



Finanțarea politică și electorală de către „părți terțe”

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului



USAID

FROM THE AMERICAN PEOPLE

Autor: Mariana Focșa

Design grafic și machetare: Marina Bejenari

Asociația Promo-LEX

str. Mitropolit Petru Movilă 23/13 Chișinău, Moldova

tel./fax : (+373 22) 45 00 24, 44 96 26

info@promolex.md

www.promolex.md

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul documentului de politici poate fi utilizat și reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație. Conținutul documentului de politici poate fi supus revizuirilor redacționale.



Documentul de politici a fost realizat de Asociația Promo-LEX în cadrul Programului „Democrație, Transparență și Responsabilitate”, finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui document aparțin Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorului.

CUPRINS

Abrevieri	3
Introducere	4
„Părțile terțe” ca subiecți ai finanțării politice și electorale	5
Standardele internaționale privind finanțarea politică și electorală de „părți terțe”	7
Recomandările organismelor internaționale neimplementate de Republica Moldova vizând ”părțile terțe”	9
Cadrul legal național privind finanțarea politică și electorală de „părți terțe”	10
Rolul „părților terțe” în procesul de finanțare politică și electorală în Republica Moldova	13
Concluzii și recomandări	18

Abrevieri

AO – Asociație Obștească

CEC – Comisia Electorală Centrală

CtEDO – Curtea Europeană a Drepturilor Omului

GRECO – Grupul statelor împotriva corupției, Consiliul Europei

IDEA – Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală

OCDE - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare în Europa

ONG – Organizații non-guvernamentale

OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

PAS – Partidul Politic Partidul Acțiune și Solidaritate

PDM – Partidul Democrat din Moldova (actualul PSDE)

PN – Partidul Politic Partidul Nostru

PPȘ – Partidul Politic Partidul Șor

PSRM – Partidul Politic Partidul Socialiștilor din Republica Moldova

SRL – Societate cu Răspundere Limitată

Introducere

Partidele politice sunt instituțiile de bază prin care cetățenii se organizează pentru a participa la viața publică. Prin intermediul partidelor cetățenii își aleg în cadrul scrutinelor electorale (Parlamentare, Prezidențiale sau locale) reprezentanții care vor asigura ulterior guvernarea treburilor țării la nivel național sau local. Astfel, partidele politice sunt vitale pentru realizarea democrației reprezentative.

Pentru a-și desfășura activitatea și îndeplini funcțiile de bază, fiecare partid politic are nevoie de o finanțare corespunzătoare atât în timpul, cât și în afara perioadelor electorale. Prin urmare, dat fiind rolul important al partidelor într-un stat democratic, reglementarea finanțării acestora este esențială în vederea asigurării următoarelor aspecte:

- Independența partidelor față de influența nejustificată a donatorilor privați;
- Interzicerea susținerii partidelor de către forțe străine și/sau instituțiile de stat;
- Concurența tuturor partidelor politice în baza principiului egalității de șanse;
- Transparența finanțării politice/electorale.

În cazul Republicii Moldova, reglementarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale a fost evaluată ca fiind satisfăcătoare și în conformitate cu *Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (GRECO)*¹.

Cu toate acestea, în rezultatul monitorizării finanțelor partidelor politice și a campaniilor electorale, Promo-LEX a raportat numeroase cazuri de promovare a partidelor politice și a concurenților electorali prin intermediul „părților terțe”, care nu sunt reglementate în cadrul legal național.

Organismele internaționale (Consiliul Europei, Comisia de la Veneția, OSCE, OCDE, IDEA etc.) apreciază finanțarea politică și electorală de „părți terțe” drept risc major pentru eludarea cadrului legal privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Ca rezultat, acestea recomandă reglementarea finanțării de către „părțile terțe” prin respectarea dreptului universal privind libertatea de exprimare, însă cu stabilirea anumitor limite rezonabile și proporționale, așa cum sunt stabilite și pentru finanțarea partidelor politice, și a campaniilor electorale.

Suplimentar, menționăm că începând cu anul 2016, partidele politice din Republica Moldova au început a fi finanțate inclusiv din bugetul de stat. Astfel, anual, în funcție de performanța înregistrată în cadrul scrutinelor electorale naționale desfășurate, pe lângă colectarea veniturilor din alte surse prevăzute de legislație, partidelor politice li se alocă 1% din bugetul de stat².

În contextul celor expuse, Promo-LEX și-a propus analiza fenomenului privind finanțarea politică și electorală de „părți terțe” în condițiile unei lipse totale a transparenței în domeniul respectiv, precum și înaintarea recomandărilor privind reglementarea fenomenului analizat. Scopul cercetării este asigurarea condițiilor pentru sporirea transparenței finanțării politice (perioada dintre alegeri) și electorale, diminuarea riscurilor de eludare a cadrului legal și pentru asigurarea egalității șanselor între competitori.

¹ [Recommendation](#) Rec(2003)4 of the Committee of Ministers (Council of Europe) to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.

² [Legea](#) nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice.

„Părțile terțe” ca subiecți ai finanțării politice și electorale

În Republica Moldova, finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este reglementată de Constituția Republicii Moldova³, Legea privind partidele politice⁴, Codul electoral⁵, regulamentele CEC privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

La baza cadrului legal menționat se află conceptul precum că resursele financiare implicate în promovarea partidelor politice și a concurențelor electorale sunt utilizate nemijlocit de partidele politice/concurenții electorali. Prin urmare, este ignorat faptul că persoanele fizice și juridice care nu au legături juridice cu partidele politice și/sau nu candidează în alegeri - așa-numitele „părți terțe”, se angajează în activități de promovare politică și/sau electorală care au un impact semnificativ asupra proceselor politice și electorale. Cheltuielile financiare suportate de „părțile terțe” nu sunt reglementate și, prin urmare, nu sunt raportate sau controlate în nici un fel.

Potrivit Comisiei de la Veneția⁶, conceptul de „părți terțe” include o gamă largă de entități - de la cele înființate de însăși partidele politice ca modalitate de a ocoli reglementările privind finanțarea partidelor (plafoanele limită stabilite, transparența și raportarea surselor de finanțare etc.), până la entități care sunt complet independente de partidele politice, care doresc să promoveze un partid politic/concurent electoral sau să abordeze o anumită problemă/situație promovată de un partid/concurent electoral (de exemplu, sănătatea sau emigrația).

OSCE califică drept „părți terțe” organizațiile caritabile, grupurile religioase, persoanele fizice sau firmele private, care nu candidează ca partid politic sau candidat, dar care fac campanie pentru sau împotriva candidaților sau partidelor, sau pe teme specifice, asociate partidelor/concurenților electorali. În loc să facă donații partidelor politice sau concurenților electorali, aceste persoane și entități răspândesc direct informații către public⁷.

În accepțiunea OCDE (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare în Europa), „părțile terțe” sunt organizații caritabile, grupuri religioase, persoane fizice sau firme private care fac campanie în perioada premergătoare alegerilor, dar nu se prezintă ca partide politice sau candidați⁸.

IDEA califică drept „părți terțe” persoane fizice și/sau organizații, altele decât partidele politice sau candidații. Aceste „părți terțe” pot face campanie pentru sau împotriva anumitor partide, candidați sau probleme⁹.

În prezent, utilizarea tot mai frecventă a noilor tehnologii de comunicare a modificat semnificativ rolul partidelor politice în discursul politic. Cetățenii dispun de rețelele sociale ca mijloc de exprimare a opiniei politice, care nu erau disponibile în urmă cu câteva decenii. Disponibilitatea acestor instrumente de comunicare are un impact semnificativ asupra rolului partidelor politice și al „părților terțe” în finanțarea politică și electorală. Astfel, avem tot mai mulți formatori de opinie care prin postările care le fac pot avea o influență semnificativă asupra informării cetățenilor.

Cu toate că legislația națională conține restricții privind finanțarea directă/indirectă a partidelor politice/concurenților electorali de către organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase, precum și de persoane care donează în numele unor terți, aceste prevederi nu acoperă cazurile în care anumiți subiecți interesați nu donează bani partidelor/concurenților electorali, însă desfășoară activități prin intermediul cărora mesaje/informația de promovare/opunere este distribuită direct cetățeanului.

³ [Constituția](#) Republicii Moldova.

⁴ [LPP nr. 294](#) privind partidele politice.

⁵ [Codul electoral](#) al Republicii Moldova.

