

OPINIA

Asociației pentru Democrație Participativă ADEPT

asupra proiectului de lege nr. 280/2026 pentru modificarea Codului electoral nr. 325/2022

Chișinău, 10 august 2026

I. Considerații generale

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT a examinat proiectul de lege nr. 280/2026 pentru modificarea Codului electoral nr. 325/2022 și formulează prezenta opinie în vederea îmbunătățirii clarității, previzibilității și aplicabilității normelor propuse. Proiectul are un obiect de reglementare amplu, vizând, între altele, administrația electorală, finanțarea campaniilor, statutul candidaților independenți, metodele alternative de vot, contestațiile electorale și integrarea alegerilor regionale în cadrul general al Codului electoral.

ADEPT apreciază obiectivul de consolidare a cadrului electoral și de eliminare a lacunelor constatate în aplicarea legislației. În același timp, amploarea intervențiilor impune o verificare riguroasă prin prisma principiilor securității juridice, proporționalității, imparțialității administrației electorale și existenței unor remedii efective. Aceste exigențe rezultă inclusiv din Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția, în special pct. II.2 privind stabilitatea dreptului electoral, pct. II.3.1 privind organizarea alegerilor de către un organ imparțial și pct. II.3.3 privind un sistem efectiv de contestare.

Observațiile ADEPT sunt limitate la arhitectura instituțională, drepturile și procedurile electorale, finanțarea campaniilor, metodele alternative de vot, contestații și calitatea tehnico-legislativă a proiectului.

Prezenta opinie a fost elaborată în cadrul unui proiect susținut de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD). Conținutul acestui material aparține ADEPT și nu reflectă în mod neapărat viziunea ONU, inclusiv a PNUD, a statelor membre ale ONU sau a donatorilor.

II. Observații și recomandări principale

1. Coerența reglementării alegerilor regionale și tehnica legislativă a art. 36

Proiectul introduce un nou art. 36 referitor la Consiliul Electoral Central al Găgăuziei și îl precedă de un text explicativ potrivit căruia, „din motive de tehnică legislativă și pentru a nu încărca textul”, normele privind consiliile electorale de circumscripție se aplică și organului electoral regional. O asemenea explicație justificativă nu este proprie corpului normativ al unui cod și ar trebui transferată în nota de fundamentare.

ADEPT recomandă substituirea textului introductiv cu o normă de trimitere clară: „Dispozițiile prezentului cod referitoare la consiliile electorale de circumscripție se aplică în mod corespunzător Consiliului Electoral Central al Găgăuziei, în măsura în care prezentul cod nu prevede altfel.” Această formulă este mai concisă și reduce riscul interpretărilor divergente.

În perspectivă, normele speciale privind alegerile regionale ar trebui sistematizate într-un capitol distinct al Codului electoral. Un cadru consolidat este mai accesibil pentru organele electorale, concurenți, observatori și alegători și corespunde exigenței Comisiei de la Veneția ca legislația electorală să fie clară, inteligibilă și aplicabilă în mod previzibil.

2. Clarificarea statutului Consiliului Electoral Central al Găgăuziei și a raportului cu CEC

Art. 36 alin. (1) califică Consiliul Electoral Central al Găgăuziei drept organ cu independență organizațională, funcțională, operațională și financiară. În același timp, proiectul conferă Comisiei Electorale Centrale competențe importante privind numirea președintelui, completarea componenței, aprobarea aparatului, stabilirea efectivului-limită, asigurarea interimatului și accesul la Registrul de stat al alegătorilor. În plus, modificarea art. 27 prevede că CEC „asistă și supraveghează” organizarea și desfășurarea alegerilor regionale.

Aceste norme trebuie armonizate. Codul bunelor practici, pct. II.3.1, cere ca arhitectura administrării alegerilor trebuie să fie suficient de clară pentru a exclude conflictele de competență.

