

Aprobat în ședința Guvernului din _____2026

Decizia protocolară nr. _____/2026

AVIZ

**la proiectul de lege privind amnistia unor categorii de persoane
în a căror privință a fost pornit proces contravențional sau au fost
sanctionate în baza art. 47¹ alin. (1) Cod contravențional
(inițiativa legislativă nr. 52 din 27 februarie 2026)**

Guvernul a examinat proiectul de lege privind amnistia unor categorii de persoane în a căror privință a fost pornit proces contravențional sau au fost sanctionate în baza art. 47¹ alin. (1) Cod contravențional, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 52 din 27 februarie 2026) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Sub aspectul intenției de reglementare, potrivit notei de fundamentare, necesitatea elaborării proiectului rezidă în contextul presupusei sancționări neprobate, injuste și disproporționate a unui număr semnificativ de persoane în baza art. 47¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 (în continuare – *Codul contravențional*). În acest sens, se indică aplicarea a peste 40 000 de amenzi contravenționale. Totodată, necesitatea amnistiei este motivată prin imposibilitatea achitării amenzilor contravenționale considerabile – de la 25 000 la 37 500 de lei.

În același context, în susținerea inițiativei legislative se invocă pretinsa existență a unor vicii grave la constatarea faptelor contravenționale de corupere electorală pasivă, imposibilitatea reală de exercitare a dreptului la apărare, examinare superficială a cauzelor de către instanțele de judecată, precum și caracterul disproporționat al sancțiunilor.

Prin urmare, se propune ca de amnistie să beneficieze mamele cu copii minori, beneficiarii de pensii prevăzute la art. 9 lit. a)-c) din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, beneficiarii de asistență socială conform categoriilor prevăzute la art. 7 din Legea asistenței sociale nr. 547/2003, precum și veteranii de război conform categoriilor prevăzute la art. 9 lit. a)-d) din Legea nr. 317/2024 cu privire la veteranii de război.

Complementar, pe lângă încetarea proceselor contravenționale și procedurilor de executare a sancțiunilor contravenționale, proiectul prevede posibilitatea restituirii sumelor amenzilor contravenționale achitate până la

adoptarea legii, inclusiv a celor achitate în cadrul procedurilor de executare.

În contextul examinării proiectului, se consideră necesară reținerea următoarelor aspecte: *ab initio*, menționăm că art. 47¹. „Coruperea electorală pasivă” a fost introdus în Codul contravențional prin adoptarea Legii nr. 230/2024 pentru modificarea unor acte normative. Necesitatea completării Codului contravențional cu componența dată de contravenție a fost dictată inclusiv de obiectivele și acțiunile stabilite în Programul național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028 și Planul de acțiuni pentru implementarea Programului național de integritate și anticorupție pentru anii 2024-2028, aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 442/2023. În special, se va reține obiectivul specific

1.4 „Consolidarea integrității și reducerea corupției în procesul electoral, până în anul 2028”.

Drept urmare, pentru atingerea obiectivului propus, s-a constatat necesitatea intervenției normative în vederea asigurării caracterului democratic al alegerilor, precum și alinierii legislației naționale la bunele practici internaționale în domeniu. Astfel, stabilirea răspunderii contravenționale pentru comiterea corupției electorale pasive contribuie la protejarea ordinii de drept și a integrității scrutinelor electorale, fiind un instrument de restabilire a echității sociale ce asigură exercitarea efectivă a votului liber exprimat.

În acest context, fenomenul corupției electorale reprezintă o amenințare gravă la adresa corectitudinii și integrității procesului electoral. Prin natura sa, acesta afectează exercitarea liberă a dreptului de vot, compromite egalitatea concurenților electorali și subminează încrederea cetățenilor în instituțiile statului și în mecanismele democratice de formare a puterii publice. Or, potrivit principiilor consacrate în Constituția Republicii Moldova și în legislația electorală, votul trebuie să fie exprimat în mod liber și independent, fără influențe sau stimulente materiale care ar putea altera voința alegătorului.

În continuare, referindu-ne nemijlocit la propunerea adoptării unui act de clemență în raport cu persoanele care au comis contravenția prevăzută la art. 47¹ din Codul contravențional, se vor reține următoarele.

