



PROIECTUL DE LEGE PRIVIND „AGENȚII STRĂINI” ȘI SURSELE DE INSPIRAȚIE ALE ACESTUIA

ASOCIAȚIA ADEPT
IUNIE 2025



Acest produs a fost realizat de Asociația ADEPT, cu susținerea proiectului „Consolidarea rezilienței democratice în Moldova”, implementat de PNUD Moldova și finanțat de Norvegia, Canada, Suedia și Danemarca. Conținutul acestui material aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea ONU, inclusiv a PNUD, a statelor membre ale ONU sau a donatorilor.

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT este un centru independent, de analiză și consultanță privind procesul decizional, politic, electoral și social-economic din Republica Moldova și din regiune. Misiunea ADEPT constă în promovarea valorilor democratice și sprijinirea participării active a cetățenilor la viața publică.

De la înființarea sa în 2000, ADEPT a fost în prima linie a demersurilor pentru buna guvernare, integritatea electorală și implicarea civică prin cercetare, advocacy și informare publică. Din 2018, ADEPT deține Secretariatul Coaliției pentru Alegeri Libere și Corecte (CALC), o platformă care reunește organizații ale societății civile pentru a asigura transparența, incluziunea și integritatea proceselor electorale din Republica Moldova.

Cercetăm procese | Responsabilizăm guvernarea | Informăm cetățenii

Cuprins

I.	Introducere	4
II.	Principalele prevederi ale proiectului privind “agenții străini”	5
III.	Scopurile anunțate ale liderilor BCS	6
IV.	Organizațiile societății civile: partenerii guvernării sau agenți străini.....	8
V.	Prototipul modelului de contracarare a “influenței străine” și a activității „agenților străini”	11
VI.	Legislația Federației Ruse privind agenții străini	13
VII.	Rapoartele Comisiei de la Veneția, jurisprudența CEDO și standardele internaționale	15
VIII.	Tendențe globale privind utilizarea legislației referitoare la influența și agenții străini	17
IX.	Concluzii și recomandări	22

I. Introducere

La 28 martie 2025 a fost înregistrat [proiectul de lege nr.101 privind statutul agenților străini](#) de către un grup de deputați ai Blocului Comuniștilor și Socialiștilor (BCS). Scopul declarat al proiectului este „*asigurarea transparenței activităților desfășurate de persoane juridice și fizice care primesc finanțare din surse externe și care participă la procesele politice, economice, sociale sau educaționale din Republica Moldova*”.

Proiectul BCS privind “agenții străini” este însoțit de o notă informativă, care face referință la contextul marcat de intensificarea proceselor de globalizare și al creșterii implicării organizațiilor internaționale și actorilor străini în viața social-politică a Republicii Moldova. Această presupusă implicare ar face “*imperativă adoptarea unor mecanisme legislative eficiente pentru asigurarea transparenței și protecția suveranității naționale*”. Autorii proiectului recunosc că cooperarea internațională și sprijinul extern rămân elemente importante pentru dezvoltarea țării, dar afirmă că “*este esențial să existe garanții clare că aceste resurse financiare sunt utilizate în mod transparent și în conformitate cu interesele naționale*”.

Anticipând eventuale atitudini critice față de proiectul privind “agenții străini” autorii se justifică, afirmând că “*scopul proiectului nu este limitarea activității organizațiilor neguvernamentale sau a parteneriatelor internaționale, ci introducerea unor măsuri de transparență similare celor aplicate în alte state democratice. Modelul legislativ propus este inspirat de legislația SUA (Foreign Agents Registration Act – FARA, 1938), Australia (Foreign Influence Transparency Scheme Act, 2018), Israel, Franța și Germania, țări care au implementat mecanisme eficiente pentru monitorizarea activităților influențate de finanțări străine*”.

Inițiativa BCS referitoare la “agenții străini” merită o atenție sporită fiindcă un șir de termenii și noțiuni utilizați în textul proiectului de lege contravin scopurilor anunțate în nota de fundamentare ce-l însoțește. În acest sens, se afirmă că “*aplicarea legii nu va afecta activitatea organizațiilor care desfășoară proiecte strict sociale, umanitare sau educaționale fără implicații politice. Legea vizează doar acele entități care, prin sursele lor de finanțare și tipul de activități, pot influența direct deciziile guvernamentale, opiniile publice și **procesele electorale***”. Din această afirmație, se poate desprinde că, de exemplu, activitatea organizațiilor membre ale Coaliției pentru Alegeri Libere și Corecte (CALC), care își propun, așa cum reiese din denumire, să contribuie la *un proces liber și corect, în beneficiul public*, ar urma să fie stigmatizată drept influență străină și, respectiv, sancționată.

Deși autorii proiectului fac referință la experiența unui șir de state democratice care încearcă să limiteze influențele străine, de fapt, în argumentările lor, ei fac abstracție de existența unui șir de factor fundamentali: contextele în care au fost adoptate legile menționate; scopurile concrete urmărite; definirea minuțioasă a noțiunilor utilizate; recomandările Comisiei de la Veneția și jurisprudența CEDO referitoare la legile privind “agenții străini”. În acest sens, este de remarcat că deși autorii proiectului invocă experiența statelor democratice în combaterea influențelor străine, de fapt, s-au inspirat preponderent din experiența Federației Ruse.

II. Principalele prevederi ale proiectului privind „agenții străini”

2.1. Definiții

Proiectul de lege privind „agenții străini” definește un șir de termeni utilizați, potrivit autorilor, pentru descrierea influenței străine:

- **agent străin** – 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;
- **finanțare externă** – orice resurse materiale sau financiare primite de la guverne străine, organizații internaționale, persoane fizice și juridice nerezidente;
- **activitate de influență** – orice acțiune menită să influențeze deciziile politice, legislative, electorale sau să modifice percepția publică asupra unor subiecte de interes național;
- **Comitetul pentru Controlul Influenței Străine (CCIS)** – organ independent însărcinat cu monitorizarea, supravegherea și aplicarea prezentei legi.

2.2. Obligatorietatea înregistrării agenților străini

Proiectul prevede că orice organizație sau persoană fizică, care se încadrează în definiția „agent străin” este obligată să se înregistreze în **Registrul Agenților Străini**, gestionat de **Comitetul pentru Controlul Influenței Străine (CCIS)**. Înregistrarea trebuie realizată în termen de 30 de zile de la primirea finanțării externe, deși calitatea de „agent străin” ar trebuie să intervină după constatarea finanțării externe, în proporție de 50% din veniturile anuale. Cererea de înregistrare trebuie să conțină: datele de identificare ale entității; sursa și volumul finanțării externe; activitățile desfășurate și obiectivele acestora; structura de conducere și afilierea internațională.

2.3. Obligatorietatea asigurării transparenței activității „agenților străini”

Proiectul BCS privind „agenții străini” pretinde că nu pune accentul pe limitarea activității organizațiilor societății civile, ci pe obligativitatea asigurării transparenței activității „agenților străini”. Transparența urmează a fi atinsă prin:

- însoțirea obligatorie a materialele publice (site-uri web, broșuri, reclame, campanii media) cu mențiunea: „**Această entitate este înregistrată ca agent străin în Republica Moldova**”;
- publicarea trimestrială a rapoartelor privind utilizarea fondurilor externe și activitățile desfășurate;
- sancționarea pentru neindicarea statutului de agent străin în materialele publice.

2.4. Restricții aplicabile agenților străini

Potrivit proiectului BCS, „agenților străini” nu vor putea:

- finanța partide politice, candidați electorali sau campanii electorale în Republica Moldova;
- desfășura activități de lobby în favoarea unor interese străine, fără informarea CCIS;
- participa la programe educaționale fără avizul Ministerului Educației și CCIS.

2.5. Statutul și atribuțiile Comitetului pentru Controlul Influenței Străine

Comitetului urmează a fi instituit în calitate de organ autonom sub control parlamentar, alcătuit din 7 membri, numiți de Parlament, cu un mandat de 5 ani fără posibilitate de reînnoire. Atribuțiile CCIS sunt după cum urmează: administrarea Registrului Agenților Străini (RAS); monitorizarea conformității activităților agenților străini; aplicarea sancțiunilor pentru încălcări ale legii; emiterea rapoartelor anuale privind influența străină în Republica Moldova.

CCIS are obligația inspectării anuale a activității agenților străini, precum și efectuarea controalelor inopinate, dacă există indicații rezonabile privind încălcarea legii. În acest sens, CCIS poate dispune: a) avertisment scris; b) aplicarea amenzilor; c) suspendarea activității pe termen de până la 6 luni; d) dizolvarea entității în baza hotărârii judecătorești.