De asemenea, proiectul trebuie să clarifice caracterul permanent al instituției. În forma actuală, activitatea permanentă este legată în principal de funcția de președinte, în timp ce alte alineate reglementează aparatul și atribuțiile dintre

scrutine. Este preferabil ca legea să indice explicit dacă instituția are caracter permanent și care sunt atribuțiile sale între perioadele electorale.

3. Controlul din oficiu prevăzut la art. 91 Contestațiile, alin. (1²)

Proiectul permite CEC să examineze din oficiu actele, acțiunile și inacțiunile organelor electorale în cazul unor „abateri grave” care afectează integritatea procesului electoral, într-un „termen rezonabil”. Mecanismul poate fi util pentru remedierea unor încălcări grave chiar în lipsa unei contestații, însă formularea actuală este prea deschisă.

În materie electorală, unde termenele sunt scurte și raporturile juridice se consolidează rapid, expresia „termen rezonabil” nu oferă suficientă previzibilitate. ADEPT recomandă definirea sau exemplificarea criteriilor unei „abateri grave”, stabilirea unui termen concret pentru intervenția din oficiu și precizarea efectelor acestora asupra actelor deja executate ori asupra etapelor electorale încheiate. Norma trebuie să prevadă și garanții procedurale pentru subiecții afectați.

4. Clarificarea aplicabilității procedurii generale de contestare în cazul actelor Consiliului Electoral Central al Găgăuziei

Capitolul XIII al Codului electoral reglementează deja, în mod detaliat, dreptul de a depune contestații, termenele, sarcina probațiunii, competența organelor electorale și a instanțelor de judecată, precum și contestarea hotărârilor privind rezultatele votării, declararea candidaților aleși și validarea mandatelor. Prin urmare, în măsura în care aceste dispoziții sunt aplicabile în mod corespunzător Consiliului Electoral Central al Găgăuziei, nu este necesară instituirea unui regim distinct de contestare pentru alegerile regionale. Totuși, proiectul necesită o clarificare punctuală a raportului dintre art. 91 alin. (3), care instituie ca regulă contestarea prealabilă la organul electoral ierarhic superior, și noua prevedere a art. 98 alin. (2¹), potrivit căreia Curtea de Apel Sud soluționează în primă instanță contestațiile împotriva actelor Consiliului Electoral Central al Găgăuziei. Din textul proiectului nu rezultă fără echivoc dacă actele CECG, inclusiv hotărârile privind rezultatele alegerilor, declararea candidaților aleși și validarea mandatelor, se contestă mai întâi la Comisia Electorală Centrală sau direct la Curtea de Apel Sud.

În acest sens, ADEPT recomandă precizarea expresă: (i) dacă Comisia Electorală Centrală reprezintă organul electoral ierarhic superior Consiliului Electoral Central al Găgăuziei în sensul art. 91 și 97; și (ii) dacă sesizarea Curții de Apel Sud este condiționată de parcurgerea procedurii prealabile. Clarificarea ar evita conflicte de competență și riscul declarării unor contestații inadmisibile din motive procedurale.

5. Art. 54 – interdicția aplicată „reprezentanților” organizațiilor

Proiectul extinde interdicția de finanțare/susținere asupra „reprezentanților” unor organizații necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase. Noțiunea este insuficient determinată și poate conduce la afectarea disproporționată a drepturilor politice individuale ale persoanelor care au o legătură profesională sau asociativă cu aceste entități.

ADEPT recomandă ca interdicția să opereze numai atunci când persoana acționează în numele, în interesul ori la indicația organizației sau utilizează, direct ori indirect, fondurile, bunurile, serviciile sau alte resurse ale acesteia. O formulare de acest tip permite combaterea finanțării camuflate fără a institui o incapacitate politică generală pentru angajați, membri sau alte persoane afiliate.

6. Condițiile de eligibilitate bazate pe durata locuirii și cerințele lingvistice

Proiectul introduce condiții de locuire de 5 ani pentru candidații la funcția de deputat în Adunarea Populară și de 10 ani pentru candidatul la funcția de Bașcan. Aceste perioade necesită o justificare riguroasă din perspectiva proporționalității. Legea trebuie să clarifice dacă perioada este continuă sau cumulativă, momentul de referință, documentele admisibile pentru probă și modul de soluționare a situațiilor în care persoana a avut întreruperi temporare ale locuirii.