În primul rând, se notează că amnistia constituie un act de clemență acordat de legislator. Prin urmare, oportunitatea sau inoportunitatea aplicării amnistiei față de persoanele care au comis contravenția prevăzută la art. 47¹ din Codul contravențional este o decizie ce aparține în exclusivitate legiuitorului.

Astfel, potrivit art. 66 lit. p) din Constituția Republicii Moldova, adoptarea actelor privind amnistia este una dintre atribuțiile de bază ale Parlamentului. Totodată, conform art. 31 din Codul contravențional, amnistia este actul care are ca efect înlăturarea răspunderii contravenționale și a executării sancțiunii contravenționale, reducerea sau comutarea sancțiunii contravenționale, acesta neavând efecte asupra măsurilor de siguranță și nici asupra drepturilor victimei.

Deoarece contravențiile sunt considerate fapte de natură penală (a se vedea *Ziliberberg v. Moldova*, 1 februarie 2005, §§ 32-36), sunt relevante aprecierile Curții Constituționale în materia aplicării amnistiei.

Așadar, în Hotărârea nr. 10 din 24 iulie 2025 privind controlul constituționalității articolelor I punctul 4 din Legea nr. 74 din 31 martie 2022, II din Legea nr. 247 din 29 iulie 2022 și VII din Legea nr. 316 din 17 noiembrie 2022 (amnistierea deținuților pe viață) (sesizarea nr. 90a/2025), Curtea a statuat: „46. [...] Parlamentul deține prerogativa exclusivă de a adopta acte privind amnistia și de a reglementa prin lege organică procedura de acordare a amnistiei (articolele 66 lit. p) și 72 alin. (3) lit. o) din Constituție). [...]”

La fel, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 134 din 24 octombrie 2024 de inadmisibilitate a sesizărilor nr. 73g/2024 și nr. 135g/2024 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolele 1 alin. (2), (3), (6) și 6 alin. (1) lit. a1) din Legea privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova nr. 243 din 24 decembrie 2021 (lipsa unor comisii speciale în cadrul inspectoratelor de poliție în vederea aplicării amnistiei în cazul persoanelor condamnate care nu execută în mod efectiv pedeapsa cu închisoarea), „51. [...] legislatorul are, în baza art. 72 alin. (3) lit. n) și o) din Constituție, atât competența de a reglementa infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, cât și prerogativa de a înlătura răspunderea penală sau executarea pedepsei prin acordarea amnistiei și grațierii. Prin urmare, amnistia constituie un act de clemență acordat de legislator prin lege organică pe baza unor considerente social-politice și de politică penală, prin care se înlătură răspunderea penală, executarea pedepsei și alte consecințe ale condamnării.”

În concluzie, se relevă că decizia privind acordarea amnistiei, inclusiv în materia dreptului contravențional, aparține în exclusivitate discreției legiuitorului, Parlamentul fiind autoritatea competentă să stabilească atât oportunitatea adoptării unui asemenea act de clemență, cât și condițiile și limitele aplicării acestuia.

Cu toate acestea, fără a aduce atingere acestei prerogative constituționale a Parlamentului, se consideră necesară evidențierea următoarelor chestiuni și aspecte problematice în contextul intenției liberării de răspundere contravențională pentru comiterea contravenției prevăzute la art. 47¹ din Codul contravențional.

Preliminar, fiind evidențiată mai sus importanța sancționării fenomenului coruperii electorale și efectele negative pe care le comportă acesta, amnistierea unor asemenea fapte contravenționale este de natură să transmită un semnal contradictoriu în raport cu angajamentele asumate de statul Republica Moldova în materia consolidării integrității publice și combaterii corupției, inclusiv în domeniul electoral. Mai mult decât atât, promovarea unei amnistii pentru faptele de corupere electorală la o perioadă atât de scurtă de la introducerea normei contravenționale care sancționează această conduită riscă să compromită efectul preventiv și descurajator al reglementării respective. O asemenea intervenție legislativă poate crea percepția că sancționarea coruperii electorale este lipsită de consecințe reale, ceea ce ar putea încuraja repetarea cu o amploare și mai mare a unor astfel de practici în cadrul viitoarelor procese electorale.

