței în sectorul ONG-urilor nu pare a fi în sine un scop legitim pentru restricționarea libertății de asociere, ci un mijloc de atingere a scopurilor legitime, care pot fi doar cele indicate în art. 11 alin. (2) din CEDO și art. 22 alin. (2) din Pactul internațional privind drepturile civile și politice<sup>24</sup>.

Resursele primite de OSC-uri pot fi supuse în mod legitim cerințelor de raportare și transparență. Cu toate acestea, astfel de cerințe nu trebuie să fie inutile de împovărătoare și trebuie să fie proporționale cu dimensiunea OSC-ului și cu domeniul de aplicare al activităților sale, ținând cont de valoarea activelor și veniturilor sale<sup>25</sup>.

Potrivit art. 47 alin. (12) din Regulamentul Parlamentului, dacă, după înregistrare în Parlament, proiectul de act legislativ nu a fost examinat în decursul legislaturii în care a fost înregistrat, inițiativa legislativă devine nulă. Probabilitatea ca acest proiect de lege să fie votat în legislatura actuală este extrem de limitată și cel mai probabil, proiectul va deveni nul. Cu toate acestea, recomandăm viitorilor legislatori să abandoneze astfel de inițiative de limitare a finanțării străine și a OSC-urilor și de stigmatizare a acestora.

## 3. Funcționarea OSC

### 3a. Combaterea extremismului – pachetul de legi privind corupția electorală

În aprilie 2025, Parlamentul a adoptat un pachet legislativ complex care vizează „combaterea eficientă a corupției electorale și a aspectelor conexe”, modificând substanțial Legea nr. 54/2003

---

<sup>21</sup> Comisia de la Veneția, Opinie privind Legea federală n. 121-fz privind organizațiile necomerciale („Legea privind agenții străine”), Legile federale n. 18-fz și n. 147-fz și Legea federală n. 190-fz privind modificările Codului penal („Legea privind trădarea”) ale Federației Ruse, Opinii nr. 716-717/2013, CDL-AD(2014)025, 27 iunie 2014, para. 54, disponibilă la [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e).

<sup>22</sup> Comisia de la Veneția, Georgia: Opinie urgentă cu privire la Legea privind transparența influenței străine, CDL-PI(2024)013, 21 mai 2024, para. 98, disponibilă la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2024\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2024)013-e).

<sup>23</sup> Comisia de la Veneția, Raportul privind finanțarea asociațiilor, Studiu nr. 895/2017, CDL-AD(2019)002, 18 martie 2019, para. 138, disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e).

<sup>24</sup> Art. 11 alin. (2) al CEDO prevede: „2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. ...”.

Art. 22 alin. (2) din Pactul internațional privind drepturile civile și politice prevede: „2. Exercițarea acestui drept nu poate fi supusă decât restricțiilor prevăzute de lege și care sunt necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale, al securității publice, al ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora. ...”.

<sup>25</sup> Liniile directoare comune OSCE/ODIHR și ale Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere din 2015, para. 104, disponibile la <https://www.osce.org/odihr/132371>.

privind contracararea activității extremiste, Codul penal și Codul contravențional. Deși scopul declarat este consolidarea securității naționale și prevenirea influențelor ilicite în procesele electorale, noile reglementări conțin formulări vagi și mecanisme disproporționate care pot afecta grav spațiul civic și libertatea de asociere.

Conform modificărilor aduse art. 1 și 2 din Legea nr. 54/2003, noțiunea de „activitate extremistă” a fost extinsă pentru a include acțiuni desfășurate de către orice tip de entitate – inclusiv organizații neînregistrate, mijloace de informare în masă, culte religioase și persoane fizice. De exemplu, art. IV din proiectul de lege prevede că este considerată activitate extremistă orice acțiune care promovează „separatismul”, „defăimarea statului”, „răspândirea simbolurilor cu conținut rasist, xenofob sau fascist” – termeni lăsați nedefiniți și susceptibili de interpretare abuzivă. Astfel de dispoziții pot acoperi inclusiv forme de protest pașnic, satire politice sau campanii civice critice la adresa autorităților.

Legea instituie și mecanisme accelerate de sancționare. Potrivit art. 6<sup>1</sup> din Legea nr. 54/2003, Serviciul de Informații și Securitate (SIS) poate solicita suspendarea activității unei organizații suspectate de extremism, acordând un termen de doar 30 de zile pentru conformare, fără a necesita o hotărâre judecătorească prealabilă. În paralel, Codul penal a fost completat cu articolele 346<sup>1</sup> și 346<sup>2</sup>, care incriminează conducerea sau participarea la activitatea unei organizații „extremiste” și acordarea de „orice formă de suport” – inclusiv indirect – unei astfel de entități. Totodată, art. 12<sup>1</sup> introduce conceptul de „persoană asociată unei organizații extremiste”, care poate fi înscrisă într-un registru public, fără garanții procedurale clare sau posibilitatea de contestare efectivă.

În mod deosebit, aplicarea legislației privind combaterea extremismului și corupției electorale asupra organizațiilor neînregistrate contravine atât standardelor internaționale, cât și cadrului legal intern. Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 86/2020, „persoanele se pot asocia fără a fi obligate să-și înregistreze organizația”, consfințind faptul că libertatea de asociere se exercită și în afara unui statut juridic formal. Această abordare reflectă și standardele stabilite de OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, care afirmă că „persoanele sunt libere să-și exercite dreptul la libertatea de asociere fără a fi obligate să înregistreze o organizație”<sup>26</sup> și că „asociațiile neînregistrate nu trebuie incriminate sau sancționate doar pentru lipsa personalității juridice” (para. 28). În plus, se recomandă ca aceste entități informale să poată desfășura activități publice, să acceseze fonduri și să participe la viața democratică fără discriminare (para. 29–30). Noile dispoziții legale, care permit suspendarea activității unor astfel de grupuri fără garanții judiciare și prin invocarea unor criterii vagi, reprezintă o ingerință nejustificată în exercitarea acestui drept și ridică semne serioase de incompatibilitate cu principiile unui stat democratic.