În privința cerinței ca persoana candidată la funcția de Bașcan să cunoască limbile găgăuză și română, ADEPT recomandă stabilirea unui mecanism obiectiv: nivel minim de competență, autoritate competentă, documente echivalente, procedură și termen de evaluare, cale de contestare și efecte juridice. O condiție de eligibilitate fără mecanism de verificare previzibil riscă să fie aplicată neuniform.

III. Concluzii

ADEPT consideră că proiectul nr. 280/2026 conține intervenții necesare pentru consolidarea cadrului electoral, dar recomandă revizuirea mai multor soluții înainte de adoptarea finală. Prioritare sunt clarificarea statutului administrației electorale regionale, instituirea unui mecanism complet de contestare a rezultatelor, precizarea standardelor probatorii pentru formele de coordonare camuflată, și revizuirea restricțiilor de eligibilitate din perspectiva proporționalității.

ANEXĂ. Tabel de observații și propuneri la proiectul de lege 280/2026

Norma proiectului	Observația ADEPT	Argumentarea	Propunerea de modificare
Art. 36 – textul introductiv al articolului	Textul introductiv propus înaintea alin. (1) („Din motive de tehnică legislativă și pentru a nu încălca textul...”) are caracter explicativ și justificativ, nu normativ. Într-un cod, asemenea explicații trebuie să se regăsească în nota de fundamentare, nu în corpul normativ.	Principiul securității juridice impune ca normele electorale să fie clare, inteligibile și previzibile. Separarea justificărilor de normele obligatorii este importantă și din perspectiva tehnicii legislative: motivarea soluției legislative aparține notei de fundamentare, iar textul legii trebuie să conțină regula juridică propriu-zisă.	Se recomandă eliminarea textului explicativ introductiv de la art.36 și înlocuirea lui cu o normă de trimitere clară, de exemplu: „Dispozițiile prezentului cod referitoare la consiliile electorale de circumscripție se aplică în mod corespunzător Consiliului Electoral Central al Găgăuziei, în măsura în care prezentul cod nu prevede altfel.”
Art. 36 alin. (1)–(14), în corelare cu art. 27 lit. v¹	Proiectul declară că Consiliul Electoral Central al Găgăuziei dispune de „independență organizațională, funcțională, operațională și financiară”, dar, în același timp, atribuie Comisiei Electorale Centrale competențe importante asupra modului de constituire și funcționare a acestuia. În această combinație, nu este suficient de clar ce înseamnă concret „independența organizațională” și care este raportul juridic dintre CEC și Consiliul Electoral Central al Găgăuziei.	Codul bunelor practici în materie electorală, pct. II.3.1, impune ca competențele și raporturile dintre organele electorale să fie suficient de clare, astfel încât să fie evitate conflictele de competență, intervențiile neprevăzute de lege sau dublarea atribuțiilor.	Se recomandă completarea art. 36 cu o normă care să definească expres statutul Consiliului Electoral Central al Găgăuziei și limitele raportului cu CEC. În particular, textul trebuie să precizeze în ce constă „independența organizațională, funcțională, operațională și financiară” a CECG; Formularea trebuie corelată cu art. 27 lit. v ¹ și cu normele Capitolului XIII privind contestarea actelor organelor electorale.
Art. 91 alin. (1²)	Norma propusă permite CEC să examineze din oficiu actele administrative, precum și acțiunile sau inacțiunile organelor electorale atunci când constată „abateri grave” de la prevederile legale care afectează integritatea procesului electoral. Intervenția urmează să aibă loc „într-un termen rezonabil”. Cele două noțiuni-cheie – „abateri grave” și „termen rezonabil” – sunt insuficient determinate pentru materia electorală. Textul nu indică nici criteriile după care se apreciază gravitatea abaterii, nici momentul de la care începe să curgă termenul, nici limita temporală după care CEC nu mai poate interveni din oficiu. De asemenea, nu rezultă clar ce garanții procedurale are organul electoral sau subiectul ale cărui drepturi sunt afectate de o eventuală intervenție.	În materia electorală, termenele sunt, prin natura lor, foarte scurte, iar efectele actelor se consolidează rapid. De aceea, previzibilitatea termenelor și stabilitatea raporturilor juridice sunt esențiale. Chiar proiectul invocă proporționalitatea și stabilitatea raporturilor juridice electorale, însă aceste principii trebuie transpuse în criterii procedurale concrete. O competență de control din oficiu este justificabilă pentru încălcări serioase, dar trebuie să fie delimitată astfel încât să nu permită redeschiderea neprevizibilă a etapelor electorale deja încheiate și să nu substituie arbitrar căile ordinare de contestare.	Se recomandă completarea alin. (1 ²) astfel încât să stabilească: a) criterii obiective pentru calificarea unei abateri drept „gravă” (de exemplu, încălcări susceptibile să afecteze exercitarea drepturilor electorale, egalitatea competiției, rezultatul votării sau legalitatea constituirii/funcționării organului electoral); b) un termen concret pentru intervenția din oficiu, calculat de la data adoptării actului sau de la data la care abaterea a devenit cunoscută CEC, fără a depăși o limită maximală; c) obligația informării și, după caz, audierii persoanelor sau organelor vizate; d) obligația motivării intervenției; e) efectele juridice posibile ale hotărârii CEC și limitele acestora în raport cu etapele electorale deja încheiate. Se recomandă evitarea formulei generale „într-un termen rezonabil” sau completarea acesteia cu un termen maximal expres.