⁶ OSCE/ODIHR [Note](#) on third party regulations in the OSCE region.

⁷ OSCE/ODIHR [Handbook](#) for the Observation of Campaign Finance.

⁸ [OCDE](#) - Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture.

⁹ [IDEA](#) - Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance.

Pornind de la prevederile Convenției europene a drepturilor omului, care asigură libertatea de exprimare¹⁰, considerăm că toți cetățenii statului urmează să fie liberi să-și exprime opiniile cu privire la subiecte politice, ca mijloc de exprimare liberă, iar activitatea acestora nu ar trebui interzisă (drept garantat atât de Constituția Republicii Moldova, cât și de Codul electoral).

Totuși, în baza prevederilor aceluiași document¹¹, se precizează că exercitarea acestor libertăți poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești. În opinia Promo-LEX, asigurarea transparenței și responsabilizarea în procesul de finanțare politică și electorală, pot constitui motive pentru ca anumite reglementări să fie extinse și asupra „părților terțe” care sunt implicate în activități de promovare politică și/sau electorală.

Reglementarea finanțării politice și electorale de „părțile terțe” ar contribui la atingerea următoarelor obiective:

- Sporirea transparenței finanțării politice și electorale;

În cazul activităților de promovare/denigrare a partidelor politice și a concurențelor electorale efectuate de „părțile terțe”, cheltuielile financiare, precum și sursa acestora, rămân a fi necunoscute. Prin urmare, acestea nu sunt raportate către vreo autoritate. Ca rezultat, este afectată transparența finanțării politice și electorale – unul din indicatorii de bază ai alegerilor democratice.

- Reducerea riscurilor de eludare a cadrului legal privind finanțarea politică și electorală;

În timp ce în privința partidelor politice/concurențelor electorale sunt stabilite reguli și restricții stricte privind finanțarea, fiind prevăzută supravegherea și controlul procesului, cu aplicarea sancțiunilor corespunzătoare, în privința „părților terțe” acestea lipsesc. Astfel, nu este posibilă identificarea și evaluarea legalității surselor de finanțare ale „părților terțe” utilizate pentru promovarea/denigrarea politică și/sau electorală, volumul acestora etc. Prin urmare, poate fi admis faptul că sursele de finanțare ale „părților terțe” pot fi colectate inclusiv din surse interzise de cadrul legal (de exemplu, de la persoane/entități străine – adică de peste hotare) sau cu depășirea plafoanelor limită stabilite în cazul partidelor politice/concurențelor electorale.

- Asigurarea egalității șanselor pentru toate partidele politice;

Fiecare persoană are dreptul la expunerea publică a opțiunii politice. Totuși, considerăm că promovarea politică și electorală de către „părțile terțe” au potențialul de a crea condiții inegale între competitorii de bază prin crearea instrumentelor suplimentare de promovare, nereglementate de cadrul legal național. Prin urmare, suntem de părere că reglementarea finanțării politice și electorale de „părți terțe” va spori egalitatea șanselor partidelor politice.

În opinia Promo-LEX, prin nereglementarea finanțării politice și electorale de către „părți terțe” se creează actorilor implicați condiții prielnice de eludare a cadrului legal privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

În baza ideilor expuse mai sus, luând în calcul și prevederile cadrului național privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, putem concluziona următoarea definiție a „părților terțe”: *organizații necomerciale și întreprinderi (altele decât cele de stat), care nu au legături juridice cu un partid politic, și/sau persoanele fizice - care nu candidează în alegeri, dar care promovează politic sau fac*

¹⁰ Art. 10, alin. (1) din [Convenția](#) europeană a drepturilor omului: orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.

¹¹ Art. 10, alin. (2) din [Convenția](#) europeană a drepturilor omului.

campanie pentru sau împotriva partidelor politice/concurenților, sau pe teme specifice asociate partidelor/concurenților electorali.

În lipsa unor prevederi legale care ar reglementa activitatea „părților terțe”, toate veniturile și cheltuielile acestora efectuate în scop de promovare politică și electorală rămân necunoscute și necontrolate. În rezultat, „părțile terțe” se transformă într-un instrument avantajos pentru ocolirea prevederilor cadrului legal privind finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale.

Standardele internaționale privind finanțarea politică și electorală de „părți terțe”

Finanțarea politică și electorală de „părți terțe” este o provocare pentru marea majoritate a statelor. Puține dintre acestea au reușit să reglementeze detaliat sau mai puțin detaliat procesul: Belgia, Canada, Cehia, Franța, Irlanda, Letonia, Marea Britanie, Slovacia, SUA, Suedia etc.

În Marea Britanie, cadrul legal face distincție între activitățile pentru sau împotriva candidaților, pentru sau împotriva unui partid politic/politici desfășurate de „părților terțe”. Sunt impuse restricții cu privire la cine poate dona candidaților și partidelor politice, aceleași restricții fiind aplicate celor care doresc să susțină „părțile terțe”. Suma pe care „părțile terțe” pot să o cheltuiască este limitată, în funcție de tipul de alegeri și de zona în care are loc campania electorală. Până la un anumit plafon, „părțile terțe” pot să nu se înregistreze la CEC, însă dacă depășesc plafonul stabilit, acestea sunt obligate să se înregistreze în calitate de „părți terțe”, situație în care plafonul limită al cheltuielilor este mult mai mare comparativ cu cel de până la înregistrare.

În Irlanda, cadrul legal definește „părțile terțe” drept orice entitate, alta decât un partid politic sau un candidat înregistrat, care într-un an primește o donație acordată în scopuri politice care depășește o valoare de 100 EUR. Astfel de entități trebuie să se înregistreze și să respecte regulile privind deschiderea și menținerea unui cont de donații politice și neacceptarea donațiilor interzise.

În Letonia, dacă o entitate implicată în campania electorală este declarată a fi legată de un partid politic, orice cheltuieli de campanie efectuate de această entitate sunt considerate ca parte a cheltuielilor partidului politic. Dacă se determină că entitatea este independentă, aceasta trebuie să respecte plafonul de 15 salarii minime stabilit în acest scop, precum și este posibilă verificărilor instituțiilor de resort.

În Cehia, „părțile terțe” sunt obligate să se înregistreze la instituțiile de resort și să respecte regulile stabilite pentru acești actori, inclusiv limita de cheltuieli.

În plan internațional, este recunoscut faptul că riscurile generate de finanțarea politică și electorală de „părți terțe” reprezintă îngrijorări majore: aceasta este o zonă gri, nereglementată și necercetată suficient, reprezentând un risc major de eludare a prevederilor legale privind finanțarea politică și electorală.

„Părțile terțe” ca finanțatori ai activităților de promovare politică și electorală sunt abordate direct în „Liniile directorii privind reglementarea partidelor politice”, elaborat de Comisia de la Veneția și OSCE¹². În conformitate cu prevederile acestora, finanțarea de „părți terțe” a fost definită drept „cheltuieli de campanie efectuate independent de un partid sau candidat cu scopul de a promova sau opune, direct sau indirect, unui candidat sau partid”. Potrivit jurisprudenței CtEDO, astfel de cheltuieli nu trebuie interzise (ar încălca libertatea de exprimare), însă ele pot fi obiect al unor limitări rezonabile și proporționale¹³.

¹² [Guidelines](#) on political party regulation, adopted by the Venice Commission and OSCE/ODIHR (2020 – revised version).

¹³ Cazul [Bowman v. Marea Britanie](#): Decizia a fost emisă în baza unui caz în care un ONG din Marea Britanie – ca „parte terță”, neasociat cu vreun partid politic/concurent electoral, depășind plafonul limită de 5 lire sterline (la cursul actual – aproximativ 11 euro) pentru a tipări flyere și a informa alegătorii privind poziția fiecărui candidat în raport cu dreptul la avort.

Comisia de la Veneția și OSCE apreciază negativ fenomenul de finanțare politică și electorală de „părți terțe”, accentuând că nereglementarea acestuia încurajează eludarea cadrului legal privind finanțarea politică și electorală. Astfel, se menționează că „în unele state, asociațiile care au legătură cu anumite partide politice sau care le favorizează pot primi donații mari de la persoane fizice și grupuri de interese, care sunt apoi cheltuite pentru activități în favoarea partidului respectiv”. Prin urmare, stabilirea regulilor de finanțare a partidelor politice și a concurenților electorali este insuficientă dacă, în același timp, prin intermediul „părților terțe” se pot cheltui sume nelimitate de bani din surse netransparente. Ca rezultat, se impune obligativitatea reglementării unor limite proporționale și rezonabile pentru cheltuielile pe care „părțile terțe” le pot face.