În forma sa actuală, pachetul legislativ aprobat în iunie 2025 nu întrunește aceste exigențe. El poate permite etichetarea și sancționarea rapidă a organizațiilor sau persoanelor incomode autorităților, fără filtrul unui control judecătoresc prealabil și fără posibilitatea de apărare efectivă. Această dinamică riscă să conducă la o restrângere severă a spațiului civic în perioada electorală și la descurajarea participării active a societății civile în viața publică. Se impune, așadar, revizuirea

---

<sup>26</sup> OSCE/ODIHR *Joint Guidelines on Freedom of Association* (2015): <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/132371.pdf>  
Referințele-cheie: par. 28; 48–49; 32, 102–104, 200–202; 108 și 235–242.

urgentă a acestor prevederi în vederea alinierii lor la standardele europene privind drepturile fundamentale și libertatea de asociere.

Recomandări:

1. Reformularea noțiunii de „activitate extremistă” din Legea nr. 54/2003, prin introducerea unor definiții clare, restrictive și conforme cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, astfel încât să se limiteze strict la fapte violente sau care incită la ură ori discriminare, excluzând expres exprimarea opiniilor critice, protestele pașnice sau activitatea civică.
2. Excluderea expresă a organizațiilor neînregistrate din sfera aplicării prevederilor privind activitatea extremistă, în conformitate cu art. 3 alin. (1) din Legea nr. 86/2020 și recomandările OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția, care garantează exercitarea libertății de asociere fără obligația înregistrării formale.
3. Introducerea controlului judecătoresc obligatoriu anterior oricărei măsuri de suspendare sau dizolvare a unei organizații suspectate de extremism, precum și a unor garanții procedurale minime (dreptul la apărare, posibilitatea de apel, termene rezonabile).
4. Abrogarea sau revizuirea profundă a art. 12<sup>1</sup> din Codul penal, care permite înscrierea în registre publice a „persoanelor asociate” organizațiilor extremiste, în lipsa unor garanții legale clare. O astfel de prevedere încalcă prezumția de nevinovăție și poate duce la stigmatizare fără o decizie judecătorească prealabilă.
5. Limitarea infracțiunilor prevăzute la art. 346<sup>1</sup> și 346<sup>2</sup> din Codul penal exclusiv la fapte intenționate, grave, și dublate de elemente de violență sau instigare, cu definirea clară a termenului „suport” pentru a evita includerea activităților legitime de informare, advocacy sau finanțare externă legală.

### 3b. Lege privind securitatea națională

În 2025, Parlamentul a adoptat prevederi controversate în noua Lege privind securitatea națională, care pot afecta grav activitatea OSC-urilor. Conform art. 2 alin. (3) și art. 11, autoritățile publice și entitățile private, inclusiv organizațiile societății civile, sunt obligate să coopereze cu sectorul de securitate, să partajeze resurse și informații, precum și să participe la planificarea și implementarea măsurilor de securitate. Formularea extrem de generală a acestor obligații poate conduce la solicitări arbitrare de date sensibile, fără garanții procedurale clare privind protejarea confidențialității sau a libertății de asociere.

Mai mult, art. 3 din aceeași lege definește termeni-cheie precum "amenințare", "risc", "pericol" și "vulnerabilitate" într-un mod extrem de larg, fără delimitări precise. În lipsa unor criterii obiective, orice protest de masă, grevă sau formă de critică publică ar putea fi calificată drept "vulnerabilitate" sau "pericol la adresa securității", ceea ce deschide calea pentru măsuri represive disproportionale împotriva societății civile.

Deosebit de problematic este și art. 15 alin. 9–12, care conferă Consiliului Suprem de Securitate (CSS) prerogativa de a solicita orice informații, inclusiv date bancare sau comerciale, iar neexecutarea deciziilor CSS este sancționată penal conform art. 352<sup>13</sup> din Codul penal. Această

extindere a competențelor CSS, fără mecanisme efective de control și contestare, expune OSC-urile și alți actori non-statali riscului de abuzuri și presiuni nejustificate.

În acest context, se recomandă:

1. Revizuirea art. 2, 3, 11 și 15 din Legea securității naționale, prin clarificarea expresă a excluderii OSC-urilor de la obligații generale de cooperare dacă nu există o bază legală clară și proporțională.
2. Redefinirea termenilor fundamentali ("vulnerabilitate", "pericol", etc.) în conformitate cu standardele OSCE/ODIHR și ale Comisiei de la Veneția, pentru a evita interpretările arbitrare.
3. Introducerea unor garanții procedurale solide pentru protejarea datelor sensibile și a confidențialității activității OSC-urilor, inclusiv dreptul de a contesta solicitările abuzive ale CSS sau ale altor structuri de securitate.

### 3c. Proiectul de lege privind organizarea și desfășurarea evenimentelor publice

Proiectul de Lege privind organizarea și desfășurarea evenimentelor publice, deși promovat cu intenția de a acoperi vidul legislativ referitor la manifestările cu caracter sportiv, cultural, religios sau comercial, prezintă o serie de prevederi problematice care pot afecta drepturi fundamentale precum libertatea de exprimare și libertatea de întrunire. O analiză atentă a conținutului său relevă formulări vagi, obligații disproporționate și riscuri de reîncadrare a protestelor sub regimuri mai restrictive.

