

DOCUMENT DE POLITICI



Adaptarea legislației privind activitatea
partidelor la necesitățile curente

| **Autor:** Igor Boțan

| **A contribuit:** Asociația Promo-LEX

| Toate drepturile sunt protejate. Conținutul acestui document poate fi utilizat și reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație.

| Documentul de politici a fost elaborat în cadrul Proiectului "Advocacy pentru un nou Cod Electoral în Moldova", implementat de către Asociația Promo-LEX, cu suportul financiar oferit de Uniunea Europeană și Organizația Internațională a Francofoniei.

| Opiniile exprimate în publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția donatorilor.



I. Introducere

Democrațiile moderne sunt în exclusivitate democrații partinice. Articolul 41 din [Constituția Republicii Moldova](#) prevede că partidele politice *contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor*. Dezvoltând norma constituțională, [Legea partidelor politice](#) precizează modalitatea de asigurarea a dreptului cetățenilor la asociere în partide politice, subliniind că acestea sunt *institute democratice ale statului de drept, promovează valorile democratice și pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă, prin înaintarea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri, participă, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat, desfășoară alte activități în conformitate cu legea*.

Evoluția din ultimii 30 de ani a pluripartitismului în Republica Moldova arată că aceasta a fost sinuoasă, inclusiv, din cauza modificării legislației în favoarea forțelor politice aflate la guvernare. Pornind, în 1991, de la un cadrul legal permisiv și încurajator pentru instituirea și funcționarea liberă a partidelor politice, în 1998, s-a decis reînregistrarea acestora, înăsprind condițiile în acest sens, prin majorarea de mai bine de 15 ori a numărului minim de membri necesar pentru înregistrarea partidelor. De asemenea, a fost impusă obligativitatea constituiri branșelor teritoriale în jumătate din unitățile administrativ-teritoriale, cu un număr minim, prestabilit, de membri. Aceste modificări au avut o justificare – admiterea tuturor partidelor înregistrate la alegerile parlamentare, fără necesitatea colectării semnăturilor susținătorilor. Au fost îngreunate nu doar procedurile de înregistrare a partidelor, ci și participarea acestora la scrutinele electorale. În acest sens, a fost modificată legislația electorală, [majorând pragurile electorale](#) în mod arbitrar, inclusiv pentru a descuraja constituirea blocurilor electorale sau chiar interzicerea acestora.

Actuala lege privind partidele politice a fost adoptată după consultarea [Ghidului explicativ privind legislația partidelor politice](#), publicat de către Comisia de la Veneția, în 2004. Astfel, cadrul legal a fost îmbunătățit semnificativ, inclusiv prin introducerea prevederilor privind finanțarea partidelor de la bugetul public ca remediu împotriva corupției politice. Clauza respectivă nu a fost însă activată timp de aproximativ 10 ani, iar când a fost pusă în valoare, în 2016, a lăsat multiple breșe pentru finanțarea partidelor politice din surse obscure.

Prevederile legale privind înregistrarea și finanțarea partidelor politice, participarea acestora la competițiile electorale, au intrat într-un fâgaș nou, începând din 2019, după șirul de evenimente privind recunoașterea [caracterului captiv al statului Republica Moldova](#), care s-a manifestat, inclusiv, prin *anularea rezultatelor scrutinelor, hărțuirea partidelor politice de opoziție*, etc. Redresarea situației s-a încercat a fi realizată, în grabă, prin modificarea prevederilor privind sistemul electoral, libertatea asocierii cetățenilor în partide și finanțarea acestora. Apreciind pozitiv modificările menționate, totuși se impune revenirea la problemele menționate pentru a le reexamina prin prisma experienței statelor europene, în baza unor principii bine definite. Un concept încheșat pentru edificarea unui sistem de partide dinamic și viabil trebuie să cuprindă cerințele de bază pentru: înregistrarea partidelor și participarea acestora la scrutine, în special la cele parlamentare; stimularea partidelor, inclusiv prin susținere financiară de la bugetul public, să se înrădăcineze în societate cu scopul de a căpăta o reprezentativitate mai largă; transparentizarea activității financiare a partidelor ca factor de creștere a credibilității acestora și a suportului cetățenilor.

II. Sumar executiv

Scopul acestei lucrări este să fundamenteze necesitatea revizuirii unor prevederi ale Legii privind partidele politice, referitoare la înregistrarea partidelor, și ale Codului electoral privind participarea partidelor la alegerile parlamentare. Propunerile de modificare a legislației au la bază evoluțiile în domeniul de referință din spațiul european, experiența de 30 de ani de dezvoltare a pluripartitismului în Republica Moldova și unele hotărâri ale Curții Constituționale, prevederile cărora sunt obligatorii.

Dreptul cetățenilor la asociere în partide politice este un drept constituțional fundamental și pentru realizarea practică a acestuia este necesară reducerea semnificativă a barierelor în calea înregistrării partidelor – numărul minim necesar de membri pentru înregistrarea partidelor. Se propune ca acest număr minim de membri să fie de 300, cifră care se corelează cu numărul estimativ al participanților la un for partinic reprezentativ, capabil să aleagă organele de conducere și control din cadrul formațiunilor și să dispună de capacitatea de a iniția constituirea branșelor teritoriale ale formațiunilor.

Simplificarea modalității de înregistrare a partidelor politice, în mod natural, poate conduce la creșterea numărului acestora. Un astfel de scenariu nu trebuie să provoace reticență. Scopul primar al partidelor este participarea la alegeri. De aceea, nu ar trebui să existe nici un fel de impedimente pentru participarea partidelor, oricâte ar fie ele, la alegerile locale. Datele despre numărul de localități și de candidați înregistrați la alegerile locale sunt relevante pentru estimarea potențialului organizatoric și ramificarea teritorială a partidelor politice, la fel ca și rezultatele obținute la alegerea primarilor, consilierilor raionali/municipali și locali. Aceste date pot fi utilizate pentru estimarea practică a gradului minimal de reprezentativitate a partidelor politice.

Participarea partidelor politice la alegerile parlamentare se propune a fi condiționată de necesitatea colectării unui număr minim de semnături – 0.3%, din numărul de alegători înscriși în Registrul de stat al alegătorilor. Totuși, partidele și blocurile electorale care dispun de un potențial electoral apreciabil pot fi exceptate de la colectarea semnăturilor: 1) pentru că au, ca urmare a rezultatelor ultimelor alegeri, reprezentare parlamentară sau 2) au un anumit număr de primari și consilieri aleși. Cifrele respective sunt calculate astfel încât să reflecte potențialul de colectare a celor 0.3% din semnăturile alegătorilor înregistrați.