Sancțiunile pentru încălcarea legii privind agenții străini, prevăd: **amenzi** de la 50 000 la 200 000 lei pentru neînregistrarea în RAS; **blocarea conturilor bancare și confiscarea sumelor nedecarate** din finanțarea externă; **lichidarea entității**, prin hotărâre judecătorească, în cazul încălcării repetate a legii.

III. Scopurile anunțate ale liderilor BCS

3.1. Angajamentul electoral pentru viitoarea legislatură

Deși autorii proiectului BCS afirmă în nota informativă că „*scopul nu este limitarea activității organizațiilor neguvernamentale sau a parteneriatelor internaționale, ci introducerea unor măsuri de transparență similare celor aplicate în alte state democratice*”, de fapt, scopul declarat public, înainte de înregistrarea proiectului, este limitarea activității OSC-urilor, prin:

- [verificarea ce fac organizațiile neguvernamentale](#), care în ultimii ani au devenit o putere aparte în țară... „ONG-urile au chiar mai multă putere decât mass-media și politicienii, în timp ce au bugete colosale - sute de milioane”... „*De ce aceste organizații închid ochii la toate nelegiuirile autorităților? Pentru că atât autoritățile, cât și aceste ONG-uri sunt finanțate din același buzunar și nu se pot înțelege între ele. Acest lucru trebuie tratat și ne vom ocupa de el*”;
- [elaborarea, propunerea spre aprobare](#) în parlament a legii, *cum este în SUA, în Georgia, care să interzică ONG-urilor să se ocupe cu politica...* aceasta „*va deveni un angajament politic al PSRM, inclusiv în platforma noastră electorală*”.

3.2. Discrepanțele dintre argumentele autorilor proiectului și presupusul angajament electoral

În nota informativă, care însoțește proiectul BCS, autorii și-au argumentat inițiativa pornind de la contextul existent – **procesul de globalizare și al creșterii implicării organizațiilor internaționale și actorilor străini în viața social politică a Republicii Moldova**. Respectiv, autorii au ajuns la ideea că *devine imperativă adoptarea unor mecanisme legislative eficiente pentru asigurarea transparenței și protecția suveranității naționale*. În calitate de argumente suplimentare, autorii au subliniat faptul că *“în ultimele decenii, Republica Moldova s-a confruntat cu o serie de provocări legate de influența externă în domenii esențiale, precum **politica, mass-media, educația și societatea civilă**”, dar fără să exemplifice.*

În consecință, scopul anunțat de autori este *“introducerea unor măsuri de transparență similare celor aplicate în alte state democratice. Modelul legislativ propus este inspirat de legislația **SUA** (Foreign Agents Registration Act – FARA, 1938), **Australia** (Foreign Influence Transparency Scheme Act, 2018), **Israel, Franța și Germania**, țări care au implementat mecanisme eficiente pentru monitorizarea activităților influențate de finanțări străine”*. Respectiv, proiectul ar propune *„criterii clare de identificare a agenților străini, stabilind obligația de înregistrare, raportare și respectare a unor reguli stricte privind activitatea acestora în Republica Moldova”*.

Concluzionând, autorii proiectului de lege afirmă că acesta *“urmărește consolidarea securității naționale și protecția suveranității Republicii Moldova, prin:*

- *creșterea transparenței în utilizarea fondurilor externe de către entități implicate în viața social-politică a țării;*
- *prevenirea influenței străine necontrolate asupra proceselor decizionale din Republica Moldova;*
- *protejarea instituțiilor statului de manipulări externe și ingerințe incompatibile cu interesul național;*
- *crearea unui mecanism de supraveghere eficientă, care să permită statului monitorizarea și sancționarea activităților desfășurate în afara cadrului legal”.*

3.3. Inconsistența ideologică a autorilor proiectului BCS privind agenții străini și influența străină

Este de remarcat că argumentele cețoase ale autorilor proiectului BCS induc ideea că aceștia urmăresc alte scopuri decât cele declarate, scoțând în evidență incoerența ideologică a acestora. Vorba e că singurul lider de rang global, care **susține deschis procesul de globalizare este președintele Republicii Populare Chineze (RPC) și al Partidului Comunist din China (PCC), Xi Jinping**. Pledoaria deschisă a președintelui Xi Jinping, în apărarea globalizării economice, în [discursul](#) său din 17 ianuarie 2017, ținut în cadrul Forumului Economic Mondial de la Davos, a avut rezonanță globală:

- Este adevărat că globalizarea economică a creat noi probleme. Dar aceasta nu este o justificare pentru a respinge complet globalizarea economică. Mai degrabă, ar trebui să ne adaptăm la globalizare și să o ghidăm, să-i amortizăm impactul negativ și să o oferim beneficiilor tuturor țărilor și tuturor națiunilor;
- Unii oameni dau vina pe globalizarea economică pentru haosul din lumea noastră. Globalizarea economică a fost odată văzută ca peștera cu comori descoperită de Ali Baba în O mie și una de nopți, dar acum a devenit Cutia Pandorei;
- Criza financiară internațională nu este un rezultat inevitabil al globalizării economice, ci mai degrabă o consecință a urmării excesive a profitului de către capitalul financiar și a unui mare eșec al reglementării financiare;
- Economia globală este marele ocean din care nu poți scăpa. China a învățat să înoate, după 38 de ani de reforme și deschidere. Dezvoltarea Chinei este o oportunitate pentru lume. China nu numai că a beneficiat de globalizarea economică, dar a și contribuit la aceasta. De aceea, ar trebui să ne angajăm să dezvoltăm o economie globală deschisă.

Doar câteva luni mai târziu, la 2 iunie 2017, actualul lider al Partidului Socialiștilor din Republica Moldova, Igor Dodon, în calitate de Președinte al Republicii Moldova a susținut un [discurs la Forumului Economic Internațional de la Sankt-Petersburg](#) în care l-a confruntat în mod ostentativ, cu un mesaj anti-globalist, pe însăși Președinte Xi Jinping, utilizând citate din tezaurul înțelepciunii chinezești. Mesajul antiglobalist a președintelui Dodon a servit drept fundal pentru un mesaj anti-european:

- „Lumea nu mai este unipolară, din care cauză principiile globalizării trebuie să rămână în trecut. În locul lumii unipolare a venit timpul **lumii pluripolare**. **Globalizarea a început să cedeze principiului localizării**, care se exprimă prin **intensificarea particularităților locale** ale popoarelor țărilor și ale sistemelor sociale. Simplu vorbind, efectiv aceasta înseamnă că timpul, când regulile și standardele unice elaborate într-o țară, trebuiau adoptate de toată lumea, a trecut... Demult încă **Confucius zicea** că ”atunci când căile sunt diferite, e imposibil să faci planuri împreună”;

- Același lucru s-a întâmplat și încă se mai petrece în Republica Moldova. Ne-am confruntat cu aceeași situație. **În conformitate cu principiile globalizării**, Republica Moldova a semnat, în 2014, Acordul de Asociere cu UE, **aservitor prin esența sa**, și a creat o zonă de liber schimb, totodată fiind create condiții asimetrice în favoarea producătorilor din UE”.

Actualmente, componentele BCS – Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM) și Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM) – autorii proiectului privind agenții străini și luptătorii declarați pentru suveranism, împotriva globalismului, de fapt, cooperează intens, fără nicio jenă, cu PCC – promotor al globalismului. Dovadă în acest sens, servește faptul că PSRM a semnat recent, la 28 februarie 2025, un [Memorandum de cooperare cu Partidul Comunist din China](#), în care se menționează că PSRM susține *“poziția și inițiativele președintelui Chinei, Xi Jinping, privind **destinul comun al umanității...**”*. La fel, PCRM menține cele mai strânse relații de cooperare cu conducerea RPC, [elogiind activitatea liderului chinez și al PCC](#) pe care îl conduce: *„Republica Populară Chineză, sub conducerea sensibilă și înțeleaptă a Partidului Comunist din China, îndreaptă cu încredere spre construirea unei societăți armonioase, cu **prosperitate universală**, și devine un actor geopolitic din ce în ce mai important și mai serios”*.

IV. Organizațiile societății civile: partenerii guvernării sau agenți străini

4.1. Startul reglementării cooperării societății civile cu autoritățile publice

În Republica Moldova cooperarea instituțiilor statului cu organizațiile societății civile a avut un parcurs ascendent, moderat. Este adevărat că în primii ani de independență a statului cooperarea cu societatea civilă a fost minimă. Abia odată cu adoptarea [Legii nr. 982](#) din 11-05-2000 privind accesul la informație au fost create premise pentru [cooperarea instituțiilor publice cu Organizațiile Societății Civile \(OSC\)](#). Legea menționată a reglementat modalitatea furnizării informației de interes public solicitanților în termene rezonabile (15 zile), dacă informația nu este clasificată. Respectiv, solicitanții de informații oficiale au obținut și o încurajarea de a-și exprima părerile pe marginea activității instituțiilor publice și a intențiilor acestora de aprobare și implementare a politicilor publice. Adoptarea legii privind accesul la informație a fost un răspuns la [încercările de adoptare a legii lobby-ului](#), motivul fiind că Republica Moldova nu are o experiență privind reglementarea activității lobbiste, de aceea, pentru început a fost necesară reglementarea accesului la informație de interes public.