Un prim aspect de fond care necesită semnalare este suprapunerea evidentă a prevederilor proiectului cu dispozițiile deja existente în Legea nr. 26/2008 privind întrunirile. Deși Legea 26/2008 delimitează clar sfera sa de aplicare și exclude expres manifestările religioase, culturale, sportive sau comerciale, noul proiect reia numeroase dispoziții din această lege, inclusiv în ceea ce privește notificarea prealabilă, condițiile de desfășurare, obligațiile organizatorilor și ale autorităților, precum și procedurile de sistare sau dispersare. Această duplicare normativă nu doar că introduce riscul fragmentării regimului juridic aplicabil evenimentelor în spațiul public, dar creează și premisele unor confuzii administrative și ale aplicării neunitare a legii. Mai mult, autoritățile ar putea fi tentate să reîncadreze proteste sau alte manifestări publice drept „evenimente” pentru a eluda garanțiile consolidate în jurisprudența CEDO privind libertatea de întrunire. Prin urmare, orice inițiativă legislativă care vizează alte forme de adunări în spațiul public trebuie să pornească de la o analiză riguroasă a cadrului deja existent și să evite suprapunerile, oferind reglementări clar delimitate și justificate din punctul de vedere al necesității într-o societate democratică.

Un exemplu notabil din proiect este articolul 3, care prevede verificarea preventivă a mijloacelor de transport pentru identificarea materialelor „cu conținut obscen, discriminatoriu, fascist ori extremist, rasist sau xenofob”. În absența unor criterii clare, această formulare deschide calea spre cenzura arbitrară a mesajelor critice sau satirice în cazul acțiunilor de protest, flashmob-uri, întruniri ad-hoc pe care le pot organiza cetățenii sau organizațiile societății civile. CtEDO a subliniat, inclusiv în cauza *Mătășaru c. Moldovei*, că libertatea de exprimare include și forme provocatoare, iar măsurile de limitare trebuie să respecte testul stric al necesității într-o societate democratică.

Mai mult, articolul 4 interzice evenimentele care ar „defăima țara și națiunea” sau ar încălca „norme morale unanim acceptate” – termeni care nu corespund cerințelor de claritate și previzibilitate impuse de jurisprudența Curții Europene. Aceste formulări pot fi utilizate pentru a limita manifestări pașnice, dar incomode autorităților, sub pretextul protejării valorilor vagi și necodificate.

Din perspectiva organizării, articolul 7 introduce un termen de notificare de 10 zile pentru orice eveniment public. O asemenea perioadă, excesiv de lungă, descurajează reacțiile rapide la evenimente de interes public. Conform standardelor OSCE/ODIHR, notificarea ar trebui să fie de 2-3 zile sau chiar inexistentă pentru evenimente spontane. Acordarea priorității instituțiilor publice (art. 7 alin. 12) în caz de suprapunere a locului/orei reduce neutralitatea administrației și poate fi folosită pentru a exclude contramanifestațiile sau vocile critice.

Nu în ultimul rând, obligațiile impuse organizatorilor prin articolul 11 – precum angajarea de pază, stewarzi sau dotarea cu echipamente de control – sunt disproporționate și riscă să devină bariere financiare insurmontabile pentru organizațiile mici, OSC-uri sau grupuri informale. Conform principiului proporționalității și jurisprudenței relevante (*Djavit An c. Turciei*, *Oya Ataman c. Turciei*), autoritățile trebuie să faciliteze și nu să descurajeze exercitarea drepturilor fundamentale.

#### **Recomandări:**

1. Reformularea prevederilor vagi din proiectul de lege cu privire la evenimentele publice pentru a evita abuzuri și a respecta claritatea cerută de art. 10 CEDO;
2. Excluderea termenilor valorici precum „defăimare” sau „norme morale unanim acceptate”;
3. Stabilirea unui termen de notificare scurt (maxim 3 zile) și reglementarea expresă a dreptului la întruniri spontane;
4. Eliminarea priorității automate acordate instituțiilor statului, în favoarea principiului „primul venit, primul servit”.

### **3d. Dreptul de a participa la elaborarea politicilor publice**

Cadrul legal actual stabilește reguli clare de transparență decizională și de consultări publice la nivelul Executivului (Guvern, autorități publice centrale și locale). În același timp, regulile stabilite pentru consultările publice la nivelul Parlamentului sunt incomplete și neclare și generează lipsa de transparență decizională.

Dreptul OSC-urilor de a participa la elaborarea politicilor publice este reglementat în principal de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional<sup>27</sup> și Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional<sup>28</sup>.

Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional prevede că se aplică autorităților publice care elaborează proiecte de decizii și stabilește etapele respectării transparenței

---

<sup>27</sup> Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, disponibilă la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=142655&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142655&lang=ro).

<sup>28</sup> Hotărârea Guvernului nr. 967 din 9 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, disponibil la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=137925&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137925&lang=ro).

decizionale și modurile de implicare a OSC-urilor în elaborarea politicilor publice. Alt act normativ important care reglementează procesul de legiferare este Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative<sup>29</sup>, care stabilește detaliat reguli de consultări publice în procesul de legiferare și, implicit, de implicare a OSC-urilor în politicile publice (secțiunea a 5-a, art. 32, 38).

În ianuarie 2025, Guvernul a inițiat modificarea Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și a Hotărârii Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional<sup>30</sup>. În plus, etapele legiferării și a consultărilor publice la nivelul Executivului sunt reglementate destul de clar inclusiv prin Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Prin urmare, aceste acte normative și dreptul OSC-urilor de a participa la elaborarea politicilor publice la nivelul Executivului nu vor fi analizate în acest document.