De asemenea, este recomandată diferențierea „părților terțe” în cel puțin două categorii:

- „părți terțe” care desfășoară independent activități de promovare politică/electorală, fără o comunicare și/sau colaborare cu niciunul dintre partide/concurenți electorali;
- „părți terțe” care chiar dacă din punct de vedere juridic nu au legături directe cu partidele/concurenții electorali, acestea sunt legate de un partid politic/concurent electoral sau se află în alt mod sub controlul unui partid politic.

În acest sens, Comisia de la Veneția și OSCE accentuează că ONG-urile și alte asociații care se implică în promovarea democrației și a altor subiecte de ordin general nu acționează în calitate de „părți terțe”. Prin urmare, acestea nu trebuie tratate după aceleași principii ca „părțile terțe” și partidele politice/concurenții electorali, în mod special în ceea ce ține de sursele financiare și obligațiunile de raportare.

Reglementarea „părților terțe”, chiar dacă fără utilizarea directă a acestei noțiuni, este abordată și de Consiliul European în contextul adoptării de către Comitetul de Miniștri a statelor membre a recomandărilor privind regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale¹⁴. Astfel, la art. 6 este prevăzut că regulile privind donațiile către partidele politice ar trebui să se aplice, de asemenea, după caz, tuturor entităților care sunt legate, direct sau indirect, de partide politice.

În raportul OCDE privind finanțarea politică¹⁵, organizația și-a fixat drept obiectiv identificarea deficiențelor de reglementare și de punere în aplicare a regulilor existente în acest domeniu. Una din concluziile acestui studiu a fost că finanțarea politică și electorală de „părți terțe” poate fi folosită pentru a eluda reglementările existente. Astfel, privitor la plafonarea cheltuielilor privind finanțarea campaniilor electorale de către „părți terțe”, OCDE stabilește că în cazul lipsei unei astfel de reglementări, limitele vor fi eludate prin redirecționarea cheltuielilor electorale către subiecții menționați. Din acest considerent, acolo unde cheltuielile pentru anumite activități de campanie pot fi considerate ca fiind destinate în mod rezonabil să influențeze alegătorii să voteze pentru sau împotriva unui partid politic/concurent electoral, nemijlocit ar trebui să existe reglementări pentru a fi aplicate.

În altă ordine de idei, reglementarea surselor de venit și plafonarea acestora în cazul partidelor politice și concurenților electorali, face ca tranzacțiile directe să nu fie mijlocul preferat de obținere a fondurilor, situație în care par a fi mult mai convenabile „părțile terțe”. IDEA¹⁶ consideră că banii ar putea fi canalizați prin intermediul fundațiilor asociate cu partidele politice, care, de obicei, nu sunt supuse aceluiași restricții ca și partidele politice în ceea ce privește volumul și sursa donațiilor. Prin urmare, acestea sunt instrumente convenabile pentru "legalizarea" banilor obținuți de la întreprinderi publice, donatori străini

¹⁴ Council of Europe – [Recommendation](#) Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns”, 8 April, 2003, art. 6.

¹⁵ [OCDE](#) report: Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture.

¹⁶ [IDEA](#), Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance.

sau alte grupuri de interese. Uneori, legislațiile destul de permissive fac ca fundațiile să fie ușor de utilizat în scopuri politice.

În baza celor expuse, *rezumăm că organismele internaționale (Consiliul Europei, Comisia de la Veneția, OSCE, OCDE, IDEA etc.) apreciază finanțarea politică și electorală de „părți terțe” a fi un risc major pentru eludarea cadrului legal privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Din acest considerent, este recomandată reglementarea finanțării politice și electorale de către „părțile terțe” prin respectarea dreptului universal privind libertatea de exprimare, însă cu stabilirea anumitor limite rezonabile și proporționale, așa cum sunt stabilite și pentru finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.*

Recomandările organismelor internaționale neimplementate de Republica Moldova vizând ”părțile terțe”

Încă din anul 2013, Comisia de la Veneția și OSCE au recomandat Republicii Moldova reglementarea finanțării politice și electorale de „părți terțe”. Astfel, în Opinia comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind proiectul de lege al Republicii Moldova privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale din martie 2013¹⁷, se recomandă reglementarea contribuției „părților terțe”, prin stabilirea limitelor rezonabile pentru cheltuieli și solicitarea „părților terțe” (persoane fizice sau organizații care nu candidează sau reprezintă candidați în alegeri) de a se înregistra ca participanți în campanii, cu stabilirea cerințelor adecvate de publicare a informației și transparență.

În Opiniile comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR din iunie¹⁸ și decembrie¹⁹ 2017, se remarcă despre nereglementarea în continuare a contribuției „părților terțe”, fiind repetată recomandarea la subiect din 2013. Și Opinia comună din 2022²⁰ se referă la reglementarea contribuției „părților terțe”, doar că de această dată în mod special în calitate de participanți la referendum. În pofida celor expuse însă, subiectul a rămas nereglementat.

În baza recomandărilor menționate la sub-capitolul anterior ale Consiliului Europei, în anul 2011, Republica Moldova a fost supusă celei de-a treia runde de evaluare desfășurată de GRECO²¹. Ulterior, în anul 2015 (patru ani de la evaluare), GRECO a verificat gradul de conformitate al Republicii Moldova recomandărilor înaintate în raportul de evaluare din 2011, fiind elaborate două rapoarte de conformitate. Astfel, în raportul de evaluare din 2011²², cu referire la promovarea politică și electorală efectuată de organizații/entități asociate partidelor politice/concurenților electorali, GRECO a recomandat consolidarea rapoartelor anuale ale partidelor politice și a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale în vederea includerii entităților ce sunt direct sau indirect afiliate partidelor sau care sunt într-un alt mod sub controlul acestora. Recomandarea însă nu a fost implementată, motivul invocat de autoritățile naționale fiind prevederile cadrului legal care interzice finanțarea directă și/sau indirectă a partidelor politice de către organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase.

¹⁷ [Opinia](#) comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR cu privire la proiectul de lege al Republicii Moldova privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale CDL-AD(2017)012 din 11 martie 2013, pct. 63.

¹⁸ [Opinia](#) comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind proiectele de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (sistemul electoral pentru alegerea Parlamentului) CDL-AD(2017)012 din 19 iunie 2017, pct. 21.

¹⁹ [Opinia](#) comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind cadrul juridic care reglementează finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale CDL-AD(2017)027 din 11 decembrie 2017, pct. 57.

²⁰ [Opinia](#) comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind proiectul codului electoral CDL-AD(2022)025 din 24 octombrie 2012, pct. 133.

²¹ [GRECO](#) (Grupul statelor membre împotriva corupției, Consiliul Europei) a dedicat cea de-a treia rundă de evaluare individuală a statelor membre inclusiv pentru evaluarea finanțării partidelor politice.

²² GRECO, [Raportul](#) de evaluare a Moldovei privind transparența în finanțarea partidelor politice, pct. 71.

În primul raport de evaluare a conformității, adoptat la 22 martie 2013²³, GRECO a calificat recomandarea ca fiind parțial implementată în baza informației prezentate de autorități precum că *”în redacția proiectului de lege, obligă concurenții electorali (anume, partidele politice) să includă în rapoartele lor financiare informații contabile complete despre persoanele juridice, fondate de către partid sau care sunt controlate de acesta”*. Mai mult ca atât, raportul GRECO detaliază că autoritățile naționale au precizat că *”conceptul „persoană juridică controlată de partid” va fi explicat în detalii de către CEC în formulare și alte documente (de ex., ghiduri și directive)”*.

În ceea ce privește rapoartele financiare anuale ale partidelor politice, în raportul GRECO este indicat că din moment ce *”CEC trebuie să elaboreze formularele pentru rapoartele financiare anuale (...) lista de informații cerute nu este exhaustivă și poate fi completată de CEC, când aceasta pregătește formularele date, în particular pentru a include informațiile despre entitățile asociate partidelor”*.