4.2. Rolul componentelor BCS în stabilirea cooperării autorităților publice cu societatea civilă

Extinderea cooperării instituțiilor publice cu OSC dincolo de oferirea accesului la informație a început după ce [Guvernul Tarlev](#) a semnat, la 22 februarie 2005, [Planul de Acțiuni UE-Moldova](#). Capitolul 2.1. dedicat dialogului politic și reformelor prevedea în mod expres obligația autorităților Republicii Moldova *cu organizațiile internaționale și societatea civilă, asigurarea respectării libertății asocierii și susținerea dezvoltării societății civile*. Celelalte capitole ale Planului de Acțiuni prevedeau cooperarea autorităților Republicii Moldova cu societatea civilă în domeniile drepturilor omului, ocrotirii mediului, educației, etc. În aceeași ordine de idei, la 29 decembrie 2005, Parlamentul a adoptat [Hotărârea nr.373](#) pentru *aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă*, în care se afirma că hotărârea menționată fusese adoptată în contextul declarării integrării europene *drept o direcție strategică de dezvoltare a țării*, având în vedere *locul și rolul tradițional al societății civile în democrațiile europene*. Concepția prevedea în mod detaliat principiile, mecanismul, și standardele minime de cooperare. Este de remarcat că prevederile Concepției au fost testate cu succes în practică, în special, în procesul de elaborare a [Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011](#), aprobat prin Legea nr.295 din 21 decembrie 2007. Textul documentul menționat abundă de referințe la cooperarea guvernului cu societatea civilă, afirmând

că “acțiunile comune ale Guvernului și societății civile vor asigura continuitatea reformelor inițiate și vor contribui la implementarea eficientă a acestora”.

4.3. Legea privind transparența decizională – substituent a reglementării lobbysm-ului

Un alt exemplu de cooperare eficientă a autorităților cu societatea civilă este elaborarea și adoptarea în cooperarea cu organizațiile societății civile a [Legii nr.239](#) din 13 noiembrie 2008 privind *transparența în procesul decizional*, care prevede:

- **subiecții transparenței decizionale** - autoritățile publice care au obligația de a consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, **alte părți interesate** de proiectele de acte legislative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice, etc.);
- **obiectivul legii** – stabilirea normelor aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional;
- **domeniul de aplicare a legii** – totalitatea raporturilor juridice, stabilite în cadrul procesului decizional, dintre cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte.

Din cele menționate se poate concluziona că legea privind transparența decizională cuprinde, inclusiv, domenii specifice unei legi privind **activitatea de lobby** și subiecții respectivi, principiile căreia pot fi dezvoltate în continuare.

4.4. Prevederile Acordului de Asociere RM – UE și constatările Curții Constituționale

Procesul cooperării autorităților publice cu OSC au fost consolidat în continuare odată cu semnarea și ratificarea, în 2014, a [Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană](#), care face multiple referințe la rolul societății civile în implementare prevederilor acestuia, în deosebi în Articolul 135, care prevede promovarea dialogului și cooperării dintre actorii din cadrul societății civile ai celor două părți ca parte integrantă a relațiilor dintre UE și Republica Moldova. Obiectivele unui astfel de dialog și ale unei astfel de cooperări sunt următoarele:

- asigurarea implicării societății civile în relațiile UE – Republica Moldova, în special în ceea ce privește punerea în aplicare a Acordului;
- sporirea participării societății civile la procesul de luare a deciziilor, îndeosebi prin instituirea unui dialog deschis, transparent și periodic între instituțiile publice, asociațiile reprezentative și societatea civilă;
- facilitarea procesului de consolidare a instituțiilor și a organizațiilor societății civile prin diverse mijloace, inclusiv prin sprijinirea unor acțiuni de promovare, prin crearea de rețele informale și formale, prin vizite și ateliere reciproce, îndeosebi în vederea îmbunătățirii cadrului juridic referitor la societatea civilă.

Este de remarcat că obligațiile asumate de Republica Moldova prin semnarea Acordului de Asociere cu UE au fost contestate la Curtea Constituțională de către deputații Partidului Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM). În acest sens, înalta instanță a adoptat la 9 octombrie 2014 [Hotărârea nr.24](#), în care a stabilit următoarele:

- dreptul statului de a-și asuma angajamente internaționale este un element al suveranității statului;
- respectarea obligațiilor internaționale asumate prin propria voință este o tradiție juridică și un principiu constituțional, ca parte inseparabilă a unui stat de drept;
- aspirațiile Republicii Moldova de a stabili relații politice, economice, culturale și în alte domenii de interes comun cu țările europene și orientarea spre spațiul valoric democratic european au fost consfințite în actul de constituire a statului – Declarația de independență;
- orientarea Republicii Moldova spre spațiul valoric democratic european se bazează pe valorile constituționale fundamentale, unanim recunoscute și protejate, precum suveranitatea, independența, democrația.

4.5. Prevederile legii privind organizațiile necomerciale

Având în vedere prevederile Articolului 135 a Acordului de Asociere RM-UE, în special referințele la necesitate *facilitării procesului de consolidare a instituțiilor și a organizațiilor societății civile prin diverse mijloace, inclusiv ...îmbunătățirii cadrului juridic referitor la societatea civilă*, Parlamentul a adoptat [Legea nr.86](#) din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale. Potrivit legii *organizația necomercială este persoana juridică al cărei scop principal este altul decât obținerea de venit* – necomercial. Din șirul organizațiilor necomerciale fac parte: a) asociațiile obștești, b) fundațiile și c) instituțiile private, care se definesc separat, toate acestea sunt, adesea, numite generic și organizații ale societății civile (OSC), deși noțiunea respectivă este mai largă. Legea prevede că *autoritățile publice tratează în mod egal și nu discriminează organizațiile necomerciale*.

Este de remarcat că legea în cauză reglementează în mod expres activitatea OSC în domenii conexe cu cele politice, interzicându-le implicarea în cele din urmă. În acest sens, organizațiile necomerciale:

- **pot** să își exprime opinia cu referire la programele partidelor politice și ale organizațiilor social-politice, precum și la concurenții electorali și programele acestora;
- **pot** întreprinde acțiuni de promovare a alegerilor, organiza dezbateri între concurenții electorali și monitoriza campaniile electorale și alegerile, în condițiile stabilite de Codul electoral;
- **nu pot** susține material, nici nu pot presta gratuit servicii partidelor politice și organizațiilor social-politice;
- **nu pot** presta servicii și/sau susține material sau gratuit concurenții electorali și nu pot face agitație, în perioada campaniilor electorale.

Printre drepturile de bază ale organizațiile necomerciale sunt menționate:

- promovarea inițiativelor cu caracter civic, economic, cultural, educativ, precum și alte inițiative neinterzise de lege;
- difuzarea liberă a informațiilor prin orice forme neinterzise de lege;
- solicitarea și primirea mijloacelor financiare și materiale, din țară sau de peste hotare, inclusiv fonduri publice;
- finanțarea programelor, în țară și în străinătate, prin acordarea de granturi, burse, ajutoare materiale și financiare, etc.

De cealaltă parte, principalele obligații ale organizațiilor necomerciale sunt:

- publicarea raportului anual de activitate în cel mult 6 luni de la sfârșitul anului pentru care este întocmit. În eventualitatea nepublicării raportului anual de activitate, aceasta se transmite, în termen de cel mult o lună, oricărui solicitant.
- prezentarea, la solicitarea autorității publice competente, în termen de cel mult o lună, a raportul anual de activitate. Raportul anual de activitate conține informații referitoare la activitățile desfășurate, valoarea mijloacelor financiare și a materialelor obținute și folosite, precum și alte informații relevante.

Din cele menționate putem desprinde că legislația cu privire la organizațiile necomerciale conține practic toate prevederile referitoare la **transparențe activității**, care se conțin și în proiectul BCS, cu excepția prevederilor referitoare la stigmatizarea insultătoare de “agent străin”. Suplimentar este de remarcat că în calitate de persoane juridice organizațiile necomerciale raportează către organele fiscale despre activitatea sa financiară la fel ca orice persoană juridică din alte domenii de activitate statutară.