În continuare, vom analiza cadrul legislativ de transparență decizională la nivelul Parlamentului prin prisma respectării dreptului OSC-urilor de a se implica în politici publice. Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional prevede că se aplică autorităților publice care elaborează proiecte de decizii, inclusiv Parlamentului și Executivului (art. 3 alin. (2)), dar stabilește excepții pentru Parlament, indicând că „transparența procesului decizional în cazul Parlamentului se asigură în conformitate cu regulamentul acestuia” (art. 7 alin. (2)). Într-un mod similar, și Legea nr. 100/2017 prevede o excepție pentru Parlament: „procedura de elaborare și promovare a inițiativelor legislative ale deputaților în Parlament este reglementată de Regulamentul Parlamentului” (art. 20 alin. (3)).

**Consultările publice.** Spre deosebire de Legea nr. 239/2008, Regulamentul Parlamentului nr. 797/1996<sup>31</sup> nu are prevederi clare și consistente cu privire la organizarea consultărilor publice. Regulamentul Parlamentului conține un singur articol referitor la consultări publice, este vorba despre art. 49/1 cu titlul „Organizarea de către comisia permanentă sesizată în fond a procedurilor de consultare publică”, care nu stabilește niște norme clare și standarde minime privind procesul de consultare publică și îl lasă în totalitate la discreția comisiilor parlamentare<sup>32</sup>. Potrivit Asociației ADEPT, cadrul legislativ privind organizarea consultărilor publice în Parlamentul Republicii Moldova este prea general pentru a fi explicit și aplicabil<sup>33</sup>. Asociația Promo-LEX a constatat că dispozițiile Regulamentului Parlamentului cu privire la ordinea și modul de desfășurare a consultărilor publice nu sunt univoce, acesta nefiind ajustat la prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative<sup>34</sup>. Aceste prevederi deficitare se răsfrâng și asupra practicii Parlamentului de a organiza

---

<sup>29</sup> Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, disponibilă la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=144467&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144467&lang=ro).

<sup>30</sup> Cancelaria de Stat, Anunț de inițiere a modificării cadrului normativ privind transparența în procesul decizional și consultarea publică, disponibil la <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-de-initiere-a-modificarii-cadrului-normativ-privind-transparenta-in-procesul-decizional-si-consultarea-publica-legea-nr-2392008-privind-transparenta-in-procesul-decizional-si-hotararea-guvernului-nr-9672016-cu-privire-la-mecanismul-de-consultare-publica-cu-societatea-civila-in-procesuldecizional/13845>.

<sup>31</sup> Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 privind adoptarea Regulamentului Parlamentului, disponibilă la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=136244&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136244&lang=ro).

<sup>32</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Document de politici publice: Cum facem procesul decizional în Parlamentul Republicii Moldova mai transparent?, octombrie 2018, disponibil la <https://crjm.org/cum-facem-procesul-decizional-in-parlamentul-republicii-moldova-mai-transparent/12856/>.

<sup>33</sup> Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare, pag. 8-12, 2013, <http://www.e-democracy.md/files/td/transparența-decizională-parlament-2013.pdf>.

<sup>34</sup> Asociația Promo-LEX, Raport: Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a, august 2023 - iulie 2024, Chișinău, 2024, pag. 16, disponibil la [https://data.promolex.md/uploads/101/reports/report\\_16\\_ro.pdf](https://data.promolex.md/uploads/101/reports/report_16_ro.pdf).

consultări publice. Potrivit Asociației Promo-LEX, timp de doi ani, între iulie 2021 - iulie 2022, Parlamentul a organizat consultări publice doar în circa 16,8%, iar între august 2023 – iulie 2024 - în circa 16% din totalul proiectelor de legi adoptate și aflate în examinare<sup>35</sup>.

În 2023, Parlamentul a aprobat Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului<sup>36</sup> și a abrogat Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă<sup>37</sup>. Platforma de dialog conține prevederi privind etapele și formele de participare civică, termeni privind consultările publice, formele de colaborare cu părțile interesate, etc. Totuși, aceste prevederi nu sunt obligatorii pentru comisiile parlamentare și ele ar trebui incluse fie în actualul Regulament al Parlamentului sau într-un nou Regulament. Potrivit asociației Promo-LEX, între august 2023 și iulie 2024, formele inovative de participare civică incluse în Platforma de dialog nu s-au realizat în practică<sup>38</sup>.

**Amendamente conceptuale în lectura a doua.** Unul dintre impedimentele majore ale participării OSC-urilor la politicile publice în procesul legislativ în fața Parlamentului este atunci când se operează amendamente conceptuale la proiectele de legi în lectura a doua, fără transparență și consultări publice. Aici se includ și amendamentele deputaților incluse în lectura finală care nu au legătură și vizează altă temă decât subiectul proiectului de act normativ.

Potrivit art. 71 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului, dacă în timpul dezbaterilor proiectului de act normativ Parlamentul acceptă amendamente care modifică esențial textul proiectului, Parlamentul poate decide să-l trimită comisiei parlamentare responsabile pentru redactarea definitivă înainte de adoptarea finală. Totuși, Regulamentul Parlamentului nu obligă comisiile parlamentare să consulte noile amendamente, spre deosebire de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care prevede că dacă proiectul este completat cu aspecte și concepte noi, acesta trebuie remis repetat spre avizare și consultare publică.

În asemenea cazuri, de regulă, proiectele de acte normative au fost anterior consultate public de către Executiv. Totuși, în urma modificărilor esențiale suferite în lectură finală în Parlament, aceste consultări publice devin inutile, deoarece schimbă scopul și conținutul proiectelor. În consecință, Parlamentul poate modifica în esență un proiect de lege fără o consultare publică autentică și fără a prezenta motive, făcând inutilă consultarea publică a proiectului de lege organizat de Executiv<sup>39</sup>.