Pentru combaterea corupției politice se propune interzicerea pentru partidele politice să desfășoare activități comerciale cu mărfuri de consum și de caritate. Este fundamentată necesitatea renunțării la finanțarea partidelor politice de la bugetul public în baza doar a principiului *compensator* pentru efortul de a fi obținut un anumit număr de voturi la alegerile parlamentare, locale și prezidențiale. Se propune combinarea într-o anumită proporție a principiului compensator cu principiul înrădăcinări în electorat, adică capacității partidelor de a colecta cotizații de membru și donații de la persoanele fizice și juridice. În astfel de condiții ar putea beneficia de finanțare de la buget și partidele nou înregistrate, care nu au participat la alegeri și nu pot beneficia de finanțări în baza principiului compensator, dar ar putea obține finanțare de la buget dacă demonstrează că este susținut de proprii membri prin cotizații și de donatori.

La fel, se propune revizuirea măsurilor stimulatorii la finanțarea partidelor de la buget prin eliminarea dublărilor și clauzelor irelevante. Astfel, este de prisos stimularea partidelor prin finanțări pentru reprezentarea femeilor, odată ce legea impune cota de reprezentare de cel puțin 40%. Stimularea financiară a partidelor pentru promovarea reprezentativității anumitor categorii de cetățeni trebuie să se bazeze pe principiul proporționalității în vederea atingerii reprezentativității optime. Astfel, pare inoportun stimularea partidelor pentru promovarea tinerilor, dacă aceștia reprezintă, de fapt, majoritatea relativă în parlament. Pe de altă parte, este oportun să fie stimulate partidele pentru asigurarea unei reprezentativități adecvate a deputaților din raioane, întrucât 1/3 dintre aceste nu au deputați în Parlament din cauza sistemului electorat proporțional absolut: o țară – o singură circumscripție electorală.

Pentru asigurarea unei transparențe mai pronunțate a partidelor politice se propune ca partidele să dețină un registru a membrilor, care pot cotiza formațiunii și contribui, deci, la atragerea finanțării publice, raportând anual aceste informații către organul de control – Comisia Electorală Centrală. Deținerea și actualizarea registrului membrilor face inutilă eliberarea carnetelor de partid, despre care nu se înțelege la ce pot servi.

Statisticile electorale arată că, în cele 10 exerciții electorale parlamentare, desfășurate în baza sistemului electoral proporțional s-a pierdut, în mediu reprezentarea a aproximativ 15% din voturile cetățenilor care au susținut formațiuni ce nu a au depășit pragurile electorale. De obicei, reprezentarea în parlament o obțin 3-5 partide din peste aproximativ 20 participante la alegeri. În astfel de circumstanțe este oportună încurajarea constituirii blocurilor electorale prin egalarea pragului electoral pentru blocuri cu pragul pentru partidele singulare, precum și diminuarea acestor praguri până la 3%. Această măsură poate contribui la creșterea concurenței politice.

III. Dreptul cetățenilor la asociere în partide

3.1. Experiența spațiului european

Tradițiile democratice înrădăcinate de secole în spațiul european se manifestă prin faptul că reglementările privind asocierea cetățenilor în partide politice sunt extrem de permissive. În Uniunea Europeană, în 9 din cele 27 de state [nu există legi cu privire la partidele politice](#). Astfel, în țări, precum Belgia, Danemarca, Irlanda, Franța, Italia, Luxemburg, Malta, Olanda și Suedia nu există legi speciale privind partidele politice. Acestea din urmă sunt asociații ale cetățenilor ca și multe altele, care își declară existența, se înregistrează ca persoane juridice sau se declară partide pentru a participa la competițiile electorale conform legislației electorale. Din cele 9 state, doar în 3 țări legile electorale prevăd condiționări referitoare la numărul minim necesar de susținători pentru a participa la alegeri. De exemplu, în Danemarca partidele trebuie să prezinte organului electoral semnăturile a cel puțin 1/175 parte din numărul total de voturi valabil exprimate (~0.6%) la alegerile precedente. În Italia, pentru a participa la alegeri partidele trebuie să prezinte organelor electorale un anumit număr de semnături, cerința respectivă referindu-se doar la partidele care nu au reprezentare parlamentară. În Suedia, pentru a participa la alegeri partidele trebuie să prezinte cel puțin 1500 de semnături ale alegătorilor, aproximativ ~0.02% din numărul total de alegători.

A doua categorie de state din UE – Germania, Grecia, Spania, Cipru și Austria, dispun de legi privind partidele politice, care nu impun nici o restricție sau cerințe privind numărul de membri sau susținători pentru a fi înregistrate de organul responsabil.

A treia categorie, constituită din patru state UE – România, Ungaria, Slovenia și Letonia, au legi ce reglementează înregistrarea și activitatea partidelor politice care prevăd necesitatea unui număr pur simbolic de semnături sau membri pentru înregistrare. De exemplu, în România pentru înregistrarea unui partid politic este necesară existența a cel puțin 3 membri. În Ungaria sunt necesare semnăturile membrilor participanți la adunarea de constituire a partidului, fără a preciza numărul. În Letonia și Slovenia sunt necesare semnăturile a cel puțin 200 de membri fondatori.

A patra categorie, incluzând – Cehia, Estonia, Lituania și Polonia, care au în reglementările legale referitoare la partide cerințe privind existența unui număr minim de 1000 de membri pentru înregistrarea partidelor – cam atâția câți ar participa la o adunare de constituire.

În sfârșit, în cea de **a cincea categorie** sunt grupate statele UE care impun bariere serioase pentru înregistrarea partidelor. Astfel, în Bulgaria legea prevede necesitatea existenței a cel puțin 2500 membri, prezentarea organului regulator a semnăturilor a cel puțin 50 de membri ai grupului de inițiativă și a cel puțin 500 de semnături ale membrilor fondatori. În Finlanda, la înregistrare sunt necesare semnăturile a cel puțin 5000 de cetățeni, iar în Slovacia – 10000. Totuși, cel mai proeminent caz este cel al Portugaliei, unde legea partidelor prevede că pentru înregistrare sunt necesare cel puțin 7500 semnături, făcând și singura excepție din spațiul UE prin interzicerea expresă a partidelor regionale printr-o normă constituțională. Respectiv, conform [Articolului 6 al Constituției](#), Portugalia este un *“stat unitar, organizat pentru respectarea autonomiei autorităților locale și descentralizării democratice a administrației. Arhipelagurile Azores și Madeira constituie regiuni autonome cu statutele lor politice și administrative proprii, precum și cu organele lor de autoguvernare”*. În pofida autonomiei celor două arhipelaguri, consfințite în legea supremă, alineatul (4) al Articolului 51 spune în mod expres că *“niciun partid nu poate fi constituit dacă denumirea și scopurile*

lui statutare indică asupra caracterului lui regional". De asemenea, alineatul (6) al articolul respectiv din constituție se referă la finanțarea partidelor: "Legea va stabili normele care reglementează finanțarea partidelor politice, în special în ceea ce privește limitele pentru finanțarea publică și cerințele privind transparența bunurilor și conturilor".