Norma proiectului	Observația ADEPT	Argumentarea	Propunerea de modificare
Art. 98 alin. (2'), în corelare cu art. 91, art. 97 și normele privind confirmarea rezultatelor și validarea mandatelor	Proiectul stabilește că Curtea de Apel Sud soluționează în primă instanță contestațiile împotriva acțiunilor/inacțiunilor și actelor administrative ale Consiliului Electoral Central al Găgăuziei. În același timp, Capitolul XIII al Codului electoral consacră, ca regulă generală, contestarea actelor unui organ electoral la organul electoral ierarhic superior și reglementează competența CEC asupra contestațiilor privind hotărârile organelor electorale, inclusiv cele privind rezultatele votării, declararea candidaților aleși și validarea mandatelor. Din proiect nu rezultă fără echivoc dacă actele Consiliului Electoral Central al Găgăuziei – inclusiv hotărârile privind rezultatele alegerilor regionale, declararea candidaților aleși și validarea mandatelor – se contestă mai întâi la CEC, ca procedură prealabilă, sau direct la Curtea de Apel Sud.	Codul bunelor practici, pct. II.3.3, cere un sistem efectiv de contestare, cu competențe și proceduri suficient de clare, pentru a evita conflictele de jurisdicție și situațiile în care o contestație ar putea fi declarată inadmisibilă pentru neparcurgerea unei proceduri prealabile neclare. În plus, atunci când legiuitorul intenționează să permită contestarea directă în instanță, această derogare trebuie formulată explicit.	Se recomandă precizarea expresă în Cod: a) dacă sesizarea Curții de Apel Sud este condiționată de parcurgerea procedurii prealabile la CEC sau dacă actele CECG se contestă direct în instanță; c) dacă aceeași regulă se aplică hotărârilor privind rezultatele votării, declararea candidaților aleși și validarea mandatelor. Dacă intenția autorilor este contestarea directă în instanță, art. 98 alin. (2') ar trebui completat expres, de exemplu: „Contestațiile împotriva acțiunilor, inacțiunilor și actelor administrative ale Consiliului Electoral Central al Găgăuziei se depun la Curtea de Apel Sud, fără respectarea procedurii prealabile, în condițiile prezentului cod.” Dacă se intenționează păstrarea procedurii prealabile la CEC, acest lucru trebuie menționat expres și corelat cu art. 91 și 97.
Art. 54 alin. (5) lit. e)	Proiectul extinde interdicția de finanțare sau susținere a campaniilor electorale de către organizațiile necomerciale, syndicate, organizațiile de binefacere sau religioase asupra „reprezentanților acestora sau ai părților componente ale acestora”. Noțiunea de „reprezentant” este insuficient determinată. Din text nu rezultă dacă interdicția vizează exclusiv reprezentantul legal și persoanele care acționează efectiv în numele organizației sau dacă poate fi extinsă asupra membrilor organelor de conducere, angajaților, membrilor, voluntarilor ori altor persoane asociate acesteia. În această redactare, norma poate fi interpretată ca interzicând unei persoane fizice să facă o contribuție din resurse proprii doar pentru faptul că este angajat, membru ori are o altă legătură cu o organizație care, ca persoană juridică, nu poate finanța campanii.	Scopul legitim este prevenirea utilizării indirecte sau camuflate a resurselor organizațiilor cărora legea le interzice finanțarea electorală. Interdicția trebuie însă să se raporteze la acțiunea imputabilă organizației – folosirea resurselor acesteia sau acțiunea în numele, în interesul ori la indicația ei – și nu la simpla calitate profesională, asociativă sau de membru a unei persoane. Pentru aplicarea interdicției trebuie să existe o legătură concretă între contribuția persoanei și organizație: mandat, instrucțiune, acțiune în interesul acesteia ori utilizarea fondurilor, bunurilor, serviciilor, infrastructurii sau altor resurse ale organizației. O asemenea delimitare permite combaterea persoanelor interpușe fără a institui o incapacitate politică generală pentru persoanele fizice afiliate unei organizații.	Se recomandă substituția sintagmei: „inclusiv reprezentanții acestora sau ai părților componente ale acestora” cu textul: „precum și persoanele care acționează în numele, în interesul ori la indicația acestora sau utilizează, direct ori indirect, fondurile, bunurile, serviciile ori alte resurse ale acestora”. În consecință, lit. e) ar putea fi redactată, în partea relevantă, astfel: „e) organizațiile necomerciale, syndicatele, organizațiile de binefacere sau religioase, precum și persoanele care acționează în numele, în interesul ori la indicația acestora sau utilizează, direct ori indirect, fondurile, bunurile, serviciile ori alte resurse ale acestora;” Această formulare nu exonerează finanțarea indirectă prin persoane interpușe, dar exclude interpretarea potrivit căreia simpla calitate de angajat, membru sau reprezentant ar atrage automat interdicția de a exercita în nume propriu drepturile politice și de a efectua o contribuție permisă de lege din resurse personale.