Dintr-o altă perspectivă, pornind de la faptul că instituția amnistiei, după natura sa juridică, reprezintă o măsură excepțională determinată de rațiuni de

politică penală și contravențională, aplicabilă în considerarea intereselor generale ale societății (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 134 din 24 octombrie 2024, § 52), se notează că recurgerea la un asemenea instrument legislativ trebuie să fie justificată prin existența unor circumstanțe deosebite și a unor motive obiective care să impună o derogare de la regimul general al răspunderii juridice.

Totuși, din analiza argumentelor expuse în nota de fundamentare nu rezultă expres existența unor circumstanțe extraordinare sau a unor considerente de interes public major care să justifice instituirea unei asemenea măsuri de clemență legislativă. De fapt, motivația expusă în cadrul notei de fundamentare se referă, în mare parte, la existența unor presupuse vicii sau încălcări de ordin procedural în contextul constatării și examinării contravențiilor de corupere electorală pasivă, precum lipsa unui probatoriu suficient, încălcarea dreptului la apărare, examinarea superficială a cauzelor de către instanțele de judecată etc.

Se va reține că, aferent pretinselor încălcări de ordin procedural în contextul proceselor contravenționale instrumentate, Codul contravențional prevede suficiente mecanisme și instrumente juridice menite să remedieze viciile și abaterile de procedură admise, ca urmare a examinării unei cauze contravenționale. Printre acestea, pot fi menționate:

- declararea nulității procesului-verbal cu privire la contravenție în cazul prevăzut la art. 445;
- posibilitatea contestării în instanța de judecată a procesului-verbal cu privire la contravenție (art. 443 alin. (9)) sau a deciziei agentului constatator asupra cauzei contravenționale (art. 448);
- imposibilitatea admiterii și, respectiv, excluderii probelor care au fost obținute prin violență, amenințări sau prin alte mijloace de constrângere, prin metode ce contravin prevederilor științifice sau prin încălcarea esențială a drepturilor și libertăților constituționale ale persoanei, inclusiv a dreptului la apărare sau a dreptului la interpret/traducător (art. 425 alin. (6));
- posibilitatea contestării hotărârii judecătorești prin intermediul căii ordinare de atac (capitolul VIII);
- posibilitatea solicitării revizuirii procesului contravențional prin intermediul căii extraordinare de atac (capitolul IX).

Având în vedere cele menționate *supra*, se constată că argumentele expuse în nota de fundamentare nu relevă existența unor circumstanțe excepționale de politică penală sau contravențională care să justifice recurgerea la instituția amnistiei. Motivele invocate de autor vizează, în esență, pretinse deficiențe de ordin procedural în procesul de constatare, examinare și soluționare a cauzelor contravenționale.

Or, asemenea aspecte țin de legalitatea administrării probelor, de respectarea garanțiilor procesuale ale persoanei în procesul contravențional și de legalitatea actelor procesuale întocmite de agentul constatator sau emise de instanța de judecată, nu și de necesitatea adoptării unui act de amnistie. Eventualele încălcări sau vicii procedurale urmează a fi remediate exclusiv prin intermediul

mecanismelor procesuale prevăzute de Codul contravențional, inclusiv prin contestarea procesului-verbal cu privire la contravenție sau a deciziei agentului constatat, prin exercitarea căilor ordinare și extraordinare de atac împotriva hotărârilor judecătorești, precum și prin excluderea probelor obținute cu încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei.

În caz contrar, adoptarea unei legi de amnistie pentru a remedia eventuale erori sau încălcări admise în procesul de constatare și examinare a contravențiilor ar conduce la substituirea mecanismelor procesuale specifice procesului contravențional, ceea ce este incompatibil cu natura juridică și scopul amnistiei, consfințită ca măsură excepțională de politică sancționatorie, aplicabilă numai pe baza unor considerente social-politice și de politică punitivă. Prin urmare, se apreciază că soluția legislativă propusă nu este justificată din perspectiva scopului și naturii juridice a instituției amnistiei în sensul art. 31 din Codul contravențional.

