

Raportul

Nr.3

Finanțarea Partidelor Politice și a Campaniilor Electorale



Comitetul Consultativ
Independent Anticorupție

Finanțarea Partidelor Politice și a Campaniilor Electorale

“Grafica, machetarea și tipărirea raportului au fost posibile cu sprijinul proiectului „Consolidarea statului de drept și a mecanismelor anticorupție în Republica Moldova” comandat de Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), cofinanțat de Uniunea Europeană și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).”

Chișinău, iulie, 2023

Comitetul Consultativ Independent Anticorupție (CCIA) este o structură independentă alcătuită din experți internaționali și naționali, înființată în iunie 2021, prin decret prezidențial. CCIA are misiunea de a analiza problemele sistemice de corupție mare ce afectează instituțiile de stat și de a îmbunătăți capacitatea acestora de a implementa măsuri anticorupție.

Comitetul analizează informații din surse sigure și elaborează rapoarte în care oferă recomandări de optimizare a eficienței eforturilor anticorupție din țară. Ulterior, Comitetul evaluează gradul de implementare a recomandărilor de instituțiile de stat și actorii vizați, făcându-și publice aprecierile.

Misiunea CCIA este de a consolida înțelegerea Republicii Moldova cu privire la problemele generale și specifice în ceea ce privește corupția mare și să sporească capacitatea statului de a lua măsuri corespunzătoare pentru a îmbunătăți viața cetățenilor din Republica Moldova.

CUPRINS

Acronime	6
I. Rezumat	7
II. Recomandări	10
III. Introducere	14
3.1. Metodologie	15
3.2. Standarde internaționale și recomandări	15
3.3. Finanțarea politică în Moldova – depășirea situației de „stat capturat”	17
3.4. Cadrul legislativ.....	20
3.4.1. Reforma finanțării campaniilor și partidelor din 2007-2011	20
3.4.2. Reforma finanțării politice din 2012-2015	21
3.4.3 Reforma finanțării politice din 2016-2019	21
3.4.4. Reforma finanțării politice din 2021-2022.....	22
IV. Finanțarea partidelor politice	24
4.1. Surse de finanțare	24
4.1.1. Finanțarea publică	24
4.1.2. Finanțarea privată	25
4.1.2.1. Cotizația de membru a partidului	26
4.1.2.2. Donații	27
4.1.2.3. Donații în natură	29
4.2. Cheltuielile partidelor politice	30
4.2.1. Cheltuieli pentru activitățile programatice și deplasări	32
4.2.2. Cheltuieli pentru participarea politică a femeilor și tinerilor	33
4.2.3. Transparența publicității politice și online	34
4.3. Transparența	36
4.3.1. Transparența conturilor	36
4.3.2. Frecvența, detalierea și forma de raportare	36
V. Finanțarea campaniilor electorale	38
5.1. Schimbări în sistemul electoral al Republicii Moldova.....	38
5.2. Surse de finanțare	39
5.2.1. Finanțarea publică	39
5.2.1.1. Finanțarea publică directă	39
5.2.1.2. Finanțarea publică indirectă	40
5.2.2. Finanțarea privată.....	40
5.2.2.1 Donații de la persoane fizice	43
5.2.2.2. Donații de la persoanele juridice	45
5.2.2.3. Donațiile în natură	47
5.3. Prezența în mass-media ca activ.....	48