V. Prototipul modelului de contracarare a “influenței străine” și a activității „agenților străini”

Autorii proiectului BCS privind “agenții străini” pretind, în nota informativă care însoțește proiectul de lege, că s-ar fi inspirat din Foreign Agents Registration Act (FARA) – Legea SUA privind Înregistrarea Agenților Străini. Cu certitudine FARA a servit ca punct de referință și un fel de prototip pentru legea privind “agenții străini” adoptată de Federația Rusă, care a generat o reacție în lanț într-un șir de state, cu abateri majore de la originalul FARA. În acest sens, proiectul BCS privind agenții străini reprezintă o încercare de imitarea a experienței Federației Ruse în combaterea influenței străine, cu scopul de a limita drastic activitatea OSC, în special, prin stigmatizarea acestora ca agenți străini.

5.1. Contextul adoptării legii FARA în SUA

Legea FARA a fost adoptată în 1938 ca răspuns la recomandările unui comitet special al Congresului care investiga activitățile îndreptate împotriva Statelor Unite. O investigație a comitetului menționat sublinia creșterea activității de propagandă a unor guvernele fasciste și comuniste desfășurate în detrimentul intereselor Statelor. Una dintre constatările esențiale a studiului comitetului a fost că guvernele [nazist german](#) și cel [sovietic](#) înființase structuri clandestine extinse de propagandă folosind firme și cetățeni americani. După terminarea războiului [autoritățile SUA au aplicat foarte rar](#) prevederile legii menționate. De exemplu, în perioada 1966 – 2015, Departamentul de Justiție a intentat doar șapte cazuri penale FARA, iar condamnări au fost doar trei. Acesta este efectul activității Departamentului de Justiție, care și-a concentrat eforturile spre încurajarea respectării voluntare a legii de către agenții străini.

5.2. Modificările recente ale legii FARA

În 2016, Departamentul de Justiție a [avizat pozitiv 14 recomandări](#) de îmbunătățire a aplicării și administrării FARA, formulate într-un audit realizat de Biroul Inspectorului General al Departamentului de Justiție. Modificările au îmbunătățit legea, [esența acesteia rămânând neschimbată](#). Totuși, complexitatea legii a făcut dificilă aplicare acesteia, fiind necesară elaborarea unui [îndrumar special](#), în acest sens. Astfel, definiția FARA pentru **agentul străin** al unui **mandant străin** (*principal*) conține trei componente fundamentale, care se rezumă la: a) tipul de influență exercitată asupra agentului; b) subiectul care exercită influență asupra agentului; c) activitățile pe care agentul le desfășoară ca parte a acestei relații. Respectiv:

A) Agentul străin pentru a fi calificat astfel trebuie, în primul rând, să acționeze la ordinul, cererea sau sub îndrumarea sau controlul altei persoane identificate drept mandant străin (principal), care este, de fapt, beneficiarul activității. În al doilea rând, să acționeze pe teritoriul SUA într-unul din următoarele moduri:

- se implică în *activități politice* în interesul unui mandant străin, despre care se crede că intenționează să influențeze guvernul sau publicul SUA;
- acționează ca agent de publicitate sau consultant politic în interesul mandantului străin;
- colectează sau distribuie bani sau alte lucruri de valoare în interesul unui mandant străin;
- reprezintă interesele unui mandant străin în fața oricărei agenții sau oficiali ai guvernului SUA.

Cerințele exprese FARA față de cei care se califică pentru a fi identificați drept agenți străini este să: a) se înregistreze; b) facă publice documentele privind natura relației mandant-agent; și c) să păstreze toate evidențele private pentru inspecție oficială.

B) Mandantul străin [*principal, în limba engleză*] este definit în baza următoarelor caracteristici: a) guvernele unor țări străine; b) partidele politice străine; c) entitățile organizate în conformitate cu legile unei țări străine sau care își au sediul principal de activitate într-o țară străină; d) persoane din afară, care nu dețin cetățenia SUA.

C) Excepții cuprinzătoare de la înregistrare în calitate de agenți străini au fost acceptate, fiindcă au existat relativ puține acțiuni administrative sau judiciare de aplicare a legii de-a lungul anilor. De aceea, FARA prevede în mod expres șirul entităților, care nu sunt obligate să se înregistreze în calitate de agenți străini:

- servicii de presă implicate în activități jurnalistice sau de știri de bună credință care sunt organizate în conformitate cu legile jurisdicției americane, deținute în proporție de cel puțin 80% de cetățeni americani și conduse de funcționari și directori care sunt cetățeni americani;
- diplomați străini, funcționari consulari sau alți oficiali și personal diplomatic;
- persoane implicate în activități private și nepolitice în promovarea comerțului sau a activităților comerciale de bună credință ale unei entități străine, care nu promovează direct interesul public sau politic al guvernului străin;
- persoane implicate în solicitarea sau colectarea de fonduri umanitare care vor fi utilizate numai pentru asistență medicală, alimente și vestimentație;
- persoane care desfășoară exclusiv activități de ordin religios, educațional, artistic, academic sau științific de bună credință;
- avocați care reprezintă juridic un mandant străin în fața unei instanțe sau agenții din SUA, ca parte a unei proceduri sau anchete oficiale;
- agenți care lucrează ca **lobbyiști** pentru o persoană, corporație sau organizație neguvernamentală străină, dacă agentul este înregistrat în temeiul Legii privind dezvoltarea activităților de lobby;
- persoane care desfășoară alte activități care nu deservesc predominant un interes străin.

Pentru scopurile acestui studiu este principal să se sublinieze că, de fapt, FARA, spre deosebire de proiectul BCS privind agenții străini, conține deosebiri esențiale, solicitând dovada unei relații specifice

între o entitate calificabilă drept „agent străin” și „mandantul străin”, ceea ce implică un nivel ridicat de dependență și control în relația dintre o entitate sau o persoană fizică internă și donatorul său străin. Deosebirile se rezumă la faptul că, potrivit FARA:

- sarcina probei existenței unei influențe asupra “agenților străini” revine statului, iar standardele acestuia sunt foarte înalte;
- impune guvernului să dovedească faptul că o persoană sau entitate juridică acționează „la ordinul, cererea, îndrumarea sau controlul unui stat sau structuri străine, **în beneficiul acestuia**;
- „activitatea politică” a agenților străini este înțeleasă ca interacțiune directă cu oficialii americani în numele clientului – mandantului, cu privire la modificări ale legislației americane, implementarea programelor guvernamentale și aprobarea persoanelor pentru funcții guvernamentale.
- **organizațiile societății civile** din SUA care activează în domeniile drepturilor omului, democrației, statului de drept și bunăstării sociale și care primesc finanțare străină nu sunt supuse înregistrării ca agenți străini.
- registrul actual FARA include entități comerciale și alte reprezentanțe ale statelor străine și organizațiilor internaționale, precum și agenții de publicitate și lobby care declară în mod deschis că scopul lor principal este furnizarea de servicii pentru promovarea intereselor mandantului lor.

VI. Legislația Federației Ruse privind agenții străini

Drept punct de start a servit experiența Federației Ruse (FR), care a adoptat, în iulie 2012, o [*Legea federală privind modificarea unor acte legislative ale Federației Ruse pentru reglementarea activității organizațiilor necomerciale care îndeplinesc funcțiile unui agent străin*](#). De fapt, prin adoptarea legii menționate au fost introduse amendamente la un șir de legi: a) privind asociațiile obștești; b) privind organizațiile necomerciale; c) Codul penal; d) privind combaterea legalizării (spălării) veniturilor provenite din infracțiuni și finanțarea terorismului; e) Codul de procedură penală.

6.1. Revizuirea legislației

Amendamentele la legea FR privind organizațiile necomerciale definesc câteva noțiuni cheie și un șir de excepții:

- **organizație necomercială care îndeplinește funcțiile unui agent străin** – organizație non-profit rusească care primește fonduri și alte bunuri de la state străine, structurile statelor străine, organizații internaționale și străine, cetățeni străini, apatrizi sau persoane autorizate de aceștia și (sau) de la persoane juridice ruse care primesc fonduri și alte bunuri din sursele specificate (cu excepția societăților pe acțiuni deschise cu participare de stat și a filialelor acestora) (denumite în continuare surse străine) și care participă, inclusiv în interesul surselor străine, la activități politice desfășurate pe teritoriul Federației Ruse;
- **organizație necomercială recunoscută ca participând la activități politice** – „organizație non-profit, cu excepția partidelor politice, care participă (inclusiv prin finanțare) la organizarea și desfășurarea acțiunilor politice în scopul influențării adoptării deciziilor de către organele de stat care vizează schimbarea politicii de stat pe care o urmăresc, precum și la formarea opiniei publice în aceste scopuri”;

- **activitatea politică nu include** – „activități în domeniile științei, culturii, artei, asistenței medicale, prevenirii și protejării sănătății cetățenilor, sprijinului social și protecției cetățenilor, protecției maternității și copilăriei, sprijinului social pentru persoanele cu dizabilități, promovării unui stil de viață sănătos, educației fizice și sportului, protecției florei și faunei, activităților caritabile, precum și activităților în domeniul promovării carității și voluntariatului.”