Până în anul 2020, Republica Moldova s-ar fi înscris în cea de a cincea categorie de state europene privind duritatea condițiilor pentru înregistrarea partidelor – impunerea existenței unui număr exagerat de mare de membri de partid, existența branșelor teritoriale în cel puțin jumătate din unitățile administrative, cu un număr exagerat de mare de membri în fiecare branșă, ceea ce însemna, de fapt, imposibilitatea înregistrării partidelor regionale. Ultimul factor a avut un impact specific – camuflarea sub umbrele civice a unor entități politice regionale, aducând prejudicii de imagine organizațiilor societății civile neafiliate politic.

3.2. Schimbarea abordării privind dreptul la asociere în Republica Moldova

Având în vedere experiența diversă a statelor europene, examinată mai sus, CEDO a stabilit că cerințele din legislația majorității țărilor membre ale Consiliului Europei privind înregistrarea partidelor nu reprezintă o încălcare a drepturilor la asociere, dacă acestea sunt rezonabile. În acest context, este de remarcat că, la 25.02.2020 Curtea Constituțională (CC) a Republicii Moldova a adoptat [hotărârea nr.5](#) prin care a **declarat neconstituționale** prevederile articolului 8 alineatul (1) litera d), care stabileau că la momentul constituirii partidului numărul de membri „nu poate fi mai mic de patru mii”, precum și că „membrii acestuia trebuie să fie domiciliați în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea din Republica Moldova, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate”. În acest context, pentru a îndeplini prevederile hotărârii CC, Parlamentul a adoptat Legea nr.20 din 20.07.2020 de modificare a legii partidelor, prin care s-a stabilit că pentru a fi înregistrat un partid trebuie să prezinte „*actul de constituire însoțit de lista membrilor partidului politic, al căror număr nu poate fi mai mic de o mie, actele de constituire ale organizațiilor teritoriale ale partidului, lista delegaților participanți la congresul de constituire...*”.

Modificarea menționată a făcut abstracție de conceptul care a stat la baza argumentării anterioare a numărului ridicat de membri necesar pentru înregistrarea partidului – dreptul de participare a partidelor la alegeri, fără colectarea unui număr prestabilit de semnături ai susținătorilor. [Ghidul privind reglementarea activității partidelor politice](#) elaborat de OSCE și Consiliul Europei în 2020, recomandă găsirea unui echilibru între impunerea unui număr minim de membri pentru înregistrarea partidelor politice versus impunerea colectării unui număr minim de semnături ale susținătorilor pentru a participa la alegeri, număr care nu ar trebui să depășească 1% din numărul cetățenilor înscrși în registrele de alegători. Pe lângă exemplele invocate mai sus, este oportun, în acest sens, să se invoce exemplul României, care a ales calea să liberalizeze la maximum dreptul cetățenilor la asociere în partide politice, acest lucru fiind accesibil câtorva persoane, în schimb a impus în [Legea privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților](#) introducerea obligativității colectării semnăturilor susținătorilor pentru înregistrarea partidelor în calitate de concurenți electorali: „*Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care depun la Biroul Electoral Central o listă de susținători cuprinzând cel puțin 1% din numărul total al alegătorilor înscrși în Registrul electoral la nivel național pot depune liste de candidați în toate circumscripțiile electorale...*”. În 2020 [articolul 54](#) al legii menționate a fost modificat, numărul semnăturilor necesare fiind diminuat de două ori, până la 0.5%.

Din exemplul de mai sus, desprindem că România a soluționat exemplar dilema asigurării dreptului cetățenilor la asociere în partide politice, pe de o parte, și asigurarea unui grad minim de reprezentativitate pentru partidele participante la alegeri, pe de altă parte. Revenind la cazul Republicii Moldova, ne convingem că modificarea legii partidelor s-a rezumat la o soluție intermediară – constituirea unui partid de cel puțin 1000 de cetățeni, fără obligativitatea existenței unui număr anumit de branșe teritoriale. Astfel, numărul minim de membri pentru constituirea partidelor a rămas destul de înalt, iar reprezentativitatea a fost redusă substanțial pentru menținerea dreptul de participare la alegeri, fără confirmarea reprezentativității prin intermediul colectării semnăturilor susținătorilor.

Ce s-a schimbat în ultimii doi ani urma modificărilor legislative? În condițiile noi [au fost înregistrate 7 partide politice](#), numărul total al partidelor majorându-se cu aproximativ 13%. Din cele 7 partide, 5 au avut prilejul să participe la [alegerile parlamentare anticipate](#) din 11 iulie 2021, fiind înregistrate până la începerea campaniei electorale. Patru dintre ele au participat la alegeri și doar unul dintre ele a reușit să obțină peste 1% din voturile valabil exprimate. În general, la alegeri au participat 22 de partide, adică aproximativ 40% din toate cele înregistrate. Astfel, ne convingem că liberalizarea dreptului la asociere în partide, ca drept fundamental, nu sporește în mod automat concurența electorală. De aceea, este recomandabilă estimarea reprezentativității partidelor înaintea participării la alegeri prin impunerea colectării unui număr minim de semnături ale susținătorilor. Excepție poate fi făcută pentru partidele cu reprezentare parlamentară, așa cum este cazul Italiei, și pentru cele care au o anumită reprezentativitate la nivel municipal.

Pentru a fi înregistrate în calitate de concurenți electorali la alegerile parlamentare, partidele politice și blocurile electorale urmează să colecteze semnăturile a 0.3% din cetățenii incluși în registrul alegătorilor. În cifre absolute acest procentaj ar reprezenta aproximativ 10 mii semnături, dar este important ca cifra exactă să fie raportată la numărul de alegători, deci nu este abstractă. Statisticile electorale arată că în ultimii 10 ani numărul alegătorilor care participă la alegerile parlamentare sau prezidențiale este de aproximativ 1.5 milioane, însemnând că de fapt partidele ar trebui să colecteze ceva mai puțin de 0.5% din semnăturile participanților la alegeri. Sunt scutite de colectarea semnăturilor partidele care satisfac uneia din următoarele condiții:

- sunt reprezentate în Parlament ca urmare a participării la alegerile precedente, individual sau în cadrul blocurilor electorale;
- au obținut la ultimele alegeri municipale cel puțin 1% de numărul funcțiilor de primar sau consilieri raionali sau 0.5% de consilieri locali. La alegerile locale participă de obicei 1.2-1.3 milioane de cetățeni, care aleg aproximativ 900 de primari, media de voturi per primar fiind de aproximativ 1000 de voturi, deci 1% ar însemna alegerea a aproximativ 9 primari pentru care au votat aproximativ 9-10 mii de cetățeni, aproximativ echivalentul numărului de semnături necesare pentru înscrierea în cursa electorală parlamentară. La nivel local se aleg aproximativ 12 mii de consilieri, însemnând că alegerea a 0.5% dintre aceștia, adică 60 de consilieri necesită aproximativ 6000 voturi. Totuși, alegerea a 60 de consilieri demonstrează o arie mai extinsă a înrădăcinării în electorat.