**Examinarea proiectelor în regim de urgență.** Parlamentul poate examina anumite proiecte de legi în procedură de urgență (art. 44 din Regulamentul Parlamentului). Comisia responsabilă trebuie să organizeze consultări publice și să prezinte raportul în termen de 10 zile. Această procedură nu este reglementată, dar decisă de Biroul Permanent al Parlamentului, care nu publică o decizie scrisă. Regulamentul Parlamentului nu prevede criterii pentru selectarea proiectelor care urmează să fie

---

<sup>35</sup> Idem, pag. 16.

<sup>36</sup> Hotărârea Parlamentului nr. 149 din 9 iunie 2023 privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, disponibilă la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=137492&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137492&lang=ro).

<sup>37</sup> Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29 decembrie 2005 privind aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, disponibilă la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=137526&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137526&lang=ro#).

<sup>38</sup> Asociația Promo-LEX, Raport: Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a, august 2023 - iulie 2024, Chișinău, 2024, pag. 84, disponibil la [https://data.promolex.md/uploads/101/reports/report\\_16\\_ro.pdf](https://data.promolex.md/uploads/101/reports/report_16_ro.pdf).

<sup>39</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Document de politici publice: Cum facem procesul decizional în Parlamentul Republicii Moldova mai transparent?, octombrie 2018, pag. 8, disponibil la <https://crjm.org/cum-facem-procesul-decizional-in-parlamentul-republicii-moldova-mai-transparent/12856/>.

adoptate în cadrul procedurii de urgență. Această procedură ridică probleme serioase cu privire la lipsa transparenței decizionale și a consultărilor publice adecvate.

#### Recomandări:

1. Revizuirea Regulamentului Parlamentului în vigoare sau adoptarea unui nou Regulament care să reglementeze detaliat formele de consultare publică, termenii și obligațiile instituțiilor responsabile și care să asigure transparența decizională și implicarea autentică a părților interesate;
2. Reglementarea situațiilor când Parlamentul intervine substanțial în proiectele actelor normative. Prima soluție recomandată este restituirea proiectelor de acte normative către autorii acestora, cu indicarea aspectelor care urmează a fi perfecționate. Autorii pot realiza modificările cerute de Parlament, cu o analiză de impact și cu organizarea consultărilor publice. Cea de-a doua soluție propusă este ca însuși Parlamentul să consulte public amendamentele conceptuale la proiectul de act normativ;
3. Reglementarea detaliată a procedurii de urgență la adoptarea proiectelor de acte normative, inclusiv a criteriilor pentru selectarea proiectelor, cu respectarea principiilor de transparență decizională și de consultare publică.

## 4. Suspendarea activității OSC-urilor

### 4a. Legea privind managementul situațiilor de criză

O altă lege adoptată recent de Parlament, la ultima ședință a legislativului din 10 iulie 2025, vizează reglementarea managementului situațiilor de criză. Potrivit autorilor<sup>40</sup>, scopul principal al acestei legi este crearea unui cadru juridic integrat care să acopere întregul ciclu de gestionare a crizelor. Legea ar fi justificată atât prin angajamentele internaționale ale Republicii Moldova (inclusiv cele asumate prin Acordul de Asociere RM–UE), cât și prin necesitatea de a remedia deficiențele actuale.

Totuși, legea introduce mai multe prevederi problematice cu impact direct asupra spațiului societății civile. Astfel, art. 25 alin.(1) lit. d)–e) (privind starea de alertă) și art. 31 lit. d) (privind starea de urgență) **permit Guvernului să suspende parțial sau total activitatea organizațiilor necomerciale**, dacă aceasta este considerată necesară „pentru a limita ori lichida efectele crizei”. Suspendarea poate fi aplicată fără control judecătoresc, iar temeiurile sunt formulate vag și susceptibile de abuz. Într-o notă similară, art. 31 lit. f)–h) permite interzicerea publicării de informații, restricționarea accesului la date și limitarea confidențialității comunicațiilor - măsuri care pot afecta grav libertatea de exprimare și funcționarea OSC-urilor (printre alți subiecți), fără garanții legale minime.

Riscul de ingerințe arbitrare este amplificat de absența unui mecanism rapid și clar de contestare. Legea nu stabilește termene, instanțe competente sau proceduri pentru apărarea drepturilor afectate. Mai mult, legislația secundară necesară pentru operaționalizarea acestor mecanisme

---

<sup>40</sup> Nota informativă la proiect: pag. 45-50: <https://parlament.md/preview?id=cc832b6d-b9b3-4d18-bf27-11e61bce47cf&url=https://ep-sp.parlament.md/materials/638835480459509626/Documents/20250527163259.pdf&method=GetDocumentContent>.

urmează să fie elaborată de Guvern în termen de un an, în timp ce legea va intra în vigoare deja la 1 septembrie 2025.

Într-un aviz transmis Parlamentului, Avocatul Poporului a avertizat<sup>41</sup> că proiectul încalcă standardele de calitate a legii și riscă să afecteze grav drepturile fundamentale. Printre problemele semnalate se numără utilizarea excesivă a termenilor vagi și nedefiniți, ceea ce compromite previzibilitatea și favorizează interpretările arbitrare; lipsa unei arhitecturi instituționale clare, cu delimitarea atribuțiilor și a mecanismelor de control democratic; atribuirea unor puteri largi autorităților publice în privința declarării stării de alertă/urgență și a restrângerii drepturilor (inclusiv posibilitatea cenzurii media, efectuării de percheziții sau supravegherii secrete), fără garanții procedurale, fără teste de necesitate și proporționalitate și fără control judiciar efectiv; impunerea unor obligații disproporționate tuturor actorilor – publici, privați și ONG-uri – fără o evaluare clară a riscurilor; precum și omisiunea prevederii unui minim de transparență (ex. rapoarte publice) sau notificări internaționale cerute de art. 15 din CEDO și Pactul ONU privind drepturile civile și politice.