5.3.1. Tip de emisie gratuit și acces la dezbateri publice.....	49
5.3.2. Transparența publicității campaniei	49
5.3.3. Rolul mass-mediei neobiective în campaniile electorale.....	50
5.3.3.1. Monitorizarea mass-media.....	50
5.3.3.2. Proprietarii mass-media	51
5.3.3.3. Monitorizarea campaniei online.....	52
5.4. Cheltuielile campaniilor electorale	53
5.4.1. Cheltuieli raportate.....	53
5.4.2. Cheltuieli neraportate	54
5.4.3. Publicitatea online.....	56
5.5. Transparența.....	56
5.5.1. Transparența conturilor.....	56
5.5.1.1. Conturile de finanțare a campaniilor	56
5.5.1.2. Cenzorii campaniilor.....	56
5.5.2. Frecvența, detalierea și forma de raportare.....	57
VI. Supravegherea.....	58
6.1. Organele de supraveghere.....	58
6.1.1. Comisia Electorală Centrală	58
6.1.2. Curtea de Conturi	63
6.1.3. Procuratura Anticorupție	63
6.1.4. Autoritatea Națională de Integritate.....	65
6.1.5. Supravegherea de către publicul general	65
6.2. Consecințele juridice ale încălcărilor legate de finanțarea politică	66
6.3. Cazuri de supraveghere insuficientă/părtinitoare	69
6.3.1. Cumpărarea voturilor.....	71
6.3.2. Excluderea candidatului și radierea partidului politic	72
VII. Vulnerabilități identificate	75
7.1. Influența necorespunzătoare a grupurilor de interes și persoanelor foarte bogate.....	75
7.2. Finanțarea de către terți nereglementată.....	76
7.3. Finanțarea străină și influența sa	78
7.4. . Prevalența tranzacțiilor în numerar în managementul financiar al partidelor politice.....	81
7.5. Folosirea criptomonedei în finanțarea politică.....	82
Anexa I: Recomandările GRECO și ODIHR în domeniul finanțării politice	84
Anexa II: modele CEC pentru raportarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.....	87
Modelul unui raport de management financiar al partidului politic.....	89
Modelul unui raport de finanțare a campaniei	91
Anexa III: Analiza cantitativă a finanțării partidelor politice și campaniilor electorale.....	93
Anexa IV: Sancțiuni pentru încălcarea prevederilor privind partidele politice.....	94

Acronime

ANI	Autoritatea Națională de Integritate
APCE	Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei
APG	Adunarea Populară a Găgăuziei
BEACUM	Blocul electoral ACUM Platforma DA și PAS
BNM	Banca Națională a Moldovei
CC	Curtea Constituțională
CCA	Consiliul de Coordonare a Audiovizualului
CCIA	Comitetul Consultativ Independent Anticorupție
CEC	Comisia Electorală Centrală
CEDAW	Convenția pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor
CdC	Curtea de Conturi
CoE	Consiliul Europei
CEDO	Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CER	Comisie Electorală Raională
CDPD	Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități
CNA	Centrul Național Anticorupție
FSB	Biroul Federal de Securitate al Federației Ruse
GRECO	Grupul de State Împotriva Corupției
ICCPR	Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice International IDEA Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală
LA	Lista alegătorilor
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
ODIHR	Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
OFAC	Departamentul SUA al Oficiului Trezorerie pentru Controlul Activelor Străine
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PA	Procuratura Anticorupție
PAS	Partidul Acțiune și Solidaritate
PCRM	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
PDM	Partidul Democrat din Moldova
PL	Partidul Liberal
PLDM	Partidul Liberal-Democrat din Moldova
PN	Partidul Nostru
PPDA	Partidul Platforma pentru Demnitate și Adevăr
PSDE	Partidul Social Democrat European
PSRM	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SIAS	Sistem Informațional Automatizat de Stat
SIS	Serviciul Informații și Securitate
SRL	Societate cu răspundere limitată
u.c.	unitate convențională
UTA	Unitatea Teritorială Autonomă
MV	monedă virtuală