Condițiile invocate mai sus au menirea să stimuleze partidele politice să-și dezvolte branșele teritoriale pentru a participa la alegerile locale și a-și extinde comunicarea cu cetățenii, ridicându-și astfel nivelul reprezentativității.

Experiența europeană demonstrează că dreptul cetățenilor la asociere în partide politice este reglementat prin lege și conține condiționalități de strictețe mai scăzută, decât dreptul partidelor de a participa la alegeri, drept confirmat prin capacitatea de a colecta numărul necesar de semnături. În astfel de circumstanțe, este judicios să se revină la numărul minim necesar pentru înregistrarea partidelor de 300 de cetățeni cu drept de vot, așa cum era prevăzut în prima lege privind partidele și alte organizații social-politice. Acest număr minim este suficient pentru completarea și funcționarea adecvată a partidelor. Statisticile arată că majoritatea partidelor cu un potențial electoral moderat – obținerea a mai mult de 0.5% din voturi, desfășoară congrese cu participarea a aproximativ 200-300 de delegați, marja de sus fiind suficientă ca punct de reper pentru numărul de membri necesar la momentul înregistrării. Experiența primului ciclu electoral, în perioada 1990-1994, a arătat că cifra de 300 membri la înregistrare a fost adecvată, permițând completarea întregului spectru politic cu aproximativ 40 de formațiuni.

IV. Principiile finanțării partidelor politice de la bugetul public

4.1. Practici europene de finanțare a partidelor politice

Un șir de state din cadrul Uniunii Europene oferă [subvenții anuale partidelor politice](#) din bugetul public. De obicei, finanțarea se oferă în funcție de numărul de locuri obținute în forurile legislative sau/și numărul de voturi obținute la ultimele alegeri. Există state care impun praguri de calificare pentru finanțarea partidelor de la buget – obținerea a cel puțin între 1% și 3% de voturi la ultimele alegeri. Câteva țări utilizează instrumentul finanțării partidelor de la buget pentru încurajarea egalității de gen în cadrul partidelor.

De obicei, statele UE care practică finanțarea partidelor de la buget condiționează utilizarea resurselor bugetare pentru categorii concrete de cheltuieli (Austria, Croația, Finlanda, Germania, Ungaria, Luxemburg, Portugalia). Adesea abordarea este inversă (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Slovacia), se impun restricții concrete pentru utilizarea resurselor de la buget – achitarea datoriilor către terți sau oferirea împrumuturilor sau creditelor către persoane fizice sau juridice, acorduri de parteneriat, gaj în numele persoanelor fizice sau juridice, donații, etc.; desfășurarea campaniilor electorale pentru alegeri sau referendumuri, delimitând astfel cheltuielile pentru **construcția de partid** și cele pentru campaniile electorale, în care toți concurenții trebuie să aibă condiții egale. Dar există state, care nu impun niciun fel de condiționalități (Belgia, Suedia, Slovenia).

În mod firesc partidele politice în spațiul european sunt finanțate din surse private – cotizații de membru și donații din partea persoanelor fizice și juridice. Donațiile private sunt adesea reglementate și plafonate, acestea fiind interzise din partea cetățenilor străini, dar existând și cerințe privind identificarea donatorilor, care oferă sume peste un anumit prag. Controlul finanțării partidelor politice, de obicei, se face pe două paliere. Primul se referă la sursele de finanțare și utilizarea acestora în asigurarea funcționării, inclusiv pentru construcția de partid. Al doilea - cheltuielile efectuate în timpul campaniilor electorale, care sunt adesea plafonate. În majoritatea țărilor europene legislația impune prezentarea de către partide a rapoartelor financiare periodice privind sursele de finanțare și cheltuielile efectuate. Există trei abordări diferite în privința instituțiilor abilitate să verifice rapoartele financiare ale partidelor:

- auditul finanțării partidelor este efectuată de instituții specializate – curțile de conturi. . Această abordare este realizată în state, precum, de exemplu, Austria, Bulgaria, Croația, Finlanda, Ungaria, Luxemburg, Slovenia și Spania.
- auditul finanțării partidelor este efectuat de instituții specializate – subdiviziuni ale ministerelor de interne sau finanțe, camere de comerț, etc. Într-un șir de state, precum Belgia, Estonia, Grecia, Irlanda, Slovacia, legislația prevede constituirea unor comisii mixte speciale, constituite de experți și persoane cu înaltă credibilitate din rândul parlamentarilor și a reprezentanților profesiilor juridice.
- cea de a treia abordare este caracteristică statelor, precum Cehia, Franța, Lituania, Polonia, România, etc., care au subdiviziuni în cadrul comisiilor electorale centrale, însărcinate cu verificarea rapoartelor financiare ale partidelor politice. În eventualitatea descoperirii încălcărilor referitoare la finanțarea partidelor se impun sancțiuni prevăzute de lege, în baza unor hotărâri judecătorești.

4.2. Principiul suportului financiar compensator

Experiența internațională demonstrează că finanțarea partidelor politice de la bugetul public reprezintă un remediu eficient pentru diminuarea substanțială a finanțării din surse obscure, care contribuie la răspândirea corupției politice. Utilizarea banilor publici pentru finanțarea partidelor politice implică respectarea interesului cetățenilor, plătitori de impozite. Contribuabilul trebuie convins că banii publici cheltuiți pentru finanțarea partidelor sunt utilizați corect.