6.2. Adaptarea legislației privind agenții străini la scopurile războiului împotriva Ucrainei

După invazia la scară largă a Ucrainei, legislația FR privind agenții străini a fost înăsprirea semnificativ. În iulie 2022 a fost adoptată legea „[Privind controlul activităților persoanelor aflate sub influență străină](#)”. Respectiv, a fost revizuită definiția „agent străin”, după cum urmează: „*Prin **agent străin** se înțelege o persoană care a primit sprijin și (sau) se află sub influență străină în alte forme și desfășoară activități ale căror tipuri sunt stabilite de ... prezenta Lege Federală*”. Tipurile de activități sunt:

- colectarea specifică de informații în domeniul activităților militare și militar-tehnice ale Federației Ruse, care, atunci când sunt primite din surse străine, pot fi utilizate împotriva securității Federației Ruse;
- acordarea de asistență în executarea deciziilor organizațiilor internaționale la care Federația Rusă nu participă sau ale agențiilor guvernamentale străine, dacă acestea sunt îndreptate împotriva securității Federației Ruse;
- distribuirea de mesaje și materiale tipărite, audio, audiovizuale și de altă natură, destinate unui număr nelimitat de persoane (inclusiv utilizarea rețelei de informații și telecomunicații „Internet”) și (sau) participarea la crearea respectivelor mesaje și materiale;
- implicarea cetățenilor, inclusiv a minorilor, în activitățile specificate la paragrafele (de mai sus)
- finanțarea activităților specificate la paragrafele (de mai sus).

Este important să se menționeze că pentru identificarea agenților străini, accentele au fost dublate sau chiar triplate. Astfel, agenți străini nu sunt doar cei care primesc suport financiar de peste hotare, dar și cei pe care autoritățile ruse **presupun că s-ar afla sub influență străină**. Lista oamenilor de creație care au fost introduși în [registrul agenților străini](#) conține sute de nume și este în continuă creștere. De exemplu, renumitul scriitor rus, Mihail Veller, [autorul a câtorva zeci de cărți](#) editate multiplu în Federația Rusă, în număr de câteva milioane de copii, nu putea fi etichetat drept agent străin pe motiv că ar fi finanțat de peste hotare. Dar a fost introdus în [Registrul agenților străini](#) de către Ministerul Justiției al FR pe motiv că *“s-a pronunțat împotriva operațiunii militare speciale în Ucraina și a pledat pentru acțiuni ale căror rezultate ar putea duce la o încălcare a integrității teritoriale a Federației Ruse. A participat în calitate de invitat pe platformele informaționale furnizate de mass-media străină și agenți străini, precum și la crearea și distribuirea mesajelor și materialelor agenților străini către un număr nelimitat de persoane. Locuiește în afara Federației Ruse (în Estonia)”*. La fel au procedat autoritățile FR și în raport cu alți scriitori ruși renumiți, precum [Boris Acknin](#), [Dmitri Gluhovskiy](#), etc., care au creat și și-au publicat operele în Rusia.

Exemplele de mai sus, ilustrează cum ultimele amendamente la legea FR privind agenții străini extinde categoriile acestora – cei care primesc finanțare de peste hotare și cei ce manifestă public atitudini critice față de politica oficială. Astfel, dezacordul cu autoritățile ruse și comunicarea publică cu “agenții străini” sunt motive suficiente pentru ca orice persoană să fie ostracizată prin etichetarea de “agent străin”. De fapt, a fost creat un mecanism suplimentar de descurajare a cetățenilor să comunice și să mențină relații cu “agenții străini” – riscul fiind posibilitatea ajungerii în pielea acestora. Dar efectele ostracizării agenților străini nu se limitează doar la cele menționate. De exemplu, cărțile scriitorilor etichetați “agenți străini”, deși formal nu sunt interzise să apară pe rafturile magazinelor, [trebuie să fie marcate](#) cu semnul 18+

conform unui [regulament](#), și ambalate în folie opacă pentru a îngreuna accesul la text înainte de cumpărare. Cartea trebuie să conțină și un disclaimer standard, lizibil, privind calitatea de agent străin a autorului. În acest fel sunt intimidați și consumatorii de informație și opere literare.

Și definiția “**activitate politică**” a fost revizuită pentru a descuraja cetățenii să participe la viața publică. Astfel, activitatea politică cuprinde:

- participarea la organizarea și desfășurarea de evenimente publice sub formă de întruniri, mitinguri, demonstrații, marșuri sau pichete, sau în diverse combinații ale acestor forme, organizarea și desfășurarea de dezbateri publice, discuții, discursuri;
- participarea la activități care vizează obținerea unui anumit rezultat în alegeri, referendumuri, la monitorizarea desfășurării alegerilor, referendumurilor, la formarea comisiilor electorale, a comisiilor de referendum, la activitățile partidelor politice;
- apeluri publice către autorități, funcționari, precum și alte acțiuni care influențează activitățile acestor autorități și persoane, inclusiv cele care vizează adoptarea, modificarea, abrogarea legilor sau a altor acte juridice de reglementare;
- diseminarea, inclusiv prin utilizarea tehnologiilor informaționale moderne, a opiniilor privind deciziile luate de autoritățile publice și politicile pe care le urmăresc;
- formarea opiniilor și convingerilor socio-politice, inclusiv prin efectuarea de sondaje de opinie publică și publicarea rezultatelor acestora sau prin efectuarea altor cercetări sociologice;
- implicarea cetățenilor, inclusiv a minorilor, în activitățile specificate la paragrafele 1-5 ale prezentei părți;
- finanțarea activităților specificate la paragrafele de mai sus.

Exemplul Rusiei a fost molipsitor, un șir de state, precum Kârgâzstan, Georgia, Myanmar și Turcia. La fel a procedat și un șir de state cu democrații consacrate, precum Regatul Unit, Canada, Australia, Israel, etc., inclusiv din Uniunea Europeană (UE) – Ungaria, Franța, Slovacia, Bulgaria, etc. Unele dintre acestea au adoptat, iar altele au elaborat legi privind agenții străini sau privind combaterea influenței străine.

Elaborarea și adoptarea legilor privind agenții străini comportă riscuri referitoare la o posibilă erodare a bazelor statului de drept, creând amenințări reale la adresa drepturilor și libertăților omului, în special a drepturilor la libertatea de exprimare și libertatea de asociere și, amenințând libertatea academică. Există îngrijorări fundamentate privind consecințe negative pentru societatea civilă, legate nu doar de inițiativele intenționate represive asupra „agenților străini”, ci mai ales prin stigmatizarea și descurajare a OSC.

VII. Rapoartele Comisiei de la Veneția, jurisprudența CEDO și standardele internaționale

7.1. Rapoartele Comisiei de la Veneția pe marginea legilor privind agenții străini

Comisia de la Veneția a emis două avize privind legislația Rusiei privind „agenții străini”, în [2014](#) și [2021](#). Un rezumat amplu al acestor avize este inserat în hotărârea CEDO *Ecodefence și alții vs. Rusia*, care a fost utilizat la pronunțarea deciziei finale. Principalele concluzii ale avizelor sunt următoarele:

- **definiția legală a unui «agent străin»** nu este suficient de restrânsă pentru a servi drept bază pentru măsuri restrictive care ar fi «necesare într-o societate democratică» pentru a atinge obiectivele de transparență sau securitate națională.

- **denumirea de „agent străin” este stigmatizantă și înșelătoare**, iar obligarea entităților și a persoanelor să-și eticheteze materialele pe care le produc ca parte a unei „activități politice” nu poate fi considerată „necesară într-o societate democratică” și, prin urmare, este disproporționată
- **stigmatizarea OSC-urilor** ar putea, mai degrabă, să submineze transparența prin inducerea în eroare a publicului cu privire la relația lor cu entitățile străine, provocând crearea unui climat de neîncredere, frică și ostilitate, în loc să contracareze amenințările reale. Pe de altă parte, teama rezonabilă de a fi desemnat drept «agent străin» va avea probabil un efect descurajant asupra societății civile ruse, descurajând entitățile și persoanele să se implice în activități politice înțelese în sens larg.
- **noțiunile de «activități politice» și «sprijin străin»** ar trebui în general abandonate în favoarea unor indicatori care ar putea urmări în mod fiabil formele de interferență străină. De fapt, se recomandă abrogarea completă a legislației respective...”
- **lipsa de certitudine juridică și proporționalitate** în ceea ce privește domeniul de aplicare al clișeului de „agent străin” este deosebit de problematică, deoarece întregul corp al legislației privind „agentul străin” – inclusiv obligațiile, restricțiile și sancțiunile extinse – se bazează pe aceasta.