Mai mult decât atât, utilizarea amnistiei contravenționale ca un „remediu juridic” pentru acoperirea unor eventuale erori procedurale riscă să afecteze indirect mai multe drepturi procedurale fundamentale, în special dreptul la un proces echitabil în partea ce ține de posibilitatea contestării în fața unui organ judiciar a erorilor de drept și de fapt comise la toate etapele procesului (a se vedea *Öztürk v. Germania*, 21 februarie 1984, § 56).

La fel, se notează că legislativul nu trebuie să-și asume, prin adoptarea unui act de clemență, corectarea unor pretense erori procesuale admise de către organele de constatare sau instanțele judecătorești. Or, în acest caz, se creează riscul unor interferențe asupra principiului separației puterilor în stat, prin afectarea delimitării competențelor dintre puterea legislativă, care adoptă actele de clemență, și puterea judecătorească, care are competența exclusivă să examineze și să soluționeze eventualele erori procedurale comise în cadrul procesului contravențional.

În al doilea rând, se menționează că în art. 47¹ alin. (3) din Codul contravențional este prevăzut un temei special de liberare de răspundere contravențională. Astfel, potrivit normei prenotate, persoana care a săvârșit fapta prevăzută la alin. (1) este liberată de răspundere contravențională dacă s-a autodenunțat și/sau a contribuit activ la descoperirea ori la contracararea săvârșirii faptei de corupere electorală.

În acest sens, se notează că mecanismul prevăzut la alin. (3) este mai adecvat și mai oportun din perspectiva politicii sancționatorii și a combaterii fenomenului corupției electorale, întrucât acesta stabilește caracterul condiționat al liberării de răspundere (persoana s-a autodenunțat și/sau a contribuit activ la descoperirea ori la contracararea săvârșirii faptei de corupere electorală). *Per a contrario*, în ipoteza aplicării amnistiei în varianta proiectului, aceasta ar fi aplicabilă indiferent de comportamentul persoanei.

Având în vedere că norma de la alin. (3) stimulează cooperarea cu autoritățile competente, acest fapt contribuie semnificativ la descoperirea și sancționarea unor alte fapte de aceeași natură. Astfel, temeiul special de liberare

de răspundere prevăzut la alin. (3) este mai compatibil cu obiectivul de prevenire și combatere a faptelor de corupere electorală, deoarece permite atât sancționarea faptelor, cât și stimularea colaborării persoanelor cu autoritățile competente, fără a anula caracterul preventiv și disuasiv al sancțiunii contravenționale. Adoptarea unui act de clemență contravențională ar putea afecta coerența politicii sancționatorii în materia coruperii electorale și, totodată, ar diminua eficiența mecanismului juridic prevăzut la art. 47¹ alin. (3).

Adițional, se menționează că, în opoziție cu prevederile art. 1 alin. (2) din proiectul de lege, de liberarea de răspundere contravențională prevăzută la art. 47¹ alin. (3) poate beneficia orice persoană, nefiind stabilite limitări în funcție de anumite categorii de persoane.

În al treilea rând, cu referire la argumentele privind caracterul disproporționat al sancțiunii stabilite la art. 47¹, precum și invocarea stării financiare precare a persoanelor sancționate, se consideră necesară reținerea următoarelor observații.

Curtea Constituțională, prin adoptarea Deciziei nr. 1 din 21.01.2025 de inadmisibilitate a sesizărilor privind excepțiile de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 47¹ din Codul contravențional (coruperea electorală pasivă), a statuat: „319. [...] incriminarea faptelor, stabilirea pedepsei pentru acestea, precum și regimul executării acestora țin de competența Parlamentului și se bazează pe rațiuni de politică penală. Parlamentul posedă, în acest sens, o marjă discreționară, în măsura în care nu afectează de o manieră nejustificată drepturile fundamentale ale persoanei și respectă principiile constituționale (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 49 din 31 mai 2018, § 29; DCC nr. 88 din 12 septembrie 2019, § 19, DCC nr. 54 din 2 iunie 2020, § 28). Totuși, această marjă discreționară a legislatorului nu trebuie să afecteze principiul proporționalității sancțiunii aplicate prin raportare la fapta contravențională și la circumstanțele cazului. Parlamentul trebuie să estimeze, *in abstracto*, în funcție de o serie de criterii, printre care și frecvența fenomenului infracțional sau gradul de pericol social al acestuia, care sunt limitele de pedeapsă potrivite (DCC nr. 124 din 25 noiembrie 2019, § 22).”