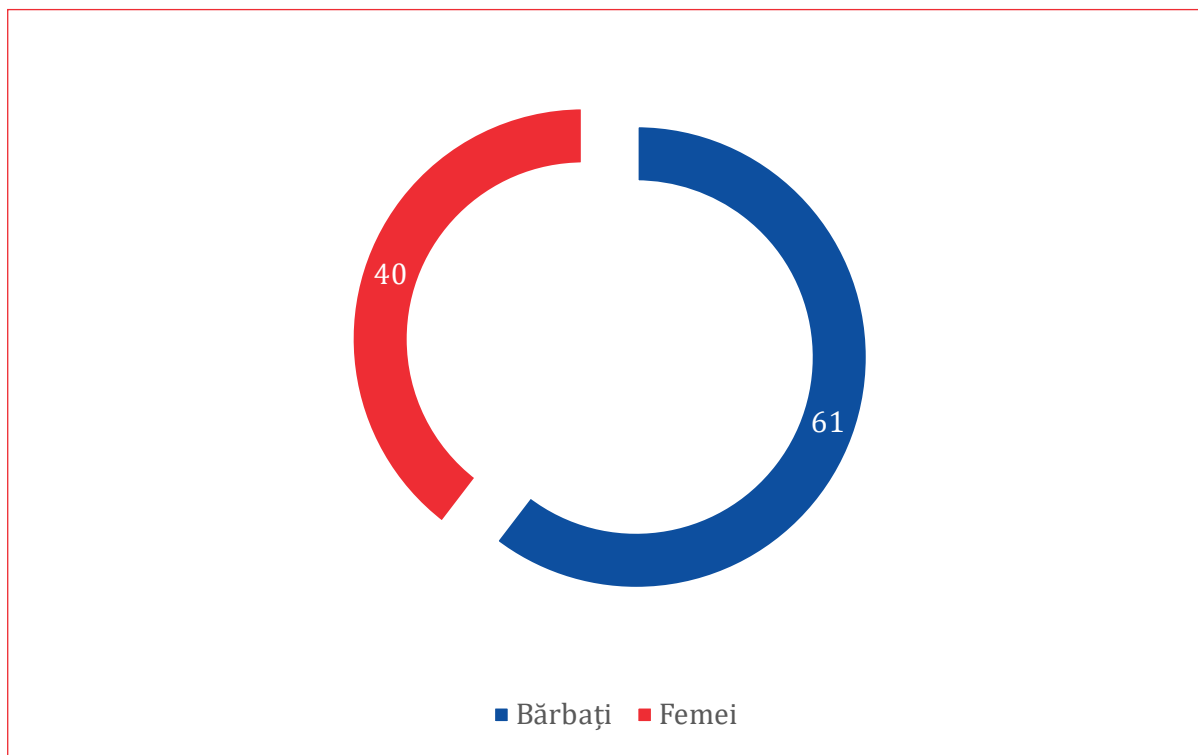
Partidele politice au menirea să lupte pentru putere, devenind o *forjerie* de cadre pentru clasa politică și administrația publică. Acest efort al partidelor trebuie susținut financiar în baza criteriului **reprezentativității**. În mod normal, se consideră că numărul de voturi obținute de partide la alegeri este cel mai sigur indicator al reprezentativității. Majoritatea statelor europene care au dezvoltat legislația referitoare la finanțarea partidelor de la bugetul public pun accentul pe principiul reprezentativității, de fapt, pe compensarea eforturilor partidelor în campania electorală. În acest sens, este condiționată proporția finanțării de la buget de numărul de voturi sau mandate obținut la alegerile generale sau municipale. Astfel, principiul compensator pentru finanțarea partidelor se sprijină pe remunerarea partidelor pentru numărul de voturi acumulate, înmulțit la costul mediu calculat al unui vot. Există și modele de finanțare de la buget, care pun accentul nu doar pe criteriul **compensator**, ci deopotrivă și pe cel **stimulator**. Astfel, în Germania volumul finanțării de la buget pentru măsurile **compensatorii** nu-l poate depăși pe cel **stimulator**, legat de capacitatea partidelor de a colecta cotizații de partid și donații din partea persoanelor fizice și juridice. Se consideră că aplicarea concomitentă a criteriilor compensator și stimulator permite estimarea corectă a ancorării sau înrădăcinării partidelor în societate, întrucât după alegeri cetățenii, contribuabilii, nu rămân pasivi, ci se implică direct prin plata cotizațiilor și donații.

4.3. Principiul oportunității

În Republica Moldova, începând cu anul 2016, legea partidelor a prevăzut aplicarea criteriului compensator pentru finanțarea partidelor, bazat pe numărul de voturi acumulate la alegerile parlamentare și locale generale. Din anul 2020, criteriul compensator a fost stratificat, fiind aplicat pentru numărul total de voturi, precum și pentru promovarea pe listele electorale a femeilor și tinerilor. S-a reieșit din oportunitatea promovării reprezentativității anumitor categorii de cetățeni pe criterii de gen și vârstă. Astfel, principiul **oportunității** este aplicabil pentru încurajarea sau **descurajarea** prin intermediul normelor legale a manifestării anumitor fenomene. De exemplu, este oportun ca unitățile administrativ-teritoriale să fie reprezentate în forul legislativ, având în vedere că actualmente 1/3 din raioane nu sunt reprezentate în Parlament. Altminteri, își pierde sensul articolul 2 – Principiul teritorial de organizare a partidelor politice, al Legii nr.294-XVI privind partidele politice. Într-adevăr, la ce bun să impui organizarea teritorială a partidelor, dacă în urma alegerilor aceste branșe nu se regăsesc sau sunt subreprezentate în Parlament (vezi Figura 4.3.3).

În mod normal, principiul oportunității ar trebui aplicat fără echivocuri și fără dublări. Astfel, articolul 7 din Legea nr. 5-XVI din 09.02.2006 [cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați](#) prevede că *partidele politice sunt obligate să contribuie la asigurarea egalității de drepturi și de șanse între membrii săi femei și bărbați, respectând o cotă minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe la ... reprezentarea femeilor și bărbaților în listele de candidați fără discriminare după criteriul de sex.* Această clauză a politicilor gender este reiterată și precizată în articolul 46 al [Codului electoral](#): *Listele candidaților pentru alegerile parlamentare și locale vor fi întocmite respectându-se cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe. Poziționarea candidaților pe liste se face conform formulei: minimum patru candidați la fiecare zece locuri.* Fiind impusă prin legea, egalitatea gender se realizează, practic, impecabil.