Comisia de la Veneția a reiterat, totuși, faptul că cerințele de divulgare publică sunt **„justificate doar în cazurile partidelor politice și ale entităților care se implică în mod oficial în activități de lobby remunerate”**. Prin urmare, Comisia a recomandat abrogarea tuturor cerințelor de etichetare publică a „agențiilor străini” desemnați, care nu se încadrează în categoriile menționate.

7.2. Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei

Comitetul de Miniștri ai Consiliului Europei (CoE) a adoptat un șir de recomandări pentru statele membre, printre care [Recomandarea CM/Rec\(2007\)14](#), 10 octombrie 2007, privind statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale în Europa. Capitolul VI al Recomandării, intitulat „Colectare de fonduri, proprietăți și sprijin public” prevede în mod expres că *“ONG-urile ar trebui să fie libere să solicite și să primească finanțare – în numerar sau donații în natură – nu numai de la organisme publice din propriul stat, ci și de la donatori instituționali sau individuali, de la un alt stat sau de la agenții multilaterale, sub rezerva doar a legilor general aplicabile în domeniul vamal, al schimbului valutar și al spălării banilor, precum și a celor privind finanțarea alegerilor și a partidelor politice”*. În acest context, este de menționat că Rusia a ieșit din Consiliul Europei, iar Republica Moldova încă nu.

La reuniunea Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei din 27 septembrie 2017 a fost adoptat un document fundamental privind cooperarea guvernelor statelor membre ale CoE cu organizațiile neguvernamentale, intitulat [“Linii directoare pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor politice”](#), care se referă în mod explicit la **fundamentele participării civile la luarea deciziilor politice** și întreaga gamă de implicare a NGO-urilor cooperarea a autoritățile publice. Aceste linii directoare se regăsesc în legile Republicii Moldova cu privire organizațiile necomerciale și privind transparența decizională.

7.3. Hotărârile CEDO în cazurile referitoare la agenții străini

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a adoptat la 14 iunie 2022 hotărârea [ECODEFENCE AND OTHERS v. RUSSIA](#), referitor la plângerea a 73 de OSC-uri rusești, implicate preponderent în protejarea drepturilor omului, restaurarea naturii și asistență în diferite activități profesionale. CEDO a constatat că legea FR privind agenții străini încalcă drepturile omului, în special, dreptul la libertatea întrunirilor și asocierii, garantate de articolele 10 și 11 ale Convenției Europene a Drepturilor Omului. La modul concret, Curtea a stabilit că „*aplicarea legii privind agenții străini a avut drept impact impunerea de amenzi administrative, costuri financiare, restricții asupra activităților organizațiilor solicitante și inițierea unui dosar penal împotriva directorului uneia dintre organizații. Multe dintre organizațiile solicitante au fost lichidate pentru încălcarea cerințelor impuse agenților străini sau au fost nevoite să decidă să se autolichideze din cauza incapacității de a plăti amenzile sau pentru a evita noi sancțiuni*”.

Potrivit aprecierilor Curții, conceptele de „activitate politică” și „finanțare străină” nu au fost suficient de previzibile și nu conțineau suficiente garanții împotriva abuzurilor, iar utilizarea conceptului de «agent străin» este nefondată. În general, utilizarea termenului „agent străin” are puternice conotații negative, deoarece în contextul istoric al Rusiei și cel regional a fost de obicei asociat cu noțiunea de „spion străin” sau „trădător”. Amendamentele ulterioare la legislația privind agenții străini au restricționat posibilitatea organizațiilor de „agenți străini” de a interacționa cu funcționarii statului și de a desfășura anumite tipuri de activități publice. Utilizarea etichetei „agent străin” nu a afectat doar capacitatea organizațiilor necomerciale de a coopera cu instituțiile statului, ci și relațiile acestora cu alți parteneri și cu publicul larg.

VIII. Tendințe globale privind utilizarea legislației referitoare la influența și agenții străini

În ultimul deceniu, pe plan global, legislația privind “agenții străini” sau cea privind “influența străină” au cunoscut o dezvoltare impetuoasă. Practic în toate jurisdicțiile unde au fost adoptate sau se află în proces de adoptare astfel de legi, acestea sunt declarate drept **mijloc de protejare a suveranității, securității naționale împotriva interferențelor străine camuflate în politica internă și externă, dar mai ales a influenței străine asupra opiniei publice**. În ciuda retoricii similare care însoțește elaborarea și adoptarea acestor legi, în diferite țări, precum și a terminologiei uneori identice utilizate de legiuitori în textele acestor reglementări, se imunează la face o distincție între legile autentice privind „agenții străini” și analogii menite să camufleze alte interese – consolidarea unor regimuri autoritare prin îngrădirea unor drepturi ale cetățenilor sub paravanul că SUA și alte state democratice au adoptat astfel de legi.

8.1. Experiența Ungariei

La 13 iunie 2017, Parlamentul Ungariei a adoptat [Legea privind transparența organizațiilor susținute din străinătate](#). Legea a introdus etichetarea: „**organizație susținută din străinătate**”, care se aplică tuturor asociațiilor și fundațiilor maghiare care primesc finanțare din orice sursă străină. Acestea trebuie să se înregistreze în Registrul OSC-urilor ca „organizații susținute din străinătate” și pe portalul electronic al Ministerului Resurselor Umane și să își indice statutul menționat pe site-ul web, în publicații, în materiale de presă, iar statutul va fi publicat. Organizațiile menționate, pe lângă faptul că sunt etichetate public, mai sunt împovărate cu cerințe suplimentare de raportare a resurselor lor externe, acestea fiind obligate să raporteze fiecare tranzacție pe care au avut-o cu donatori care au contribuit cu cel puțin 500.000 HUF (aproximativ 1.600 EUR) într-un an fiscal și să furnizeze numele donatorilor, locația lor, etc. Nerespectarea legii se pedepsește cu amenzi mari și chiar cu desființarea organizației. Ungaria a fost prima țară din UE care a adoptat o astfel de lege.

8.1.1 Avizul Comisiei de la Veneția

Comisia de la Veneția a emis, la 20 iunie 2017, un [aviz](#) pe marginea legii menționate, recunoscând că:

- legea presupune o interferență disproporționată și inutilă în libertatea de asociere și de exprimare, dreptul la viață privată și interzicerea discriminării, inclusiv din cauza absenței unor obligații de transparență comparabile care se aplică finanțării interne a ONG-urilor.
- excepțiile largi și chiar sporite de la aplicarea Legii, împreună cu retorica negativă care continuă să înconjoare această chestiune, pun și mai mult la îndoială scopul real de a asigura transparența generală.
- obligația de a publica informațiile conform cărora asociația este finanțată din surse externe în toate produsele de presă este în mod clar disproporționată și inutilă într-o societate democratică.
- eticheta „organizație care primește sprijin din străinătate” pare în mod obiectiv a fi mai neutră și descriptivă în comparație, în special, cu eticheta de „agent străin”, dar trebuie subliniat că plasată în contextul predominant în Ungaria, marcat de declarații politice puternice împotriva asociațiilor care primesc sprijin din străinătate, această etichetă riscă să stigmatizeze astfel de organizații, să afecteze negativ activitățile lor legitime și să aibă un efect descurajant asupra libertății de exprimare și de asociere.
- Comisia de la Veneția recunoaște că prevenirea influenței politice străine și lupta împotriva spălării banilor și finanțării terorismului sunt obiective legitime, dar nu trebuie folosite ca pretext pentru a controla ONG-urile sau pentru a restricționa capacitatea acestora de a-și desfășura activitatea legitimă, etc.

8.1.2. Comunicatul Curții de Justiție a Uniunii Europene

La 18 iunie 2020, **Curtea de Justiție a Uniunii Europene** a emis un [Comunicat de presă](#) în care a menționat următoarele:

- restricțiile impuse de Ungaria privind finanțarea organizațiilor civile de către persoane stabilite în afara acestui stat membru nu sunt conforme cu dreptul UE;
- prin impunerea unor obligații de înregistrare, declarare și publicare anumitor categorii de organizații ale societății civile care primesc direct sau indirect sprijin din străinătate, precum și aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea acestor obligațiuni, Ungaria a introdus restricții discriminatorii și nejustificate atât în ceea ce privește organizațiile în cauză cât și persoanele care le acordă un astfel de sprijin;
- restricțiile menționate contravin obligațiilor care revin statelor membre în ceea ce privește libera circulație a capitalurilor prevăzute la articolul 63 din [Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene](#) (TFUE) și articolelor 7, 8 și 12 din [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene](#), referitoare la dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul la protecția datelor cu caracter personal și dreptul la libertatea de asociere.