În cel de-al doilea raport de evaluare a conformității, adoptat la 27 martie 2015²⁴, GRECO accentuează că autoritățile naționale au elaborat un proiect de modificare a cadrului legal pentru a *”obliga partidele politice de a include în rapoartele lor financiare anuale orice informație contabilă cu referire la persoanele juridice fondate sau controlate într-un anumit mod de partidele politice”*.

Prevederile menționate mai sus s-au limitat însă doar la adoptarea acestora în cadrul legal național primar, nefiind însă implementate în practică (nu sunt incluse nici cel puțin în formularele rapoartelor semestriale/anuale ale partidelor politice). Prin urmare, finanțarea politică și electorală de ”părți terțe” a rămas nereglementată.

Cadrul legal național privind finanțarea politică și electorală de „părți terțe”

Reiterăm că în Republica Moldova, finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este reglementată de Constituția Republicii Moldova²⁵, Codul electoral²⁶, Legea privind partidele politice²⁷, Codul contravențional²⁸, Codul penal²⁹, regulamentele CEC privind finanțarea activității partidelor politice³⁰ și a campaniilor electorale³¹.

Constituția garantează dreptul cetățenilor de a se asocia liber în partide, acestea contribuind la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri. De asemenea, este garantată oricărui cetățean libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

Codul electoral asigură dreptul fiecărui cetățean de a susține financiar campaniile electorale ale concurenților electorali, în limitele prevăzute de lege. Toate cheltuielile pentru campaniile electorale se efectuează din mijloacele financiare disponibile pe contul bancar „Fond electoral”, de care trebuie să dispună fiecare concurent electoral³². Concomitent, Codul interzice finanțarea - directă sau indirectă - ori susținerea materială sub orice formă a campaniilor electorale de către organizațiile necomerciale, sindicale, asociațiile ori fundațiile din Republica Moldova sau din străinătate, organizațiile de binefacere

²³ GRECO, [Raport](#) de conformitate cu privire la Republica Moldova, pct. 70-71. Referință se face la proiectul de modificare a cadrului legal privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

²⁴ GRECO, Al doilea [Raport](#) de conformitate cu privire la Republica Moldova, pct. 21.

²⁵ [Constituția](#) Republicii Moldova.

²⁶ [Codul electoral](#) al Republicii Moldova.

²⁷ [Legea](#) nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice.

²⁸ [Codul](#) contravențional al Republicii Moldova.

²⁹ [Codul](#) penal al Republicii Moldova.

³⁰ [Regulamentul](#) CEC privind finanțarea activității partidelor politice.

³¹ [Regulamentul](#) CEC privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali.

³² Art. 56, alin. 8 din Codul electoral.

sau religioase³³. Astfel, constatăm că nu este detaliat și exhaustiv explicată semnificația „finanțării indirecte”, din care cauză nu este clar ce presupune și ce forme poate avea aceasta.

La același subiect, considerăm că interzicerea finanțării – directe sau indirecte - ori susținerea materială sub orice formă a campaniilor electorale de organizații necomerciale, sindicale, asociații ori fundații este dificil de realizat din moment ce activitatea acestora nu este restricționată în perioada desfășurării campaniilor electorale. Astfel, de exemplu, în cazul AO „Garda Tânăra” (asociată cu PSRM): datorită simbolului și culorilor de identificare care sunt practic identice cu cele ale PSRM, toate activitățile desfășurate în perioada campaniei vor fi neapărat asociate cu promovarea PSRM. Aceeași situație a fost și în cazul Fundației „Renato Usatîi” – însăși denumirea fundației făcea imposibilă delimitarea acesteia de numele liderului PN, Renato Usatîi³⁴. Prin urmare, toate activitățile efectuate în campania electorală se asociau instantaneu cu PN (ca și în cazul Fundației „Miron Shor”, asociată cu PPȘ sau a Fundației lui Vlad Plahotniuc „Edelweiss”, asociată cu PDM).

De cealaltă parte, potrivit cadrului legal național, cetățenilor le este asigurat dreptul „de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii, prin intermediul mass-mediei, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare”³⁵.

Astfel, cetățenilor le este garantat dreptul de a efectua activități în scopul susținerii sau opunerii concurenților electorali, chiar și în condiția în care aceste acțiuni ar implica cheltuieli financiare (alte forme de comunicare pot include orice – de exemplu, postări plătite pe rețelele sociale sau alte mijloace electronice, editarea spoturilor video, materiale tipărite etc.). Spre deosebire de concurenții electorali, cetățenilor nu le sunt stabilite careva limite/plafoane privind valoarea maximă ce poate fi cheltuită în acest scop. De asemenea, spre deosebire de concurenții electorali, cetățenilor nu le este solicitată raportarea surselor financiare din care s-au făcut activitățile de susținere sau opunere în raport cu un concurent electoral.

În același context, constatăm că legislația electorală nu conține careva restricții privind activitățile organizate independent de o persoană juridică (întreprinderi) pentru promovarea sau opunerea în raport cu un partid politic/concurent electoral. În Republica Moldova fenomenul este utilizat la scară largă, implicând cheltuieli financiare nelimitate și fără a se cunoaște sursa acestora. Un astfel de exemplu ar putea servi „Magazine Sociale” SRL și „Adorland” SRL – cunoscut ca OrheiLand (ambele asociate cu PPȘ).

Legea privind partidele politice asigură dreptul fiecărui cetățean, în limita cadrului legal, de a finanța partidele politice prin intermediul donațiilor efectuate direct partidului (în bani sau sub formă de proprietăți, bunuri, servicii gratuite sau în condiții mai avantajoase decât valoarea comercială, achitarea unor bunuri sau servicii utilizate de partid). Partidul poate activa doar din veniturile acumulate conform prevederilor legale.

Persoanele juridice, ca și persoanele fizice, în limita cadrului legal, pot efectua donații direct partidului politic. Totodată, este interzisă finanțarea, prestarea unor servicii cu titlu gratuit ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, a partidelor politice de către organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase. Cu referire la acest aspect, atragem atenția că cadrul legal nu conține o definiție clară și exhaustivă a termenului de „finanțare indirectă”, din care cauză nu este clar ce

³³ Art. 54, alin. 5, lit. e) din Codul electoral.

³⁴ Potrivit art. 13 din [Legea](#) nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale, este interzisă înregistrarea organizațiilor necomerciale dacă acestea în denumire conțin numele persoanelor aflate în funcții de conducere a partidelor politice. În cazul organizațiilor necomerciale înregistrate la momentul adoptării legii, acestea urmau să se conformeze prevederilor menționate în termen de 24 luni de la intrarea în vigoare a legii noi. În cazul neconformării prevederilor legale, a fost prevăzută inițiere procedurii de lichidare forțată a entității (art. 28).

În acest context, menționăm că după alegerile parlamentare anticipate din 2021, Renato Usatîi a anunțat că se retrage de la conducerea PN. Cu toate acestea, potrivit paginii ASP, la 15.12.2022 acesta continua să figureze în calitate de conducător al partidului. De cealaltă parte, nici denumirea Fundației „Renato Usatîi” nu a fost modificată.

³⁵ Art. 70 din Codul electoral.

presupune și ce forme poate avea aceasta. În plus, potrivit prevederilor Legii privind organizațiile necomerciale³⁶, organizația necomercială poate să își exprime opinia politică. De asemenea, este interzisă finanțarea partidelor politice de către persoanele care donează în numele unor terți³⁷, însă fără a se face careva specificări/detalieri cu privire la acești terți: cine pot fi, cum se poate manifesta fenomenul etc.

Fiecare partid politic trebuie să depună rapoarte financiare la CEC semestrial și anual. Una din categoriile de informații ce urmează a fi prezentate în acest raport este *informația contabilă a persoanelor juridice fondate sau controlate în alt mod de partidul politic respectiv*. Reiterăm că prevederea respectivă a fost inclusă în lege în rezultatul evaluării GRECO (2011/2013/2015) și în baza căreia autoritățile naționale și-au asumat responsabilitatea de a modifica formatul rapoartelor financiare depuse de partidele politice pentru a crea posibilitatea raportării informației menționate. Cu toate acestea, acțiunile respective nu au fost realizate. Mai mult ca atât, nici cel puțin formatul rapoartelor financiare depuse de partide, elaborat de CEC, nu a fost adaptat astfel încât să includă o rubrică/anexă destinată raportării informației menționate.

Ca rezultat, din 2015, nici un partid politic nu a raportat informațiile contabile a persoanelor juridice fondate sau controlate direct sau în alt mod.