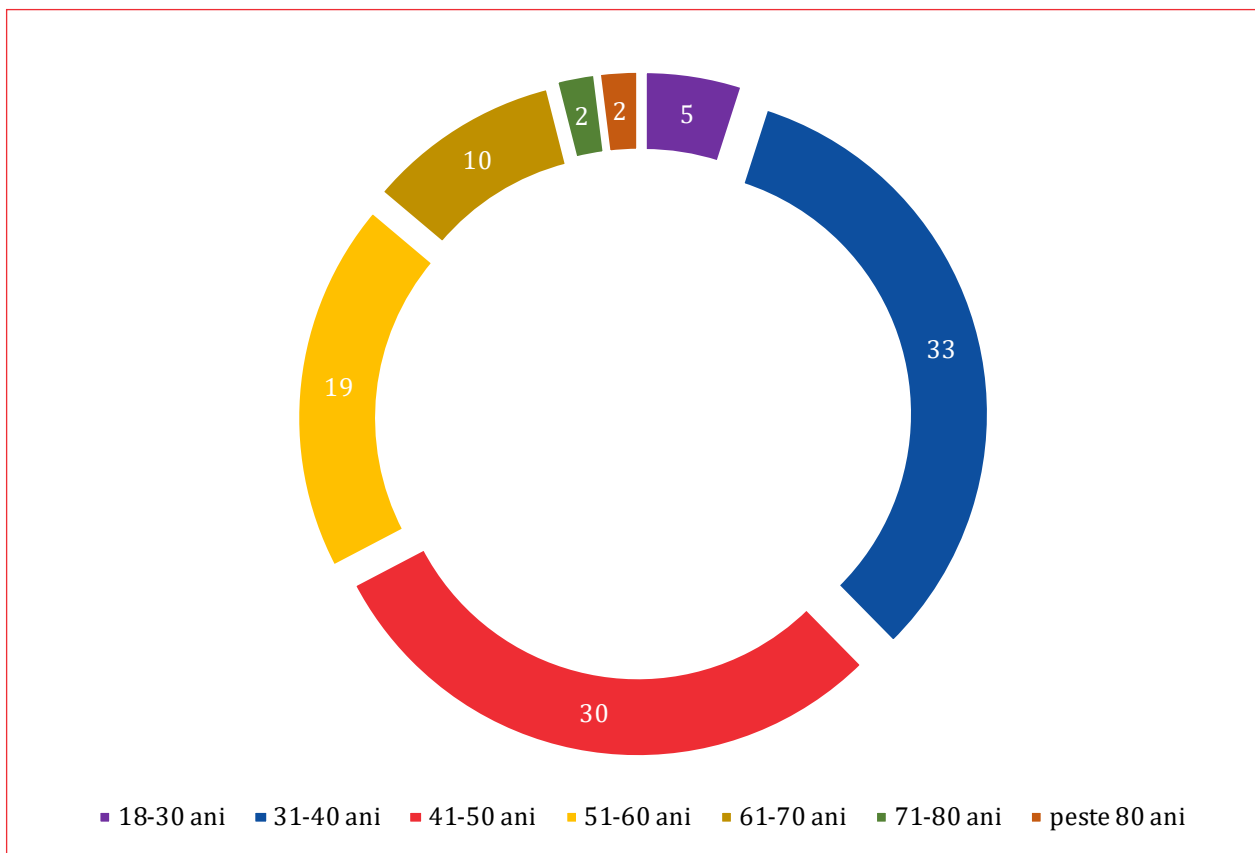
Figura 4.3.1. Reprezentarea femeilor și bărbaților în Parlament după alegerile din 2021



În astfel de circumstanțe, când legislația în vigoare face claritate în politicile gender ale statului și impune reprezentativitatea, cu o anumită marjă, aproape egală a bărbaților și femeilor în organele eligibile, este de prisos ca articolul 27 al Legii partidelor politice să prevadă alocarea a 15% din volumul finanțării partidelor de la bugetul public pentru alegerea femeilor în Parlament și consiliile municipale. Mai mult, normele legale trebuie scrise fără echivocuri, lucru care nu este respectat de literele d) și e) ale articolului 27 din legea partidelor. Ele prevăd oferirea unui cuantum a câte 7.5% din banii publici partidelor **proporțional cu femeile alese efectiv în cadrul alegerilor parlamentare**, respectiv, municipale.

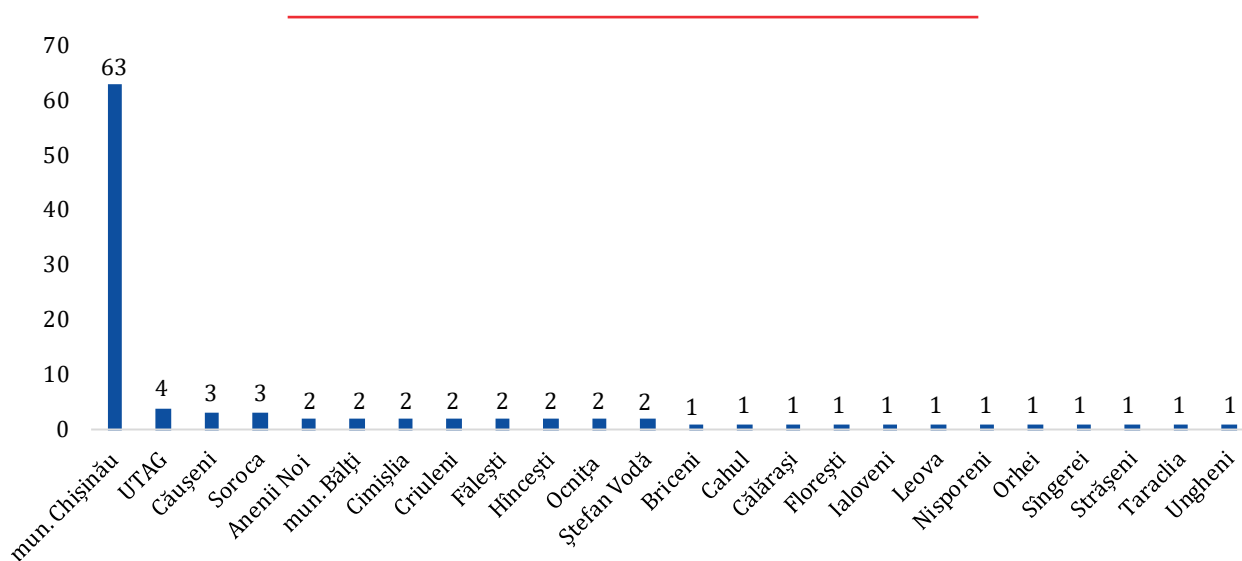
Dacă principiul reprezentativității relativ egale a segmentelor sociale în organele eligibile este unul de căpătâi pentru autoritățile publice, atunci pentru realizarea adecvată a acestuia este necesară examinarea periodică a datelor statistice, care reflectă această reprezentativitate. În acest sens, Legea partidelor politice prevede încurajarea financiară de la bugetul public în proporție de 10% din resursele financiare prevăzute pentru partide formațiunilor care promovează efectiv alegerea tinerilor în forul legislativ și în consiliile locale. Legea nr. 215 din 29-07-2016 [cu privire la tineret](#) definește tinerii ca *persoane cu vârsta între 14 și 35 de ani*, iar statisticile ne confirmă că tinerii sunt reprezentați adecvat în Parlament – deputații cu vârsta până la 40 de ani reprezintă o majoritate relativă – peste 38%.