#### **Recomandări:**

1. Revizuirea articolelor 25 alin. (1) lit. d)–e) și 31 lit. d) din Legea privind managementul situațiilor de criză pentru a exclude posibilitatea suspendării activității organizațiilor necomerciale în lipsa unui control judiciar prealabil și a unor criterii clare și obiective. Orice ingerință în libertatea de asociere trebuie să fie supusă testului de legalitate, necesitate și proporționalitate.
2. Introducerea explicită a garanțiilor procedurale în lege, inclusiv: dreptul de a fi informat în timp util cu privire la măsura dispusă; termen clar pentru formularea contestației; desemnarea instanței de judecată competente; posibilitatea suspendării efectelor măsurii până la pronunțarea instanței de judecată.
3. Eliminarea posibilității aplicării măsurilor de cenzură, restrângere a accesului la date și confidențialitate (art. 31 lit. f–h) în lipsa unei autorizări judiciare și a unui mecanism transparent de control democratic, pentru a preveni utilizarea acestor măsuri împotriva vocilor critice din societatea civilă și mass-media.

#### **4b. Încetarea activității OSC-urilor**

Potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale<sup>42</sup>, OSC-urile își încetează activitatea prin:

- a) lichidare benevolă;
- b) lichidare forțată;
- c) reorganizare prin fuziune, dezmembrare sau transformare.

---

<sup>41</sup> <https://parlament.md/preview?id=a1551b2a-fea2-4eb2-88c3-e9e40a03f759&url=https://ep-sp.parlament.md/materials/638835480459509626/Documents/20250701171843.pdf&method=GetDocumentContent>.

<sup>42</sup> Legea nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale, disponibilă la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=129338&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129338&lang=ro).

În această analiză ne vom referi la lichidarea forțată a unui OSC, care intervine la solicitarea instituțiilor statului. Lichidarea forțată a OSC-urilor poate interveni la cererea Ministerului Justiției, prin hotărâre judecătorească, în patru situații:

- (1) dacă activitatea OSC-ului contravine intereselor securității naționale, siguranței publice, apărării ordinii sau prevenirii infracțiunilor, protecției sănătății, a moralei și a drepturilor și libertăților altora și această măsură este necesară într-o societate democratică (art. 16 alin. (3) din Legea nr. 86/2020);
- (2) dacă asociația obștească nu respectă prevederile art. 11 alin. (6) din Legea nr. 86/2020, care prevede că dacă asociația obștească rămâne cu un singur membru, acesta, în termen de 3 luni, este obligat fie să admită noi membri, fie să decidă reorganizarea sau lichidarea benevolă a asociației obștești;
- (3) dacă OSC-ul nu a prezentat raportul anual de activitate după solicitarea repetată a Ministerului Justiției, atunci când raportul de activitate nu este prezentat în termen de 6 luni de la cea de-a doua solicitare (art. 16 alin. (3) din Legea nr. 86/2020);
- (4) dacă OSC-ul nu respectă dispozițiile tranzitorii din Legea nr. 86/2020, care prevăd că „în termen de 24 de luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, organizațiile necomerciale înregistrate până la intrarea în vigoare a acesteia vor asigura ca persoanele care fac parte din organele lor de conducere și de control să întrunească condițiile prevăzute de prezenta lege și își vor aduce statutele în concordanță cu prezenta lege. În privința organizațiilor necomerciale care nu vor efectua modificările necesare în termenul indicat se va iniția procedura de lichidare forțată” (art. 28 alin. (1) din Legea nr. 86/2020).

În ceea ce ține de prevederea privind lichidarea forțată în temeiul art. 16 alin. (3) din Legea nr. 86/2020 partea I, aceasta este formulată similar limitărilor drepturilor din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (CEDO) și trebuie să corespundă standardelor stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) privind necesitatea acestor măsuri într-o societate democratică. Cel de-al doilea motiv de lichidare forțată, în cazul nerespectării art. 11 alin. (6) din Legea nr. 86/2020 de asemenea este justificat. Potrivit interviuatului reprezentant al Ministerului Justiției, până la momentul redactării prezentei analize nu au existat cereri din partea ministerului de lichidare a unui OSC în temeiul acestor două prevederi.

Cel de-al treilea motiv de lichidare forțată a unui OSC survine pentru neprezentarea raportului anual de activitate după solicitarea repetată a Ministerului Justiției, dacă raportul de activitate nu este prezentat în termen de 6 luni de la cea de-a doua solicitare (art. 16 alin. (3) din Legea nr. 86/2020). Prezentarea raportului anual de activitate corespunde principiului transparenței activității OSC-urilor și solicitarea publicării raportului anual de activitate este justificată prin această prismă. Totuși, sancțiunea ar trebui să fie proporțională cu încălcarea, iar în acest caz încălcarea nu este atât de gravă încât să justifice o sancțiune atât de drastică ca lichidarea forțată. Standardele internaționale stabilesc că încălcarea trebuie să fie sancționată proporțional<sup>43</sup>. În cazul

---

<sup>43</sup> Liniile directoare comune OSCE/ODIHR și ale Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere din 2015, disponibile la <https://www.osce.org/odihr/132371> stabilesc: „Legislația poate introduce sancțiuni administrative, civile și penale pentru asociații, ca și pentru alte entități, în cazul în care acestea încalcă reglementările relevante. Acestea pot lua forma unor amenzi, retragerea subvențiilor de stat sau, în cazuri extreme, suspendarea activităților lor sau radierea ori dizolvarea lor” (para. 235) și că „Orice sancțiuni introduse trebuie să fie întotdeauna conforme cu principiul proporționalității, adică trebuie să fie mijloacele cele

neprezentării raportului anual de activitate o sancțiune adecvată ar fi mai întâi o amendă, retragerea unor beneficii, cum ar fi certificatul de utilitate, etc., iar lichidarea forțată ar trebui să fie o măsură excepțională atunci când sancțiunile mai blânde nu au avut efect. Potrivit interviuatului reprezentant al Ministerului Justiției, până la momentul redactării prezentei analize nu au existat cereri din partea ministerului de lichidare a unui OSC în temeiul acestei prevederi.