I. Rezumat

În iunie 2019 Parlamentul a adoptat declarația cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova, indicând că „toți cetățenii acestei țări sunt sufocați de corupția endemică”. În 2021, câștigând alegerile parlamentare cu o agendă puternică anticorupție, Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS) a început reformele legislative și instituționale. Partenerii externi au remarcat abordarea nouă față de guvernarea democratică, însă corupția persistentă din sectorul guvernamental, conexiunile dintre figurile politice majore și interesele economice puternice, precum și deficiențele critice din sectorul justiției și al statului de drept continuă să submineze guvernarea democratică. După invazia Ucrainei de către Rusia din februarie 2022, Moldova se află într-o poziție fragilă, nu doar din motivul războiului de la frontiera sa, dar și din cauza intensificării războiului hibrid al Rusiei, ținta căruia o reprezintă instituțiile și societatea din Moldova. Operațiunile includ exploatarea sistemului haotic de finanțare a partidelor politice, care permite susținerea liderilor politici, partidelor politice și a întrunirilor publice de presupuse nemulțumiri sociale. În iunie 2022, Comisia Europeană a recomandat ca Republicii Moldova să-i fie acordat statutul de țară candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, cu condiția angajamentelor de a elimina, inter alia, influența excesivă a anumitor interese personale asupra vieții economice, politice și publice.

În al treilea raport al Comitetului Consultativ Independent Anticorupție (CCIA) se urmărește identificarea deficiențelor de natură juridică, instituțională și practică în sistemul de finanțare a partidelor politice din Republica Moldova și a impactului lor asupra funcționării statului democratic în care cetățenii moldoveni s-ar bucura de guvernare prin intermediul autorităților alese fără influența necorespunzătoare a anumitor grupuri de interes. Prin urmare, este prezentat un set de recomandări, implementarea cărora va facilita procesul de atingere a acestui scop. Raportul se bazează pe analiza calitativă a legislației, documentelor și literaturii de specialitate, precum și pe analiza cantitativă a datelor din rapoartele finale anuale ale partidelor politice și din rapoartele finale de finanțare a campaniilor electorale. Reprezentanții CCIA au desfășurat aproape 30 de interviuri cu reprezentanții partidelor politice, instituțiilor de stat, societății civile, precum și cu experți.

Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este predominant reglementată de Codul Electoral din 1997 și Legea privind partidele politice din 2007. Ultimul set de modificări a fost introdus în decembrie 2022, prin intermediul cărora au fost micșorate substanțial pragurile pentru donațiile de la persoanele fizice și juridice, precum și pentru donațiile în numerar, precum și a fost reglementată raportarea valorii donațiilor în natură. Transparența finanțării partidelor politice a fost îmbunătățită printr-o serie de noi prevederi. Mai mult, noile prevederi legale interzic donațiile dintr-o serie de surse pentru a preveni influența străină, conflictul de interese sau finanțarea de către terți.

Reforma legală a finanțării partidelor politice din 2015, conform căreia partidele se pot baza atât pe subvențiile de la stat, cât și pe venitul obținut din surse private, a schimbat substanțial structura veniturilor partidelor. A crescut exponențial cota de finanțare publică în bugetele partidelor, în timp ce veniturile din donații au scăzut. Există o lipsă notorie de separare între partidele politice și mediul de afaceri, dat fiind că nu mediul de afaceri face donații către partidele politice, ci mai degrabă partidele politice sunt preluate de întreprinderile puternice. Întrebate despre activitățile de colectare de fonduri, partidele politice au admis că desfășoară mai activ activitatea de colectare de fonduri printre membri în anii electorali, în special printre membrii interesați să devină candidați. O asemenea abordare este mai degrabă o asigurare financiară a statutului de candidat decât o strategie de colectare a fondurilor. Mai mult, ea consolidează forma de relații protector-client între partidul politic și donator, în cadrul căreia ultimul este înclinat să facă donații partidului care se află la putere.

De când a devenit disponibilă finanțarea publică, partidele politice au investit mult mai mult în arenda oficiilor, materiale de presă și promoționale, și personal angajat contra plată. Totuși, cheltuielile rapoarte ale partidelor politice pentru activitatea programatică, cum ar fi întrunirile, ședințele, seminarele și

instruirile pentru membri rămân a fi constant foarte mici, ceea ce reprezintă nivelul continuu scăzut de democrație internă a partidelor. Partidele politice sunt obligate să cheltuiască anumite cote definite din subvenția anuală de stat pentru promovarea și încurajarea participării femeilor și tinerilor în procesele politice și electorale, însă implementarea obligației date este foarte haotică.