Figura 4.3.2. Reprezentarea deputaților în Parlament după criteriul vârstei



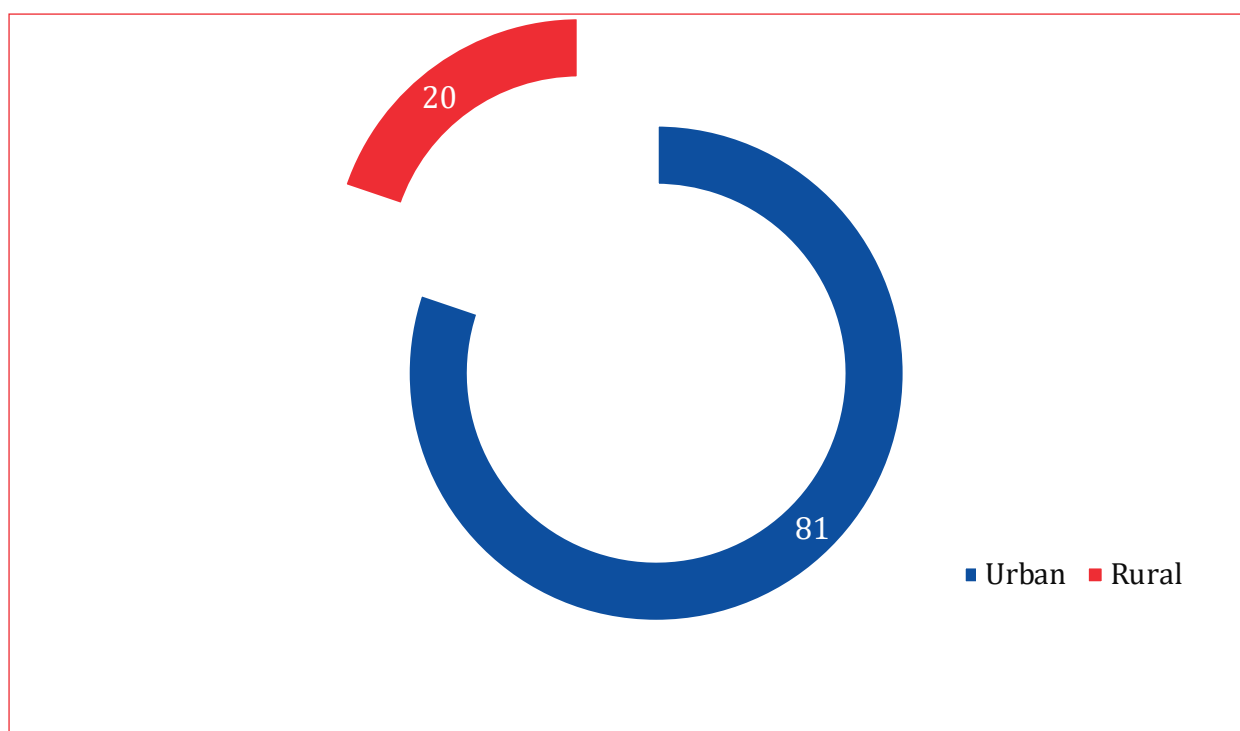
Argumentele de mai sus ne conving că problema reprezentării adecvate în Parlamentul Republicii Moldova nu este un trivială. Profilul sociologic al cetățenilor țării, dezagregat pe categorii – gender, vârstă, profesie, etc., este, mai mult sau mai puțin același, în toate unitățile administrativ-teritoriale, iar acestea din urmă sunt reprezentate în Parlament inadecvat. Disputa politică pe care Republica Moldova a traversat-o în 2017, când în pofida lipsei unui consens național, așa cum recomandă Comisia de la Veneția, s-a trecut de la sistemul electoral proporțional absolut la sistemul electoral mixt, a avut la bază și argumente serioase, care nu pot fi ignorate. Chiar dacă în august 2019 s-a revenit la sistemul electoral proporțional absolut: o țară – o singură circumscripție electorală, totuși problema reprezentării adecvate în Parlament a comunităților teritoriale trebuie abordată și rezolvată. Într-adevăr, aproximativ 2/3 din deputații în Parlament sunt din capitala țării, municipiul Chișinău, unde locuiește doar aproximativ 1/4 din alegători. Mai mult, aproximativ 1/3 (vezi Figura 4.3.3) din unitățile administrativ teritoriale de nivelul II (raioane) nu sunt reprezentate în forul legislativ.

Figura 4.3.3. Reprezentativitatea deputaților conform locului de trai



Așadar, ne convingem că autoritățile Republicii Moldova, având politici axate pe asigurarea echilibrului gender și promovarea tineretului, politici foarte importante și apreciate, a trecut constant cu vederea reprezentarea adecvată în forul legislativ a altor categorii de cetățeni. Datele Biroului Național de Statistică (BNS) oficiale arată că majoritatea cetățenilor țării trăiesc în localitățile rurale – 53%, respectiv, în cele urbane locuiesc 47%. Este corect să admitem că această proporție reflectă și proporția alegătorilor, care sunt și plătitori de impozite. Reprezentarea în Parlament este, însă, distorsionată în favoarea cetățenilor din localitățile urbane.

Figura 4.3.4. Deputații în Parlament conform locului domicilierei



Dezvoltând în continuare ideea referitoare la aplicarea adecvată a principiului oportunității cu scopul de a edifica un sistem de partide competitiv și reprezentativ, este important să se insiste și pe problema facilitării constituirii blocurilor electorale pentru participarea la alegeri cu eforturi comune. Republica Moldova este o țară mică, cu o populație în continuă descreștere din cauza emigrației. În același timp, țara are nevoie de un set standard de instituții, cu aproximativ același volum de resurse umane pentru administrarea treburilor publice ca și țările cu populații de zeci de ori mai mare. Din aceste considerente, în contextul liberalizării legislației cu privire la partidele politice, în sensul facilitării realizării dreptului cetățenilor la asociere în partide politice, se impune și înlăturarea barierelor artificiale, de ordin legislativ, în vederea constituirii blocurilor electorale pentru participarea la alegerile parlamentare. În acest sens, este necesară excluderea din Codul electoral a prevederilor referitoare la pragul electoral majorat pentru blocurile electorale la alegerile parlamentare.

Reieșind din cele expuse mai sus, pentru încurajarea competitivității politice între partidele din Republica Moldova este oportun ca pragul electoral pentru partidele politice și blocurile electorale să fie redus până la 3%.

4.4. Exemplul Germaniei de aplicare conjugată a principiilor compensator și stimulator

Finanțarea partidelor în Germania poate servi drept model. Ca și în majoritatea statelor europene, partidele politice din Germania au trei surse principale de venit – finanțare de la stat; contribuții de la membri de partid; și donații private sau corporative. Finanțarea de stat se bazează pe principiul înrădăcinarea în societate a partidului. Aceasta se calculează în funcție de câte voturi a câștigat un partid la ultimele alegeri europene, federale și de stat și cât a primit în contribuții și donații de membru. Abordarea în cazul aplicării principiului înrădăcinării în societate este diferită de cea a aplicării principiului **compensator**. Astfel, în Germania, cu cât un partid politic este mai relevant pentru societate în general, se consideră că cu atât mai mult acesta are nevoie de finanțare neutră, de la stat. Partidele mai mici sau mai noi au astfel un dezavantaj inerent în sistemul german. A fi „în rădăcinat în societate” nu înseamnă însă neapărat să faci parte din curentul politic principal.