Totodată, în aceeași decizie, Curtea a notat că „323. [...] prevederile Codului contravențional, inclusiv normele contestate, stabilesc garanții suficiente, apte să asigure individualizarea sancțiunilor în fiecare caz particular. Prin urmare, Curtea constată că, prin instituirea unor amenzi disuasive în cazurile de corupție electorală, nu sunt afectate dispozițiile articolului 46 din Constituție (n.a.).”

Pe lângă posibilitatea individualizării sumei amenzii în limitele stabilite de sancțiunea normei contravenționale pentru fiecare cauză în mod particular, se notează asupra dreptului contravenientului de a achita jumătate din amenda stabilită dacă o plătește în cel mult trei zile lucrătoare de la data aducerii la cunoștință a deciziei de aplicare a sancțiunii contravenționale.

În același context, se va reține că, potrivit art. 8 din Codul contravențional, răspunderea contravențională are un caracter personal, persoana fiind supusă

răspunderii doar pentru fapta săvârșită cu vinovăție. Acest principiu reflectă unul dintre fundamentele dreptului sancționator, potrivit căruia consecințele juridice ale unei conduite ilicite trebuie suportate de persoana care a săvârșit fapta. Or, instituirea unei amnistii pentru faptele de corupere electorală pasivă, motivată prin invocarea unei stări financiare precare ale persoanelor sancționate, riscă să golească de conținut acest principiu, înlăturând răspunderea persoanelor care au săvârșit cu vinovăție asemenea fapte și diminuând caracterul responsabil al conduitei electorale.

În altă ordine de idei, aferent propunerii de restituire a sumei amenzilor contravenționale deja achitate, se constată că nota de fundamentare nu conține o evaluare a impactului financiar al măsurii propuse și nu indică volumul estimativ al mijloacelor financiare care ar urma să fie restituite din bugetul de stat. Totodată, nu sunt identificate sursele de acoperire a cheltuielilor respective, contrar cerințelor de fundamentare financiară a inițiativelor legislative care implică impact asupra bugetului de stat.

Astfel, nu sunt respectate prevederile art. 27¹ alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, potrivit căruia, în cazul proiectelor actelor normative care constituie inițiativă legislativă a Președintelui Republicii Moldova, a deputaților în Parlament, a Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și în cazul proiectelor actelor normative elaborate de autoritățile administrației publice locale, nota de fundamentare conține informații privind efectele soluțiilor propuse asupra societății, economiei și bugetului public național sau, după caz, bugetului public local.

Prin urmare, se notează că, potrivit art. 131 alin. (6) din Legea Supremă, nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Sub acest aspect, se apreciază drept relevante statuările Curții Constituționale în materia adoptării actelor normative cu impact financiar. Astfel, în Hotărârea nr. 4 din 21.01.2021 pentru controlul constituționalității Legii nr. 234 din 16 decembrie 2020 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova, Curtea a statuat: „70. [...] în cadrul procedurilor legislative cu impact bugetar, prevederile alineatului (4) din articolul 131 din Constituție stabilesc o dependență decizională directă a Parlamentului față de Guvern, în sensul în care existența acceptului prealabil al Guvernului în privința propunerilor legislative care implică majorarea cheltuielilor reprezintă o condiție imperativă, de la care legislativul nu poate deroga. Din norma constituțională se deduce în mod univoc faptul că acceptul Guvernului trebuie să preceadă adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală. Nerespectarea acestei condiții constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, §§ 48 și 74; HCC nr. 11 din 25 martie 2014, § 62; HCC nr. 28 din 19 noiembrie 2020, §§ 38-39). [...]”

În contextul celor expuse mai sus, Guvernul nu susține proiectul de lege respectiv.