Cel de-al patrulea motiv de lichidare forțată a unui OSC este nerespectarea dispozițiilor tranzitorii de la art. 28 alin. (1) din Legea nr. 86/2020. Spre deosebire de primele trei motive care se aplică permanent, acesta poate fi aplicat doar o singură dată. OSC-urile au avut o perioadă de 24 de luni de la intrarea în vigoare a Legii nr. 86/2020 pentru a-și aduce statutele și organele lor de conducere și de control în conformitate cu noile prevederi ale legii. Acest termen a expirat la 27 august 2022, dar până recent nu a fost pus în aplicare. Potrivit interviuatului reprezentant al Ministerului Justiției, la solicitarea ASP, ministerul a inițiat procedura de lichidare forțată în fața Judecătoriei Chișinău în circa de 30 de cazuri de OSC-uri care nu s-au conformat acestor prevederi și care nu au răspuns solicitărilor din partea ASP și a ministerului. Până la data de 1 iulie 2025, Judecătoria Chișinău a adoptat hotărâri de lichidare forțată în șase cazuri la cererea Ministerului Justiției, iar OSC-urile respective nu au răspuns la citații și nu s-au prezentat în fața instanței de judecată<sup>44</sup>. Aceste hotărâri de judecată urmau a fi contestate în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului, în caz contrar ele devin definitive și irevocabile și constituie temei pentru solicitarea radierii din Registrul de stat. Nu se cunoaște câte dintre aceste hotărâri au fost contestate.

Totuși, lichidarea definitivă a unui OSC este un proces mai lung și are loc din momentul adoptării deciziei de radiere din Registrul de stat (art. 25 alin. (2) din Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali<sup>45</sup>). Instanța de judecată urmează a numi un lichidator care va depune cererea de radiere a persoanei juridice din Registrul de stat ,

---

mai puțin intruzive pentru atingerea obiectivului dorit. Sancțiunile trebuie să fie în orice moment aplicabile și eficiente pentru a asigura obiectivele specifice pentru care au fost adoptate. Atunci când decid dacă aplică sancțiuni, autoritățile trebuie să aibă grijă să aplice măsura cea mai puțin perturbatoare și distructivă pentru dreptul la libertatea de asociere.” (para. 237).

<sup>44</sup> (1) Hotărârea Judecătoriei Chișinău din 17 iunie 2025 de lichidare forțată a Asociației obștești „Societatea Culturală Revista „Lolotur”, disponibilă la

[https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/ZTE4OTM0YTYtZDBhZS00NTcyLTgxMjEtZDRmN2Y0NjVknWY3](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/ZTE4OTM0YTYtZDBhZS00NTcyLTgxMjEtZDRmN2Y0NjVknWY3); (2)

Hotărârea Judecătoriei Chișinău din 20 iunie 2025 de lichidare forțată a Asociației obștești „Societatea de Prietenie Moldova-Cuba”, disponibilă la

[https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/MzY4YzgxMWEtYzBiZi00OTFmLWEwYmItMzQ0NGE4MTgwODRj](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/MzY4YzgxMWEtYzBiZi00OTFmLWEwYmItMzQ0NGE4MTgwODRj); (3)

Hotărârea Judecătoriei Chișinău din 26 iunie 2025 de lichidare forțată a Asociației obștești „Asociația de creație pentru copii și tineret „INSOLENS”, disponibilă la

[https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/MWZhNWE3OTQQtZDNhMi00Y2MzLTlUMTIItNzU2MWU1NmMzMjc0](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/MWZhNWE3OTQQtZDNhMi00Y2MzLTlUMTIItNzU2MWU1NmMzMjc0); (4)

Hotărârea Judecătoriei Chișinău din 26 iunie 2025 de lichidare forțată a Asociației obștești „Asociația de Cooperare Culturală Italia-Moldova”, disponibilă la

[https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/NDdmMTljMjgtZmVmNy00NGE5LWJlNWQzZjI0YjViMjA2OGUz](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NDdmMTljMjgtZmVmNy00NGE5LWJlNWQzZjI0YjViMjA2OGUz); (5)

Hotărârea Judecătoriei Chișinău din 26 iunie 2025 de lichidare forțată a Asociației obștești „Organizația Obștească Societatea Culturii Islamice în Moldova”, disponibilă la

[https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/OGE2MTk3Y2MtYmU0Ny00MjdiLTk5YmEtYTA1NmMxODE0NTQz](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/OGE2MTk3Y2MtYmU0Ny00MjdiLTk5YmEtYTA1NmMxODE0NTQz); (6)

Hotărârea Judecătoriei Chișinău din 26 iunie 2025 de lichidare forțată a Asociației obștești „Asociația Națională Știința Apelor”, disponibilă la

[https://jc.instante.justice.md/ro/pigd\\_integration/pdf/MzY4YzgxMWEtYzBiZi00OTFmLWEwYmItMzQ0NGE4MTgwODRj](https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/MzY4YzgxMWEtYzBiZi00OTFmLWEwYmItMzQ0NGE4MTgwODRj).

<sup>45</sup> Legea nr. 220 din 19 octombrie 2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, disponibilă la [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=149258&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149258&lang=ro).

împreună cu bilanțul de lichidare și planul de repartizare a activelor (art. 24 alin. (1) lit. b) și art. 25 alin. (1) din Legea nr. 220/2007).