8.1.3. Startul dezbaterilor proiectului Legii privind transparența vieții publice

În pofida avizului negativ al Comisiei de la Veneția referitoare la Legea privind transparența organizațiilor susținute din străinătate, la 13 mai 2025 în Parlamentul Ungariei a fost introdus proiectul legii privind [transparența vieții publice](#). Formal, prin această lege se urmărește limitarea influenței străine, dar OSC-urile maghiare consideră că măsura este o continuare a politicii premierului Viktor Orban de limitare a

influenței mass-media neguvernamentale și a ONG-urilor, pe care le acuză de activități ostile. Opoziția parlamentară a criticat proiectul, considerându-l analog legii ruse privind agenții străini. Această inițiativă legislativă este considerată drept acțiune directă de implementare a promisiunii din februarie și martie a premierului Orban, când [a pledat în favoarea unei legi noi](#): „*Haideți să avem o lege nouă, ... să închidem ecluzele financiare ale rețelei Soros, să lăsăm organismele statului să-și facă datoria de a proteja suveranitatea și să-i facem pe actualii făptași să respecte legea*”, care să contribuie la [Curățenia de Paște](#): *“insectele au trecut cu bine de iarnă. Vom demonta mașina financiară care a folosit dolari corupți pentru a „cumpăra” politicieni, judecători, jurnaliști, ONG-uri false și activiști politici. Vom elimina întreaga armată din umbră. Ei sunt lacheii noștri moderni, slujitorii Bruxelles-ului, care împing căruța imperiului împotriva propriei țări, în schimbul banilor...”*

Proiectul preconizează că vor fi extinse semnificativ puterile [Autorității Protecției Suveranității](#) (APS) – instituție concepută pentru a efectua investigații invazive împotriva oricărei persoane considerate că urmărește un interes străin, permițându-i acesteia să consolideze controlul asupra activităților mass-media și ale ONG-urilor. APS va crea un registru special al organizațiilor care „amenință suveranitatea Ungariei prin utilizarea finanțării străine pentru a influența viața publică”. Respectiv, bugetele organizațiilor considerate promotoare a intereselor străine vor fi puse sub o supraveghere strictă, necesitând să aibă permisiune specială pentru a primi fonduri din străinătate. Acceptarea neautorizată de ajutor străin se va pedepsi cu amenzi de 25 de ori peste suma transferului de bani. Dacă amenda nu va fi plătită în termen de 15 zile, organizația va putea fi lichidată.

8.1.4. Reacția UE la proiectul privind transparența vieții publice

Comisia Europeană [a reacționat prompt](#), cerând retragerea proiectului și menționând că dacă legea va fi adoptată, aceasta ar constitui o încălcare gravă a principiilor și legislației UE: „Nu vom ezita să luăm măsurile necesare dacă acest proiect va fi adoptat... Comisia acordă o mare importanță rolului societății civile și își menține angajamentul de a proteja libertatea de asociere și de a promova un mediu favorabil activității sale în întreaga UE, inclusiv în ceea ce privește accesul la finanțare”. În paralel, un grup de deputați europeni a solicitat Comisiei să înghețe finanțarea UE pentru Ungaria cu efect imediat, din cauza nerespectării principiilor statului de drept de către guvernul maghiar. Dar ministrul ungar de externe, Péter Szijjártó, a declarat că țara sa nu va renunța la lege: „Nu ar trebui să-și facă griji cu privire la legea transparenței, ci cu privire la interferența străină în viața politică a unei țări a UE.”

8.2. Experiența Australiei

Legea australiană privind [Schema de Transparență a Influenței Străine](#) [Foreign Influence Transparency Scheme (FITS)] a intrat în vigoare la 10 decembrie 2018. Scopul FITS este de a oferi societății transparență asupra naturii, nivelului și amplitudinii influenței străine asupra guvernului și politicii Australiei. Potrivit FITS, persoanele fizice sau entitățile juridice sunt obligate să înregistreze anumite activități (activități înregistrabile) dacă acestea sunt efectuate în numele unui principal străin. Departamentul care deține [Registrul Public](#) în care se efectuează înregistrările a elaborat o gamă de [materiale de îndrumare](#) pentru potențialii solicitanți de înregistrare, pentru a-i ajuta să înțeleagă obligațiile care le revin în temeiul schemei.

FITS definește „activitățile înregistrabile” care, dacă sunt întreprinse, impun ca o persoană să se înregistreze în temeiul legii. Aceste activități includ lobby-ul, pe care Legea îl definește ca reprezentarea intereselor oricărei persoane în orice proces guvernamental sau politic sau încercarea de a influența deciziile sau rezultatul aceluși proces. Mai exact, activitățile înregistrabile includ: a) lobby-ul parlamentar, b) lobby-ul politic general, c) activități de comunicare, d) activitate de achitare (plata de bani sau obiecte de valoare). Respectiv, orice persoană trebuie să se înregistreze dacă îndeplinește următoarele criterii:

- desfășoară activități înregistrabile sau încheie un acord înregistrabil;
- activitatea este sau va fi desfășurată în Australia în numele unui mandant străin;
- activitatea este desfășurată în scopul influenței politice sau guvernamentale, fără. În unele cazuri, acest lucru poate depinde de faptul dacă persoana a deținut o funcție publică de rang înalt în Australia.

Mandant străin sau comanditar (beneficiar), care stă în spatele persoanei înregistrabile (lobbyist-ului) poate fi: un guvern străin sau o organizație politică străină; o entitate legată de un guvern străin; o persoană legată de un guvern străin.

Există, de asemenea, obligații suplimentare de înregistrare pentru activitățile desfășurate de foști miniștri ai Cabinetului și de deținători de funcții desemnați recent (de exemplu, foști politicieni din Commonwealth, personalul acestora și înalți funcționari publici).

FITS prevede, de asemenea, sancțiuni pentru: nerespectarea obligațiilor prevăzute în lege; neînregistrarea în circumstanțe în care o persoană este obligată să facă acest lucru; furnizarea de informații false sau înșelătoare și distrugerea documentelor pentru a evita obligațiile de înregistrare.

Legea FITS permite Secretarului Departamentului Procurorului General să emită notificări de transparență care identifică un anumit actor drept mandant (principal) străin. Dacă Secretarul ajunge la concluzia că un actor este un mandant străin, Secretarul emite o notificare provizorie. Partea identificată în notificare are dreptul de a solicita o revizuire. Dacă Secretarul nu decide să revoce notificarea provizorie în termen de 28 de zile de la publicare, aceasta devine definitivă.

8.3. Experiența Canadei

Canada a adoptat la 20 iunie 2024 Legea privind Transparența Influenței Străine ([Foreign Influence Transparency and Accountability Act](#)). Preambulul legii se referă la necesitatea adoptării acesteia:

- interferența statelor sau puterilor străine și a reprezentanților acestora are un impact semnificativ asupra relațiilor internaționale și a politicii externe a Canadei;
- eforturile statelor sau puterilor străine și a reprezentanților acestora de a influența, într-un mod netransparent, procesele politice și guvernamentale la toate nivelurile de guvernare din Canada au efecte sistemice în întreaga țară și pun în pericol democrația, suveranitatea și valorile fundamentale canadiene;
- eforturile statelor sau puterilor străine și a reprezentanților acestora de a influența, într-un mod netransparent, procesele politice și guvernamentale la un anumit nivel de guvernare din Canada pot avea efecte asupra proceselor politice și guvernamentale ale unui alt nivel de guvernare;
- unele dintre aceste eforturi au un efect deosebit de negativ asupra anumitor comunități din Canada;
- există un consens tot mai mare în Canada și printre aliații săi că registrele de influență străină sunt un instrument necesar pentru a reduce interferența străină în afacerile statelor suverane;
- este de dorit ca informațiile referitoare la anumite activități de influență străină desfășurate în legătură cu procesele politice sau guvernamentale din Canada să fie înregistrate într-un mod care să le facă accesibile publicului;

- înregistrarea acestor informații nu ar trebui să împiedice libertățile vitale pentru cultura politică a Canadei; Și întrucât este de dorit ca un deținător independent de funcții publice să administreze și să aplice cerințele referitoare la înregistrarea acestor informații;

Scopul legii este:

să se asigure că **persoanele** care, în baza unui acord (aranjament), desfășoară activități în legătură cu un **proces politic sau guvernamental** din Canada o fac într-un mod transparent;

- să descurajeze reprezentanții străini să depună eforturi pentru a influența **procesele politice sau guvernamentale** din Canada într-un mod netransparent;
- să crească gradul de conștientizare a publicului cu privire la eforturile reprezentanților străini de a influența **procesele politice sau guvernamentale** din Canada; și
- să consolideze securitatea națională.