În contextul celor expuse, constatăm că *Legea privind partidele politice* nu reglementează suficient activitățile de promovare a partidelor politice de „părțile terțe” ca formă de exprimare a opiniei fie în mod independent, fie asociate cu anumite partide politice (atât persoane fizice, cât și persoane juridice). Prin urmare, în opinia Promo-LEX, sunt create condiții prielnice de eludare a cadrului legal privind finanțarea partidelor politice.

Codul contravențional prevede sancțiuni³⁸ pentru cazurile în care organizațiile necomerciale, syndicate, patronate, reprezentanții cultelor religioase efectuează agitație electorală în cadrul campaniei electorale. Totuși, până în prezent, nu au fost înregistrate cazuri de sancționare a organizațiilor necomerciale în baza prevederii menționate. Pentru alte persoane fizice, sancțiuni sunt prevăzute doar în cazul în care acestea fac agitație electorală în ziua alegerilor sau în ziua precedentă alegerilor (ziua tăcerii)³⁹.

Codul penal prevede sancțiuni pentru finanțarea partidelor politice, concurenților electorali, grupurilor de inițiativă sau a campaniilor electorale din surse interzise de lege⁴⁰. Totuși, reiterăm că prin interzicerea finanțării indirecte a partidelor politice și a campaniilor electorale de către organizațiile necomerciale, fără o detaliere clară și exhaustivă a termenului de „finanțare indirectă”, este foarte dificilă sancționarea organizațiilor respective în cazul promovării politice a partidelor/candidaților, fără a efectua donații directe acestora.

Regulamentele CEC privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale nu conțin careva prevederi privind finanțarea politică și electorală de „părți terțe” sau careva obligațiuni de raportare de către partidele politice a informațiilor contabile a persoanelor juridice fondate sau controlate în alt mod de acestea. Concomitent, constatăm că în actele normative elaborate de CEC nu a fost identificată o detaliere a conceptului de „persoană juridică controlată de partid”.

În baza celor expuse, constatăm insuficiența cadrului legal național privind finanțarea politică și electorală, fiind create condiții prielnice de eludare a reglementărilor respective prin redirectionarea

36 Art. 6, alin. (3) – (5) din [Legea](#) nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale prevăd că: **(3)** Organizația necomercială poate să își exprime opinia cu referire la programele partidelor politice și ale organizațiilor social-politice, precum și la concurenții electorali și programele acestora. **(4)** Organizația necomercială nu poate susține material, nici nu poate presta gratuit servicii partidelor politice și organizațiilor social-politice. Organizațiile necomerciale constituite de partidele politice și de organizațiile social-politice pot presta gratuit servicii partidelor politice și organizațiilor social-politice în scopul consolidării capacităților organizaționale ale acestora. **(5)** În perioada campaniei electorale, organizația necomercială nu poate presta gratuit servicii și/sau susține material concurenții electorali și nu poate face agitație electorală. Organizația necomercială poate întreprinde acțiuni de promovare a alegerilor, organiza dezbateri între concurenții electorali și monitoriza campaniile electorale și alegerile, în condițiile stabilite de Codul electoral.

³⁷ Art. 26, alin. (6) lit. c) din [Legea](#) nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice.

³⁸ Art. 52, alin. (2) din [Codul](#) contravențional al Republicii Moldova.

³⁹ Art. 52, alin. (1) din [Codul](#) contravențional al Republicii Moldova.

⁴⁰ Art. 181³ din [Codul](#) penal al Republicii Moldova.

cheltuielilor financiare politice și electorale prin intermediul „părților terțe”. Utilizarea noțiunilor interpretative, insuficient explicate, astfel ca „finanțarea indirectă” face foarte dificilă tragerea la răspundere a persoanelor/entităților care fac uz de deficiențele existente în cadrul legal. În plus, în lipsa unei reglementări clare, exhaustive și eficiente a finanțării politice și electorale de către „părțile terțe”, nu pot fi prevăzute nici sancțiuni proporționale și disuasive pentru acești subiecți.

Rolul „părților terțe” în procesul de finanțare politică și electorală în Republica Moldova

În rezultatul procesului de monitorizare a finanțelor partidelor politice și a campaniilor electorale în Republica Moldova, din experiența Promo-LEX, pot fi delimitate două categorii de „părți terțe” care sunt implicate în finanțarea politică și electorală, după cum urmează:

- „părți terțe” care sunt identificate ca fiind asociate cu partidele politice;

În cazul acestei categorii, este foarte dificilă efectuarea unei distincții clare dintre activitățile efectuate independent și activitățile efectuate în coordonare cu partidul politic. Rezultatul final este că direct sau indirect, este promovat partidul politic.

În perioada 2016 – prezent, Promo-LEX a monitorizat și continuă să monitorizeze finanțarea partidelor politice în Republica Moldova. Pe parcursul monitorizării, au fost observate evenimente de promovare politică, organizate sub diverse forme, de următoarele persoane juridice asociate cu partidele politice promovate⁴¹: Fundația de Binefacere „Din Suflet” (asociată cu PSRM), Fundația de Binefacere „Soluția” (asociată cu PSRM), Fundația lui Vlad Plahotniuc „Edelweiss” (asociată cu PDM), Fundația „Miron Șor” (asociată cu PPȘ), Fundația „Renato Usatîi” (asociată cu PN), Asociația Obștească „Pentru Orhei” (asociată cu PPȘ), Asociația Obștească „Garda Tânără” (asociată cu PSRM), „Magazine Sociale” SRL (asociată cu PPȘ), „Adorland” SRL (asociată cu PPȘ), Asociația Obștească „Proiecte sociale pentru Moldova” (asociată cu PPȘ) etc.

În perioada 2016 – 2021, Promo-LEX a estimat cheltuieli de promovare politică de minim 17,1 milioane de lei⁴² suportate de persoanele juridice asociate cu partidele politice (în cazul multor activități monitorizate nu a fost posibilă estimarea cheltuielilor efectuate în scop de promovare politică a partidului). Reiterăm că sursele financiare și cheltuielile de promovare politică suportate de „părțile terțe” nu se raportează la nici o autoritate în Republica Moldova, volumul real al acestora fiind necunoscut.

În cazul organizațiilor necomerciale, menționăm că cadrul legal privind organizațiile necomerciale⁴³ prevede ca atribuție a administratorilor întocmirea și publicarea rapoartelor anuale de activitate. Cu toate acestea, în cazul organizațiilor necomerciale asociate cu partidele, monitorizate de Promo-LEX, nu a fost identificat nici un raport de activitate al acestora în spațiul public. Mai mult ca atât, de cele mai multe ori, acestea „dispar” din vizorul public odată cu plecarea de la putere sau retragerea din politică a beneficiarilor efectivi ai acestora (partidele politice și/sau liderii acestor partide).

Astfel, de exemplu, Fundația lui Vlad Plahotniuc „Edelweiss” – nu are pe pagina web nici un raport de activitate. În perioada 2015 – 2021, nu a prezentat situațiile financiare ale organizației (excepție – anul 2020, pentru care veniturile indicate au fost mai mult decât modeste). Mai mult ca atât, pe pagina web, ultima activitate ca fiind desfășurată de aceasta a fost în iunie 2019, adică perioada când partidul cu care aceasta era asociată (PDM) s-a retras în opoziție, iar liderul Vlad Plahotniuc a plecat din țară.

Un alt caz concludent este Fundația de Binefacere „Din Suflet”, asociată cu PSRM și liderul acestuia, Igor Dodon, ex-președinte al Republicii Moldova, și condusă neoficial de Galina Dodon, ex-Prima Doamnă. La 7 februarie 2017, când organizația a fost înregistrată (3 luni după alegerile prezidențiale din 2016, când

⁴¹ Promo-LEX nu garantează că lista acestor entități este completă.

⁴² A se vedea rapoartele Promo-LEX privind finanțarea partidelor politice în Republica Moldova pentru anii [2016](#), [2017](#), [2018](#), [2019](#), [2020](#) și [2021](#).

⁴³ [Legea](#) nr. 86 din 11 iunie 2020 cu privire la organizațiile necomerciale.

Igor Dodon a fost ales președinte), conducător al fundației a fost indicat Iaroslav Țurcan (figurant în unele investigații privind veniturile liderului PSRM⁴⁴).