Având în vedere că aceste OSC-uri nu au răspuns solicitărilor ASP, a Ministerului Justiției și citațiilor Judecătorei Chișinău, întrebarea relevantă este cine va suporta cheltuielile pentru radierea din Registrul de Stat după adoptarea hotărârilor Judecătorei Chișinău de lichidare forțată. Deși sancțiunea de lichidare forțată poate fi excesivă și descurajantă, procedura complexă de lichidare va prelungi termenii de lichidare forțată.

#### **Recomandări:**

1. Revizuirea prevederii din art. 16 alin. (3) din Legea nr. 86/2020 care prevede lichidarea forțată a OSC-ului care nu a prezentat raportul anual de activitate după solicitarea repetată a Ministerului Justiției, și adăugarea unor sancțiuni intermediare, cum ar fi amendă, lipsirea unor beneficii acordate de instituțiile publice (certificat de utilitate publică, finanțare de stat, etc.).

### **Situația ONG-urilor din regiunea transnistreană**

În regiunea transnistreană, cadrul legal impus de autoritățile de facto rămâne profund restrictiv față de OSC-uri. Libertatea de asociere este sever îngrădită, fiind permisă oficial doar persoanelor recunoscute ca “cetățeni”. Toate ONG-urile locale trebuie să se înregistreze la “Ministerul Justiției” transnistrean și să obțină anual reînnoirea acestei înregistrări. Activitățile organizațiilor trebuie coordonate cu autoritățile locale, altfel acestea riscă hărțuiri și controale intruzive din partea forțelor de securitate (KGB-ul local). Mai mult, orice asociație care susține reintegrarea cu Republica Moldova este strict interzisă, reflectând caracterul autoritar al regimului de la Tiraspol. Transparența guvernării locale este minimă – populația este în general exclusă de la procesul decizional, iar informațiile publice sunt limitate. Prin urmare, participarea civică autentică este aproape inexistentă în regiune, societatea civilă funcționând într-un mediu puternic controlat de structurile de putere locale.

Un punct de cotitură în regimul juridic al OSC-urilor a fost adoptarea în 2018 a unei noi legi privind organizațiile necomerciale. Aceasta impune obligații birocratice împovărătoare de raportare, inclusiv declararea detaliată a finanțărilor din străinătate. Legea interzice expres ONG-urilor finanțate din exterior să desfășoare activități considerate “politice”, un termen definit vag și subiectiv. Practic, orice inițiativă de advocacy, promovare a drepturilor omului sau implicare în politici publice poate fi etichetată drept “activitate politică” dacă organizația beneficiază de fonduri externe. Caracterul imprecis al noțiunii lasă loc abuzurilor: autoritățile decid discreționar ce activități “încalcă” legea.

În perioada 2022–2025, autoritățile de facto de la Tiraspol au consolidat controlul asupra societății civile prin noi măsuri restrictive. În mai 2022, “Sovietul Suprem” transnistrean a adoptat amendamente la codul penal care incriminează adresarea de petiții sau plângeri către instanțe internaționale ori autoritățile Republicii Moldova privind abuzurile comise în Transnistria. Persoanele (inclusiv activiști) care apelează la foruri externe – de exemplu Curtea Europeană a

Drepturilor Omului sau organizații ONU/OSCE – pot fi condamnate la până la 10 ani de închisoare conform noilor prevederi.<sup>46</sup>

Tot în 2022, climatul s-a înrăutățit pe fondul războiului din Ucraina: o serie de incidente (explozii și alerte teroriste fabricate) au servit drept pretext pentru instituirea stării de alertă și amplasarea de filtre militare la intrarea în orașe.<sup>47</sup> Sub pretextul securității, astfel de măsuri au sporit supravegherea populației și au descurajat întrunirile publice sau inițiativele independente. Regimul a continuat să recurgă la acuzații de “extremism” pentru a reduce la tăcere vocile critice.

Regiunea transnistreană continuă să fie caracterizată de absența aproape totală a libertății de întrunire și asociere. Protestele și adunările pașnice sunt practic interzise: autoritățile locale resping sistematic cererile de autorizare a mitingurilor, iar participarea la acțiuni neautorizate atrage imediat sancțiuni – de la amenzi administrative până la dosare penale. ONG-urile și activiștii care abordează subiecte “sensibile” (drepturile omului, probleme de guvernare, identitate națională etc.) operează într-un mediu represiv, fiind supuși unei supravegheri constante și diverselor forme de hărțuire. De altfel, numărul organizațiilor active este foarte mic raportat la cele înregistrate oficial: din peste 600 de ONG-uri înscrise la Tiraspol (conform datelor de la finele anului 2020), doar circa 100 mai erau efectiv active în teren<sup>48</sup>. Majoritatea grupurilor care supraviețuiesc se focalizează pe domenii nepolitice – de exemplu, proiecte sociale, caritative sau culturale – încercând să evite confruntarea cu regimul. Unele servicii comunitare de bază (cum ar fi adăposturi pentru victimele violenței domestice sau asistență pentru grupuri vulnerabile) sunt oferite de ONG-uri cu sprijinul donatorilor internaționali și tolerate tacit de autorități.

---

<sup>46</sup> Freedom House – *Freedom in the World: Transnistria* (rapoarte și fișe de țară relevante), [freedomhouse.org](https://freedomhouse.org).

<sup>47</sup> University of Tartu – Observatory on De Facto States (analize/cronologii privind incidentele din 2022 în Transnistria), [defactostates.ut.ee](https://defactostates.ut.ee).

<sup>48</sup> European External Action Service (EEAS) – materiale despre societatea civilă și foaia de parcurs UE pentru societatea civilă în Republica Moldova (date orientative despre numărul de ONG-uri active la Tiraspol), [eeas.europa.eu](https://eeas.europa.eu).