Plafonul total al finanțării de stat pentru partidele politice este stabilit anual de către Bundestag, la propunerea președintelui acestuia. Suma finanțării anuale de la stat a variat în ultimii 10 ani de la €150 milioane până la €200 milioane, reprezentând aproximativ 0.02% din bugetul federal (în Republica Moldova subsidiile de la buget pentru partide poate fi de până la 0.1% din buget). Dar un partid nu poate primi în nici un caz o sumă de bani de la bugetul public, care ar depăși propriile venituri anuale de pe urma colectării cotizațiilor și donațiilor. Cu toate acestea, ținând cont de faptul că suma totală a finanțării de la buget este prestabilită, în ultimii ani veniturile de la buget a partidelor care participă la alegerile federale variază în jurul a 30%. Astfel, în Germania finanțarea de la buget are menirea să **atenueze** influența cercurilor private care finanțează partidele.

În Republica Moldova, așa cum s-a menționat deja, finanțarea partidelor de la buget a fost introdusă pentru atenuarea influenței finanțării din surse obscure. Controlul finanțelor partidelor politice, care au fost obligate să prezinte rapoarte financiare periodice, este cel de al doilea instrument îndreptat spre diminuarea finanțării din surse obscure, care alimentează corupția politică.

Având în vedere că sistemul de partide politice din Republica Moldova este unul slab dezvoltat, majoritatea formațiunilor fiind partide ale unui singur lider, fără nici un fel de ramificații teritoriale, incapabile să înregistreze candidați la alegerile locale, etc., e impun măsuri de consolidare a competitivității partidelor. Într-adevăr, în cei 30 de ani de pluripartitism în Republica Moldova majoritatea partidelor au avut, de obicei, perioade relativ scurte de ascensiune și stabilitate în procesul de reprezentare a unor segmente semnificate de cetățeni în instituțiile publice. De aceea, pentru consolidarea potențialului competitiv al partidelor politice este necesară diversificarea suportului financiar de la buget. În acest sens, ar fi oportun ca 40% din banii publici, bugetați pentru suportul partidelor politice să fie utilizați pentru suplinirea proporțională a veniturilor partidelor de pe urma colectării cotizațiilor și donațiilor. Această măsură ar fi extrem de utilă pentru partidele nou înregistrate, care încă nu au participat la alegeri și nu pot fi finanțate de la buget în baza criteriului compensator, dar ar putea fi susținute de la buget în baza criteriului stimulator. De asemenea, normele legale privind finanțarea partidelor ar trebuie să specifice că doar suportul financiar direct de peste hotare, de la familiile politice internaționale, este interzis, suportul pentru participarea la evenimentele comune fiind acceptabil. Prevederi de acest gen se regăsesc în legislația Serbiei și ar fi utile pentru Republica Moldova, având în vedere cazul Open Dialogue.

V. Lista modificărilor legislative propuse la legislația electorală și cea privind partidele

5.1. Modificări la Legea privind partidele politice

- A. Articolul 3(3) al Legii nr. 294-XVI din 21.12.2007 privind partidele politice va avea următorul conținut: "Partidele politice nu pot: **organiza acte de** caritate și le face publicitate, practica activități comerciale cu bunuri de consum și le face publicitate, militare, paramilitare, precum și alte activități interzise prin lege.
- B. La Articolul 6 (1) a doua propoziție va avea următorul conținut: "*Membrilor partidelor politice li se pot elibera legitimații în conformitate cu prevederile statutului partidului*".
- C. După prima propoziție al Articolului 6(1) se introduce următoarea propoziție: "*Partidele politice vor deține registre ale membrilor, ajustate anual, structurate potrivit branșelor teritoriale, care se depun la Comisia Electorală Centrală odată cu depunerea raportoanelor financiare anuale*". Articolul 8 litera d) privind condiționalitățile pentru înregistrarea partidelor va avea următorul conținut: "*actul de constituire însoțit de lista membrilor partidului politic, al căror număr nu poate fi mai mic de o 300, actele de constituire ale organizațiilor teritoriale ale partidului, lista delegaților participanți la congresul de constituire. Lista membrilor partidului, întocmită în baza cererilor de aderare la partid, va cuprinde: numele, prenumele, sexul, data nașterii, domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnătura membrului*".
- D. la Articolul 27 (1) ultima propoziție va avea următorul conținut:

Cuantumul alocațiilor pentru acest scop se aprobă în legea bugetară anuală, cota procentuală constituind 0,1% din veniturile bugetului de stat, cu excepția veniturilor cu destinație specială prevăzute de legislație, și se distribuie după cum urmează:

- a) 30% – *partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile parlamentare;*
- b) 30% – *partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile locale generale;*
- c) 40% – *partidelor politice proporțional cu veniturile acumulate din cotizațiile, prevăzute de statut, și donați, potrivit rapoartelor anuale depuse la Comisia Electorală Centrală;*

5.2. Modificări propuse la Codul electoral

- A. În Legea nr. 1381-XIII din 21.11.97 Codul electoral după Articolul 85 se introduce un articol suplimentar cu următorul conținut:

Articolul 85' Listele de subscripție

(1) Pentru a fi înregistrați de Comisia Electorală Centrală în calitate de concurenți electorali, partidele și blocurile electorale depun liste de subscripție, care conțin semnăturile a cel puțin 0.3% din numărul cetățenilor înscriși în Registrul alegătorilor și făcut public de Comisia Electorală Centrală.

(2) Sunt exceptate de a depune liste de subscripție pentru înregistrare în calitate de concurenți electorali partidele politice și blocurile electorale care au în componență partide care au obținut măcar una din următoarele performanțe:

a) au obținut reprezentare în Parlament la alegerile parlamentare precedente;;

b) au obținut cel puțin 1% de funcții de primari sau de consilieri raionali și municipali la ultimele alegeri locale generale;

c) au obținut cel puțin 0.5% de funcții de consilieri locali la ultimele alegeri locale generale;

(3) În cazul în care Comisia Electorală Centrală depistează la verificare în listele de subscripție semnături false sau semnături repetate în mai multe liste, semnăturile respective, precum și cele efectuate cu încălcarea art.47 și 48 se exclud.

(4) Dacă la verificare se constată că nu este prezentat numărul necesar de semnături sau, în urma excluderii semnăturilor nevalabile, numărul lor s-a redus față de plafonul minim prevăzut la alin.(1) și alin.(2), partidul sau blocul electoral nu este înregistrat, comunicându-i-se hotărârea respectivă în termen de 24 de ore de la adoptare.

(5) Nu se admite depunerea unor liste de subscripție suplimentare după verificarea listelor de subscripție de către Comisia Electorală Centrală.

B. Articolul 94(2) va avea următorul conținut:

Pragul minim de reprezentare constituie următoarele procente din voturile valabil exprimate în ansamblu pe țară:

a) pentru un partid sau bloc electoral – 3 la sută;

b) pentru un candidat independent – 1 la sută.