Definițiile utilizate în lege sunt următoarele:

- **acord** – aranjament în baza căruia **o persoană** se angajează să desfășoare, sub îndrumarea sau în asociere cu un mandant străin, oricare dintre următoarele activități în legătură cu un proces politic sau guvernamental din Canada: (a) comunicarea cu un deținător de funcție publică; (b) comunicarea sau diseminarea sau provocarea comunicării sau diseminării prin orice mijloace, inclusiv rețele sociale, a informațiilor legate de procesul politic sau guvernamental; (c) distribuirea de bani sau obiecte de valoare sau furnizarea unui serviciu sau utilizarea unei facilități.
- **mandant străin** – o entitate economică străină, o entitate străină, o putere străină sau un stat străin, așa cum sunt definite aceste expresii în Legea privind securitatea informațiilor.
- **persoană** - o corporație, un trust, o societate în participațiune, un parteneriat, un fond, o asociație sau organizație neconstituită în societate și orice altă entitate juridică.
- **proces politic sau guvernamental** (a) orice procedură a unui organ legislativ; (b) elaborarea unei propuneri legislative; (c) elaborarea sau modificarea oricărei politici sau a oricărei programe; (d) luarea unei decizii de către un funcționar public sau un organism guvernamental, inclusiv atribuirea unui contract; (e) organizarea unor alegeri sau a unui referendum; și (f) nominalizarea unui candidat sau elaborarea unei platforme electorale de către un partid politic.
- **Comisar** – oficialul numit pentru asigurarea aplicării legii privind Transparența în Influența Străină, are obligația să înființeze și să mențină un registru care conține informațiile furnizate privind influența străină (specificată în regulamente). Registrul trebuie să fie accesibil publicului.

Este de remarcat că legea canadiană nu conține nicio nuanță discriminatoare sau jignitoare la adresa „persoanelor” care activează în numele unui mandant străin.

Obligația de a furniza informații:

- **persoană** care încheie un acord cu un principal străin trebuie, în termen de 14 zile de la data la care încheie acordul, să furnizeze Comisarului informațiile specificate în regulamente.
- **persoana trebuie**, în conformitate cu regulamentele, să furnizeze, de asemenea, Comisarului actualizări ale oricăror informații pe care le-a furnizat în temeiul prezentei secțiuni.
- **persoana nu trebuie** să furnizeze cu bună știință informații false sau înșelătoare Comisarului sau oricărei persoane care acționează în numele Comisarului sau sub îndrumarea Comisarului.

Persoanele exceptate de a furniza informații:

- **cetățenii străini care deține un pașaport ce conține o acceptare diplomatică**, consulară, oficială sau de reprezentant special valabilă, emisă de Șeful Protocolului pentru Departamentul Afacerilor Externe, Comerțului și Dezvoltării;
- **angajații unui mandant străin care acționează în mod deschis** în calitatea oficială a angajatului;
- persoanele care sunt incluse într-o categorie de persoane specificate în regulamente.

IX. Concluzii și recomandări

Proiectul de lege privind statutul agenților străini, elaborat de către deputații BCS conține un șir de neajunsuri fundamentale, fiind în disonanță cu un șir de legi și politici pe care de-a lungul anilor le-au promovat chiar deputații din formațiunile constituente ale BCS.

Argumentarea referitoare la necesitatea adoptării legii agenților străini este înșelătoare. Invocarea **pericolului globalizării** ca pretext pentru adoptarea unei astfel de legi vine în contradicție cu declarațiile publice ale liderilor BCS, care pare să susțină globalizarea de tip chinezesc, dar întrevăd pericole în regionalizarea (*glocalizarea*) din cadrul Uniunii Europene, pe care anterior au promovat-o prin:

- inițierea procedurii legale de integrare europeană a Republicii Moldova prin [Decretul prezidențial](#) din 13 noiembrie 2002 **privind constituirea Comisiei naționale pentru integrare europeană** și au condus de-a lungul anilor Comisia Națională pentru Integrare Europeană;
- adoptarea, începând cu 2005, după ce au semnat Planul de Acțiuni UE-Moldova, a primelor legi și strategii de cooperare a OSC-urile cu autoritățile publice în scopul integrării europene;
- votarea Recomandării Consiliului de Miniștri ai CoE privind finanțarea ONG-urilor din diverse surse, inclusiv cele străine.

La fel de înșelătoare, prin utilizarea semi-adevărilor, sunt și argumentele precum că drept surse de inspirație pentru elaborarea proiectului BCS ar fi fost legi similare ale statelor democratice. Este adevărat că SUA au adoptat legea FARE, în 1938, dar se face abstracție de contextul în care SUA erau invadate de agenți naziști și cominterniști, ultimii fiind promotorii revoluției mondiale, așa cum anunța chiar Imnul Cominternului: „[Наш лозунг — Всемирный Советский Союз!](#)”. Cealaltă parte a adevărului este că FARE prevede înregistrarea agenților străini care aveau un mandat (beneficiar), care trebuia identificat fără echivocuri. La urma urmei, FARE niciodată nu a impus stigmatizarea și ostracizarea “agenților străini”.

Legile statelor democratice la care face referință proiectul BCS se referă la combaterea influențelor străine, care pot dăuna intereselor statelor respective și evită, adesea să utilizeze noțiunea de “agent străin”, nici vorbă să impună stigmatizarea și ostracizarea.

Din cele expuse mai sus, concluzia care se impune este că proiectului BCS este inspirat din legile Federației Rusie, care au fost adoptate în ajunul anexării Crimeii și agresiunii ulterioare la scară largă împotriva Ucrainei. Anume legislația Federației Ruse insistă pe stigmatizarea obligatorie a agenților străini pentru ai ostraciza.

Calitatea proiectului BCS este absolut nesatisfăcătoare și din punct de vedere a Legii privind actele normative:

- în primul rând, proiectul este întocmit cu neglijență. De exemplu, articolul 4 al proiectului BCS, înregistrat în calitate de inițiativă legislativă, face referință articolul 11, în timp ce documente conține doar 9 articole;
- în al doilea rând, proiectul utilizează termeni nedefiniți, cum ar fi în cazul articolului 5(b), care interzice agenților străini “Desfășura activități **de lobby** în favoarea unor interese străine, fără informarea Comitetului”, însă legislația Republicii Moldova nu definește și practic nu utilizează noțiunea de lobby;
- în al treilea rând, proiectul prevede instituirea Comitetului pentru Controlul Influenței Străine, ca “organ autonom sub control parlamentar, alcătuit din 7 membri, numiți de Parlament, cu un mandat de 5 ani fără posibilitate de reînnoire”, dar nu se referă în nici un fel la modalitate de selectare și numire a membrilor, finanțare etc.;
- în al patrulea rând, proiectul desconsideră opiniile Comisiei de la Veneția pe marginea legilor și proiectelor similare a țărilor membre ale Consiliului European, a recomandărilor Consiliului de Miniștri al CoE, precum și jurisprudența CEDO, contrar prevederilor legii privind actele normative;
- în al șaselea rând, definițiile utilizate în proiect sunt atât de vagi încât în calitate de agenți străini vor trebui să fie inclus, de exemplu, un șir imens de persoanele de vârsta a treia care primește bani de la rudele, care muncesc peste hotare, etc.

În pofida celor menționate, este recomandabilă discutarea publică a proiectului BCS pentru a înțelege mai bine care poate fi impactul adoptării unei astfel de legi.

De asemenea, este important ca discuțiile publice să se axeze pe fenomenul influenței străine, poate aceasta fi doar negativă sau ar putea fi și pozitivă. De exemplu, dacă toate cele 11 legislaturi parlamentare existente de la declararea independenței Republicii Moldova au promovat prin legi și programe de guvernământ, adoptat de Parlament, integrarea europeană, atunci cum poate fi calificată influența EU, în condițiile în care Republica Moldova a inserat în Constituție dezideratul aderării la UE și a început negocierile, în acest sens?

Pe de altă parte, de ce influența străină ar urma să fie apreciată numai în baza finanțării de peste hotare, dar nu și pe alte criterii? De exemplu, în baza criteriilor ideologice. Dacă ar fi așa, atunci principalul agent străin ar trebui să fie PCR, care a elaborat proiectul în cauză. Într-adevăr, PCR împărtășește ideologia marxistă, care potrivit lui V.I. Lenin are la bază trei izvoare – economia politică engleză, socialismul utopic francez și filozofia clasică germană, toate sunt străine. De asemenea, în categoria agenților străini, supuși influenței străine ar trebui să ajungă Biserica Ortodoxă, aflată sub jurisdicția Bisericii Ortodoxe Ruse, care susține războiul de agresiune împotriva Ucrainei, considerându-l [război sfânt](#).

www.adept.md