Norma proiectului	Observația ADEPT	Argumentarea	Propunerea de modificare
Art. 161 alin. (3)–(4) – condiția locuirii în UTA Găgăuzia	Proiectul stabilește, pentru dreptul de a candida la funcția de deputat în Adunarea Populară, condiția ca persoana „a locuit sau locuiește permanent” în UTA Găgăuzia cel puțin 5 ani și, pentru funcția de Bașcan, cel puțin 10 ani. Din formularea propusă nu rezultă cu suficientă claritate modul de calcul al perioadei. Nu este clar dacă cei 5/10 ani trebuie să fie consecutivi și imediat anteriori alegerilor sau pot fi cumulați din perioade distincte; dacă o absență temporară întrerupe perioada; ce se înțelege prin „a locuit” în raport cu „locuiește permanent”; care este momentul de referință pentru calcul; și prin ce acte se dovedește îndeplinirea condiției. Formula „a locuit sau locuiește permanent” combină două situații juridice diferite fără a preciza criteriul aplicabil fiecăreia.	Condițiile de eligibilitate trebuie să fie previzibile și verificabile înainte de depunerea candidaturii, întrucât nerespectarea lor poate duce la refuzul înregistrării. O condiție de rezidență neclară poate conduce la practici diferite ale organelor electorale și la litigii privind eligibilitatea.	Se recomandă reformularea alin. (3) și (4) astfel încât să se stabilească expres: a) dacă perioada de 5/10 ani trebuie să fie continuă sau poate fi cumulată; b) dacă perioada trebuie să preceadă imediat data alegerilor ori poate include perioade anterioare; c) momentul de referință pentru verificare (de exemplu, data depunerii documentelor sau ziua alegerilor); d) ce se înțelege prin „locuiește permanent” și dacă aceasta se raportează la domiciliul/reședința înregistrată ori la locuirea de fapt; e) ce documente sau date oficiale sunt admise pentru confirmarea condiției; f) modul în care sunt tratate absențele temporare justificate. Propunere alternativă de text: „(3) Au dreptul de a fi aleși deputați în Adunarea Populară a Găgăuziei cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 21 de ani, care au avut domiciliul sau reședința temporară înregistrată în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia pentru o perioadă cumulativă de cel puțin 5 ani și care, la data depunerii documentelor pentru înregistrare în calitate de candidat, au domiciliul sau reședința temporară înregistrată pe teritoriul acesteia.” „(4) Au dreptul de a fi aleși în funcția de Guvernator (Bașcan) al Găgăuziei cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 35 de ani, care au avut domiciliul sau reședința temporară înregistrată în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia pentru o perioadă cumulativă de cel puțin 10 ani și care, la data depunerii documentelor pentru înregistrare în calitate de candidat, au domiciliul sau reședința temporară înregistrată pe teritoriul acesteia, cunosc limbile găgăuză și română și înțeleg celelalte condiții prevăzute de prezentul cod.” „(5) Perioadele prevăzute la alin. (3) și (4) se determină în baza datelor din Registrul de stat al populației. Perioadele distincte de domiciliu sau reședință temporară înregistrată în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se cumulează.”