Fundația nu dispune de o pagină web, iar pentru perioada 2017 – 2019 nu au fost prezentate situațiile financiare ale acesteia. Concomitent, în spațiul public nu a fost identificat nici un raport de activitate al fundației. Prima situație financiară a fost prezentată în anul 2021 pentru anul 2020, fluxul financiar indicat fiind unul modest (comparativ cu activitățile desfășurate în anii precedenți). Concomitent, în luna mai 2021 (jumătate de an după alegerile prezidențiale din 2020), a fost schimbat și conducătorul fundației.

Nici în cazul celorlalte organizații indicate ca fiind asociate cu partide politice, nu au fost identificate rapoarte de activitate (în cazul unora însă au fost depuse situațiile financiare – de exemplu, AO "Garda Tânără", a prezentat informația respectivă doar pentru anii 2020 și 2021, cu toate că aceasta este înregistrată din 2011).

În cazul persoanelor juridice, cel mai elocvent caz este al „Magazinelor Sociale” SRL, care este o persoană juridică ce gestionează magazinele sociale deschise pe teritoriul Republicii Moldova, la inițiativa liderului PPȘ, Ilan Șor. În prezent, potrivit paginii oficiale a partidului⁴⁵, sunt deschise 27 magazine sociale (fără magazinele sociale mobile). Cu toate că compania nu este donator direct al PPȘ, însăși activitatea magazinelor sociale este asociată cu PPȘ și liderul acestuia, Ilan Șor. Astfel, pentru a putea beneficia de produsele oferite de magazinele respective, fiecare „client” (majoritatea pensionari) trebuie să dețină un card de cumpărător. Cardul respectiv se eliberează la prezentarea actului de identitate (cea ce implică colectarea datelor personale ale cetățenilor de către „Magazine Sociale” SRL), iar pe card este inscripționată denumirea PPȘ (ca în imaginile de mai jos, care reprezintă ambele părți ale cardului cumpărătorului magazinelor sociale).



Prin urmare, activitatea magazinelor sociale constituie o modalitate de promovare permanentă a PPȘ (indiferent dacă este în perioada electorală sau în afara acesteia) de către „Magazine Sociale” SRL, a cărui sursă de finanțare nu se cunoaște. La acest aspect, menționăm că potrivit situațiilor financiare ale companiei, disponibile pe pagina Biroului Național de Statistică⁴⁶, în ultimii trei ani profitul companiei a fost negativ (a lucrat în pierderi). Astfel, pentru anul 2021, au fost raportate pierderi de peste 16 milioane de lei, datoriile curente de peste 100 milioane de lei și datoriile pe termen lung de peste 122 milioane de lei. Concomitent, compania a raportat pentru anul 2021, în mediu, 500 de angajați. În baza celor expuse, concluzionăm că „Magazine Sociale” SRL este un exemplu de finanțare politică de către o „parte terță”, reprezentată de o persoană juridică asociată cu PPȘ.

În contextul celor expuse, constatăm că persoanele juridice asociate partidelor politice pot fi un instrument eficient utilizat de partide pentru promovare politică, fără a respecta careva prevederi privind limitele de cheltuieli și transparența surselor de finanțare (reglementări cărora se supun partidele politice). În opinia Promo-LEX, cheltuielile respective ar urma să fie comasate cu cheltuielile raportate de

⁴⁴ [ZdG](#) și Igor Dodon – 11 ani de anchete despre averea și interesele fostului președinte al R. Moldova: De la casa de milioane cumpărată de la „o rudă din Italia”, la proprietăți de milioane înregistrate pe interpuși și vacanțe de lux în Maldive și Seychelles.

⁴⁵ [Proiectele](#) PPȘ: Magazine Sociale.

⁴⁶ [Situațiile](#) financiare prezentate de persoanele juridice și publicate de Biroul Național de Statistică.

partidele politice în scopul estimării conformării acestora cadrului legal privind respectarea plafoanelor limită, precum și a surselor de finanțare.

- "părți terțe" pentru care nu au fost identificate legături cu partidele politice;

La această categorie urmează a fi atribuite persoanele fizice și juridice care nu se asociază cu partidele politice, acestea desfășurând activități de promovare/denigrare politică sau electorală a partidelor politice/concurenților electorali sau de promovare/denigrare a anumitor subiecte promovate de partidele politice/concurenții electorali.

În prezent, cele mai elocvente exemple care pot fi analizate pentru astfel de "părți terțe" sunt utilizatorii rețelelor sociale care finanțează promovarea/denigrarea politică/electorală a partidelor politice/concurenților electorali. În acest context, menționăm că în perioada monitorizării finanțării partidelor politice și campaniilor electorale, unul din instrumentele utilizate de Promo-LEX a fost monitorizarea activităților de promovare politică și electorală, nu însă și verificarea informației privind cine a fost plătitorul *de facto* al cheltuielilor implicate de aceste activități (aceasta ar fi necesitat expedierea solicitărilor de acces la informație către presatorii de servicii – pentru care este nevoie de timp, care însă nu este disponibil în perioadele electorale). Prin urmare, putem admite că ar putea fi și alte cazuri în care „părțile terțe” au fost responsabile de promovarea politică și electorală (de exemplu, promovarea televizată sau prin intermediul publicității stradale).

În Tabelul nr. 1 sunt reflectate cazurile identificate pe rețelele sociale ca fiind activități de promovare/denigrare politică și/sau electorală a partidelor politice/concurenților electorali, în baza raportului privind publicitatea politică elaborat de META pentru perioada 4 august 2020 – 15 aprilie 2023⁴⁷ (au fost analizate doar paginile pentru promovarea cărora au fost cheltuite sume mai mari de 100 euro). Cheltuieli totale identificate în perioada respectivă pentru promovarea politică și electorală de "părți terțe" au fost de cel puțin 82 mii euro (aproximativ 1,6 mil. de lei).

Tabelul nr. 1

Autor/Plătitor	Cheltuieli (EURO)	Total nr. postări	Destinație	Denumire pagină promovată
TrigerMedia (Rusia)	29.301	292	Anti PAS, Anti guvernare	Вячеслав Платон: за свободную Молдову.
Tinca Balan	9.427	9	Pro PPȘ (proteste)	Moldova Reunion
Tinca Balan	8.544	9	Pro PPȘ (proteste)	Moldova Noastra
Золотой Теленок	5.537	91	Denigrare Dodon (prezidențiale 2020)	Золотой Теленок
Tina Ruban	2.500	11	Pro PPȘ (proteste 2022)	English news Chișinău
Carmen Micu	2.105	5	Pro PPȘ (proteste 2022)	Noutati Moldova
Edward Balan	1.403	4	Pro PPȘ (proteste 2022)	Tara Noastra
Что там в Молдове?	1.095	21	Pro Dodon (prezidențiale 2020)	Что там в Молдове?
Lipsa detalii	1.066	4	Pro PPȘ (proteste 2022)	Hot Deal 3
Новости MD	393	9	Pro Dodon (prezidențiale 2020)	Новости MD
Маноле Алехандру	322	9	Anti Renato Usatfi (parlamentare 2021)	Politica
Opriți gruparea Hoție și Război ⁴⁸	259	12	Anti Dodon, PPȘ, Ceban	Opriți gruparea Hoție și Război

⁴⁷ [Raportul](#) META privind reclamele sociale, politice și electorale. Perioada respectivă a fost disponibilă pentru analiză la situația din 15 aprilie 2023. Toate datele mai vechi au fost șterse de Meta, în conformitate cu politicile organizației.

⁴⁸ Cu toate că sloganul este folosit pe larg de reprezentanții PAS, nu este posibilă atribuirea paginii respective partidului PAS din lipsa dovezilor concludente (ar fi necesară o transparență mai detaliată direct de la META, adică indicarea beneficiarului direct – care a plătit pentru serviciile respective).