Norma proiectului	Observația ADEPT	Argumentarea	Propunerea de modificare
Art. 161 alin. (4) – condiția cunoașterii limbilor găgăuză și română	Proiectul prevede că persoana care candidează la funcția de Bașcan trebuie să cunoască limbile găgăuză și română, însă nu stabilește mecanismul prin care această condiție se verifică. Lipsesc nivelul minim de competență lingvistică solicitat, autoritatea competentă să efectueze sau să confirme evaluarea, actele care pot dovedi competența, momentul verificării, procedura aplicabilă, efectele neîndeplinirii condiției și calea de contestare. În lipsa acestor elemente, aceeași condiție poate fi interpretată și aplicată diferit de la un scrutin la altul sau de către diferite organe electorale.	O condiție de eligibilitate care poate determina refuzul înregistrării trebuie să fie stabilită prin criterii obiective, verificabile și previzibile. Candidatul trebuie să poată cunoaște înainte de depunerea documentelor ce nivel este necesar și prin ce mijloace îl poate demonstra, iar rezultatul verificării trebuie să poată fi contestat efectiv. Fără acestea, condiția poate crea un risc de aplicare neuniformă sau selectivă.	Se recomandă completarea Codului sau introducerea unei norme exprese de trimitere la un mecanism stabilit prin lege care să reglementeze cel puțin: a) nivelul minim de competență lingvistică necesar pentru fiecare limbă; b) instituția/autoritatea competentă să certifice sau să evalueze competența; c) documentele care sunt recunoscute drept dovadă suficientă (studii, certificate etc.); d) situațiile în care candidatul trebuie să susțină o evaluare; e) termenul și procedura evaluării, astfel încât aceasta să nu împiedice exercitarea efectivă a dreptului de a candida; f) forma actului prin care se constată rezultatul; g) efectele juridice ale neîndeplinirii condiției; h) calea și termenul de contestare a rezultatului evaluării. Elementele esențiale ale condiției și procedurii trebuie să rezulte din lege, iar eventualele aspecte strict tehnice pot fi dezvoltate prin acte normative subordonate.