Autor/Plătitor	Cheltuieli (EURO)	Total nr. postări	Destinație	Denumire pagină promovată
Игор Балтара	232	8	Denigrare Sandu (prezidențiale 2020)	Спасѐм Молдову - Sălvăm Moldova
Md news	212	14	Denigrare Dodon (prezidențiale 2020)	Moldova News
Victor Bostan	179	2	Pro PPȘ (proteste 2022)	Victor Moldova News
Oameni Buni ⁴⁹	166	9	Pro Sandu (prezidențiale 2020)	Oameni Buni
Ksenia Iorga	123	2	Pro PPȘ (proteste 2022)	Chisinaul meu
Ivan Trotuar	121	6	Denigrare Ivan Ceban	Ivan Trotuar
Antonina Martinesu	106	2	Pro PPȘ (proteste 2022)	Moldova Noastra
Samira Birca	6.834	15	Pro PPȘ (proteste, video lider)	Ciobanu Vasile
Yesenia Lebidi, Safiya Kozhevnikova	4.916	16	Pro PPȘ (proteste, video lider)	George Iliescu
Lipsă promotor	2.406	2	Pro PPȘ (proteste, video lider)	Pentru popor
Lipsă promotor	1.396	2	Pro PPȘ (proteste, video lider)	Ilan ȘOR pentru popor
Charlota Buru, Oksana Zemurray	3.702	10	Pro PPȘ (proteste, video lider)	Tara Noastra
TOTAL	82.345	564		

Astfel, de exemplu, în cazul paginii "Вячеслав Платон: за свободную Молдову"⁵⁰ – utilizată pentru denigrarea PAS și a membrilor acestuia aflați la guvernare, în perioada 29 iunie 2021 – 15 aprilie 2023 (1,8 ani), au fost efectuate cheltuieli de aproximativ 29 mii euro – ceea ce ar constitui aproximativ 585 mii lei. Comparativ, menționăm că potrivit cadrului legal, o persoană fizică poate face donații unui sau mai multor partide politice într-un an bugetar de până la 6 salarii medii lunare pe economie pe anul respectiv (în anul 2022 – maxim 59.400 de lei).

În ceea ce privește plătitorul postărilor cu plată plasate pe pagina menționată, constatăm că potrivit informației publicate de Meta, acesta ar fi TrigerMedia – o companie înregistrată în Federația Rusă, cu adresa în Sankt Petersburg⁵¹. Cadrul legal național însă interzice finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale de către persoanele juridice cu capital străin sau mixt, precum și de persoanele fizice și juridice din străinătate.

În alt caz, Tinca Balan – potrivit informației publicate de META, aceasta figurează drept plătitor a publicității plătite pentru două pagini (Moldova Reunion și Moldova Noastra). Timp de o lună, aceasta ar fi finanțat promovarea protestelor organizate de PPȘ în luna octombrie și noiembrie 2022 cu 17.971 euro sau aproximativ 369 mii lei (plafonul pentru donațiile efectuate de persoanele fizice în anul 2022 – 59.400 lei). La tentativa Promo-LEX de a identifica pagina oficială a plătitorului pe rețelele de socializare, încercările au eșuat. Prin urmare, ne exprimăm îngrijorarea în legătură cu posibilitatea creării paginii respective doar pentru acest scop (ca și în cazul celorlalte pagini prin intermediul cărora a fost plătită promovarea protestelor organizate de PPȘ).

Un alt caz interesant îl constituie publicitatea plătită în scop de denigrare a candidatului la alegerile prezidențiale din 2020 – Igor Dodon. Astfel, publicitatea de denigrare a fost efectuată prin intermediul paginii "Золотой Теленок", pentru care în decurs de jumătate de an au fost efectuate cheltuieli de 5.537 euro (109 mii lei). Ca plătitor este indicată aceeași pagină - "Золотой Теленок", iar ca adresă a

⁴⁹ Cu toate că acesta a fost sloganul PAS în alegerile parlamentare anticipate din 2021, nu este posibilă atribuirea paginii respective partidului PAS din lipsa dovezilor concludente (ar fi necesară o transparență mai detaliată direct de la META, adică indicarea beneficiarului direct – care a plătit pentru serviciile respective).

⁵⁰ Pagina oficială de pe rețelele de socializare "[Вячеслав Платон: за свободную Молдову](#)". Publicitatea politică a început a fi publicată din 29 iunie 2021 (în preajma alegerilor parlamentare anticipate din 11 iulie 2021).

⁵¹ Pagina web a [TrigerMedia](#).

plătitorului – str. Serghei Lazo, 25, mun. Chișinău (adresa sediului central al PSRM). Acest aspect trezește suspiciuni în legătură cu veridicitatea datelor indicate despre plătitorii publicității politice plătite.

În cazul promovării evenimentelor PPȘ prin intermediul paginii "George Iliescu", doar timp de 4 zile (perioada 22 – 25 martie 2023), doi promotori - Yesenia Lebidi, Safiya Kozhevnikova – ar fi achitat aproximativ 97 mii lei.

Prin urmare, constatăm că din cauza nereglementării publicității politice online, pentru moment nu sunt publicate în format deschis și direct identitatea reală a plătitorului pentru publicitatea politică/electorală. Situația este similară și în cazul GOOGLE care, deși deține toate instrumentele și posibilitățile, din cauza că lipsește un cadru legal clar, nu publică în format deschis datele privind cheltuielile financiare efectuate pentru promovarea politică și electorală în Republica Moldova – așa cum o face pentru alte state⁵² (de exemplu, Brazilia, India, Taiwan, statele UE etc.). Prin urmare, este necesară inclusiv reglementarea condițiilor de plasare a publicității politice în mijloacele electronice și obligațiunile de transparență necesare a fi solicitate prestatorilor serviciilor respective. În acest context, menționăm că la sfârșitul lunii martie 2023, Premierii Republicii Moldova, Ucrainei, Cehiei, Estoniei, Letoniei, Lituaniei și Slovaciei au semnat un document comun adresat marilor companii IT, îndemnându-le să lupte mai eficient împotriva dezinformării de pe platformele online pe care le reprezintă⁵³. În același sens, considerăm că ar fi oportună inclusiv solicitarea transparenței privind finanțarea politică și electorală prin intermediul platformelor online.

La aceeași categorie de "părți terțe" considerăm că urmează a fi atribuit și cazul lui Emilian Crețu, actor și prezentator TV din Republica Moldova, care în contextul alegerilor, a promovat/denigrat anumiți concurenți electorali (peste 35 mii urmăritori pe Youtube și peste 72 mii pe rețele sociale).

Astfel, în contextul alegerilor prezidențiale din 2020, la 10 octombrie, cu doar 3 săptămâni înainte de alegeri, în plină campanie electorală, actorul a lansat piesa muzicală "Durdom Pa Pa" în care este criticată activitatea ex-președintelui Igor Dodon ("kuliok" – dosarul deschis pe numele acestuia). Potrivit informației apărute în spațiul public, Emilian Crețu ar fi cheltuit aproximativ 5 mii euro pentru această piesă și videoclip⁵⁴.

Ulterior, peste un an, în contextul alegerilor parlamentare anticipate din 11 iulie 2021, la 28 iunie 2021, cu doar două săptămâni înainte de ziua alegerilor, actorul a lansat piesa "Înc-un PAS"⁵⁵ în scopul promovării electorale a partidului PAS.

În contextul celor expuse, concluzionăm că finanțarea politică și electorală de "părți terțe" care nu pot fi asociate partidelor politice/concurenților electorali este, de asemenea, răspândită și, ca în cazul "părților terțe" asociate partidelor, acestea nu se supun regulilor privind limita de cheltuieli și transparența sursei veniturilor utilizate în scop de promovare politică, astfel cum se supun partidele politice și concurenții electorali.

⁵² [Raportul](#) publicat de Google privind publicitatea politică pe Google.

⁵³ [Articol](#) TVR Moldova: "Dorin Recean: Giganții din domeniul platformelor sociale ar trebui să ia măsuri concrete împotriva valului de dezinformare de pe platformele online".

⁵⁴ [Articolul](#) de pe [realitatea.md](#): VIDEO din „culise”! Emilian Crețu aka Dora lansează o nouă piesă „Încă un pas” cu un clip. Când se va întâmpla?

⁵⁵ [Emilian](#) Crețu: ÎNC-UN PAS

Concluzii și recomandări

Modul de finanțare politică și electorală într-un stat afectează în mare măsură principiile democratice și modul în care funcționează sistemul politic. Prin urmare, procesul de finanțare politică și electorală trebuie detaliat și transparent monitorizat și controlat.

Provocarea pentru factorii de decizie și politicieni este de a găsi un echilibru corect: asigurarea libertății de exprimare, limitarea riscurilor negative și, în același timp, încurajarea consolidării democratice prin intermediul concurenței pluraliste. Prin urmare, se impune necesitatea unei reglementări clare și exhaustive a procesului de finanțare politică și electorală, care să acopere atât partidele și concurenții electorali, cât și "părțile terțe". De asemenea, este foarte important ca prevederile cadrului legal să poată fi puse în aplicare, adică realizabile.

În Republica Moldova, în pofida recomandărilor organismelor internaționale de a reglementa finanțarea politică și electorală de "părți terțe", procesul a rămas nereglementat, cu toate că fenomenul se atestă la scară largă, fiind create condiții prielnice pentru eludarea regulilor privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Actualele prevederi ale cadrului legal relevant nu sunt suficiente pentru a acoperi finanțarea politică și electorală de părți terțe.

În contextul celor expuse, în scopul diminuării riscurilor de eludare a prevederilor legale, sporirii transparenței banilor investiți în politică și alegeri, precum și pentru asigurarea egalității șanselor tuturor partidelor politice/concurenților electorali, considerăm necesară reglementarea finanțării politice și electorale de către "părțile terțe".

În acest scop, pornind totuși de la dreptul fundamental privind libertatea la exprimare, recomandăm Parlamentului Republicii Moldova reglementarea următoarelor aspecte:

- Definirea și reglementarea "părților terțe" (inclusiv tipologia acestora: asociate/neasociate partidelor/concurenților electorali), "promovare politică de părți terțe", "persoană juridică asociată cu un partid politic" și a altor noțiuni care pot să derive în rezultatul reglementării finanțării politice și electorale de "părți terțe";

Cadrul legal trebuie să furnizeze o definiție clară și exhaustivă a "părților terțe", precum și o tipologie a acestora. În acest sens, poate fi preluată definiția care derivă din analiza efectuată de OSCE:

Părți terțe – organizațiile necomerciale și întreprinderile (altele decât de stat), care nu au legături juridice cu un partid politic, și/sau persoanele fizice - care nu candidează în alegeri, dar care promovează politic sau fac campanie pentru sau împotriva partidelor politice/concurenților, sau pe teme specifice asociate partidelor/concurenților electorali. În loc să facă direct donații partidelor politice și/sau concurenților electorali, acestea răspândesc direct informații către public.

Ca alternativă pentru promovarea electorală a concurenților electorali de către *organizațiile necomerciale, sindicale, asociațiile, fundațiile sau organizațiile de binefacere sau religioase*, în cazul menținerii interdicției de finanțare a campaniilor electorale de către acestea, urmează a defini clar și exhaustiv ce semnifică și ce forme poate avea "*finanțarea indirectă*" a campaniei electorale.

În ceea ce privește noțiunea "persoană juridică asociată cu un partid politic", heste foarte importantă definirea clară și exhaustivă a acesteia. În opinia Promo-LEX, cheltuielile de promovare politică efectuate de această categorie de "părți terțe" urmează a fi comasate cu cheltuielile raportate de partidul politic/concurentul electoral, în scopul estimării obiective și transparente aspectele ce țin de respectarea plafoanelor limită stabilite de cadrul legal.

În opinia Promo-LEX, "persoană juridică asociată cu un partid politic" poate fi considerată persoana juridică despre care este cunoscut că beneficiar efectiv al acesteia este un partid politic sau

liderul/membrul partidului politic. Beneficiar efectiv este persoana fizică sau partidul politic ce deține sau controlează în ultimă instanță persoana juridică⁵⁶.

- Stabilirea a două perioade distincte privind finanțarea politică și electorală de „părți terțe”;

Codul electoral și Legea privind partidele politice urmează să reglementeze ambele situații distincte în care ”părțile terțe” se pot implica în finanțarea politică și electorală. Aceste reglementări ar trebui să acopere separat perioadele inter-electorale (din afara perioadelor electorale) și perioadele electorale.

- Stabilirea unei limite de cheltuieli care pot fi efectuate fără înregistrarea la CEC în calitate de „părți terțe”;

Recomandarea respectivă presupune că o persoană fizică sau juridică ar avea posibilitatea să promoveze politic/electoral un partid politic/concurent electoral sau o idee/acțiune a partidului politic/concurentului electoral care ar implica cheltuieli financiare. Dacă însă aceste cheltuieli depășesc pe parcursul unui an sau pe parcursul unui scrutin electoral, de exemplu, cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real⁵⁷ (3.500 de lei), atunci survine obligațiunea persoanei fizice sau juridice de a se înregistra la CEC în calitate de ”parte terță”. În opinia Promo-LEX, stabilirea unei astfel de limite ar fi necesară pentru a nu limita dreptul la libera exprimare, astfel cum a fost în cazul Marii Britanii⁵⁸.

- Obligarea „părților terțe” de a se înregistra la CEC și, respectiv, de a raporta proveniența veniturilor utilizate pentru promovarea politică și electorală, precum și destinația cheltuielilor efectuate în acest scop;

Înregistrarea la CEC în calitate de „parte terță” urmează a fi obligatorie la depășirea plafoanelor limită stabilite pentru cheltuielile de finanțare politică și electorală (a se vedea recomandarea anterioară). Înregistrarea menționată ar trebui să implice și deschiderea unui cont bancar destinat cheltuielilor de promovare politică/electorală, astfel cum și partidele politice/concurenții electorali sunt obligați să deschidă un astfel de cont. În plus, în calitate de organ responsabil de supravegherea și controlul finanțelor în alegeri, CEC urmează să asigure verificarea și controlul informației prezentate de ”părțile terțe”, inclusiv dacă acestea sunt sau nu asociate cu anumite partide politice/concurenții electorali.

Cu referire la proveniența veniturilor, recomandăm ca în cazul „părților terțe” să fie aplicate aceleași reguli ca și în cazul partidelor politice/concurenților electorali (transparența donatorilor, stabilirea plafoanelor limită, interdicții de finanțare din surse interzise etc.).

În ceea ce privește cheltuielile „părților terțe”, recomandăm inițial stabilirea criteriilor care ar califica aceste cheltuieli drept finanțare politică și/sau electorală. În acest sens, în opinia Promo-LEX, poate fi preluată experiența Marii Britanii care atribuie la cheltuielile respective resursele financiare implicate pentru desfășurarea activităților care, în mod rezonabil, pot fi calificate ca fiind destinate să influențeze opțiunea de vot a oamenilor⁵⁹.

- Stabilirea sancțiunilor pentru încălcarea finanțării politice și electorale de către ”părțile terțe”;

Sancțiunile stabilite pentru încălcarea finanțării politice și electorale de către ”părțile terțe” urmează a fi proporționale și disuasive, astfel cum sunt prevăzute și pentru partidele politice și concurenții electorali.

⁵⁶ Ca sursă de inspirație a servit definiția stabilită pentru ”*persoane asociate persoanelor expuse politic*” în [Legea](#) nr. 308 din 22 decembrie 2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

⁵⁷ Potrivit [Hotărârii](#) Guvernului nr. 165 din 9 martie 2010 cu privire la cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real, pentru anul 2022 acesta a fost stabilit în sumă de 3.500 de lei.

⁵⁸ Cazul [Bowman v. Marea Britanie](#): Până în anul 1998, plafonul maxim stabilit în Marea Britanie pentru ”părți terțe” fără înregistrarea acestora a fost de 5 lire (11 euro la cursul actual). CtEDO a considerat acest plafon neproporțional, calificând sancționarea ”părții terțe” pentru depășirea acestuia ca limitare a libertății de exprimare. În rezultat, Marea Britanie a majorat plafonul respectiv.

⁵⁹ [Ghidul](#) elaborat de Comisia Electorală a Marii Britanii pentru gestionarea cheltuielilor efectuate de ”părți terțe”.

➤ Reglementarea publicității politice online.

În prezent, lipsa prevederilor legale privind publicitatea politică online face ca aceasta să constituie o zonă gri în procesul de finanțare politică și electorală, necercetată suficient și necunoscută privind capacitățile, cheltuielile implicate și impactul real asupra proceselor politice și electorale. Totuși, într-o realitate în care utilizarea mediului online este în continuă creștere⁶⁰, considerăm că ignorarea acestui instrument în procesul de finanțare politică și electorală constituie un risc major de eludare a cadrului legal privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

În procesul de reglementare a publicității politice online, pentru înțelegere a problemei, evoluției și soluțiilor pentru aceasta, poate fi consultat și Raportul Comisiei Europene privind evaluarea impactului publicității politice⁶¹.

⁶⁰ [EU statistic](#) on Social media - statistics on the use by enterprises, [Social](#) Media & User-Generated Content, The [rise](#) of social media.

⁶¹ [Commission](#) staff working document impact assessment report accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising.