Venitul concurenților electorali a suportat schimbări semnificative, în special datorită subvențiilor de stat disponibile partidelor politice din 2016 și reducerii semnificative a pragurilor donațiilor, ceea ce a rezultat în creșterea numărului de mici donatori privați. Este necesară o mai mare transparență a surselor de finanțare a campaniilor electorale. Partidele politice au dreptul să transfere în „Fondul Electoral” până la 70% din subvenția primită de la stat, atât timp cât aceasta nu depășește pragul veniturilor stabilit pentru alegerile respective. Totuși, sursele private pentru finanțarea campaniilor sunt combinate în același cont al „Fondului Electoral” ca și fondurile de stat. Mai mult, partidele politice nu reflectă în rapoartele de finanțare a campaniilor suma de fonduri primită de la stat și transferată în „Fondul Electoral”. Pentru a ocoli mecanismul de dezvăluire a donatorilor, unele partide politice au acumulat donații private în conturile partidelor pentru a le transfera în „Fondul Electoral” ca „surse proprii” după ce au fost înregistrate ca candidați.

Misiunile de observare naționale și internaționale desfășurate în timpul alegerilor din 2014-2021 au menționat prevalența cheltuielilor subestimate. Deși au fost vizibil suportate, cheltuielile pentru evenimente publice, transport, muncă, telecomunicații și materiale pentru campania electorală, nu au fost reflectate corespunzător în rapoartele de finanțare a campaniilor. Partidele politice și candidații făceau impresia că raportează cheltuielile evidente, cum ar fi cele de publicitate în mass-media, subestimând considerabil și constant cheltuielile mai puțin aparente.

Importanța reglementării finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale de către terți continuă să crească din motivul rolului în creștere al campaniilor organizate pe rețelele de socializare și în mediul online, precum și din motivul amenințărilor la adresa securității, la care este supusă Moldova după invazia Ucrainei de către Rusia și în contextul războiului hibrid, ținta căruia sunt instituțiile și societatea din Moldova. Legislația nu prevede posibilitatea entităților juridice, organizațiilor societății civile, fundațiilor sau sindicatelor să desfășoare activități de susținere programatică a partidelor politice atunci când au cauze comune. În consecință, practicile în cauză nu sunt supuse vreunor limite sau cerințe de transparență, contra recomandărilor internaționale. Lacuna legislativă curentă este exploatată de unele partide politice, care conduc și fundații ce desfășoară activități sincronizate cu agenda partidului politic.

Sunt și îngrijorări legate de o posibilă influență străină prin intermediul rețelelor de socializare. Atenția platformelor de socializare față de piața Republicii Moldova și față de cooperarea cu instituțiile de stat din Moldova este limitată. YouTube, folosit de 30% din moldoveni pentru a fi la curent cu noutățile, nu oferă posibilitatea de monetizare a publicității. O serie de specialiști au indicat că limitarea dată poate fi ocolită prin procurarea publicității în țările vecine, România, Ucraina sau Rusia, ceea ce trezește îngrijorări față de transparența finanțării lor în general și posibilitatea de finanțare de către entitățile străine.

Legislația prevede că veniturile și cheltuielile partidului politic și ale campaniei electorale se efectuează printr-un cont bancar deschis la o bancă licențiată din Republica Moldova. Totuși, la moment băncile refuză să deschidă conturi unor partide și concurenți electorali și, conform Băncii Naționale a Moldovei (BNM) ele nu pot fi obligate să deschidă conturi pentru partidele politice din cauza prevederilor legii privind prevenirea și combaterea spălării de bani și finanțării terorismului. Blocajul legal creează o problemă majoră pentru gestiunea și transparența fondurilor partidelor politice și ale campaniilor electorale.

În timp ce obligațiile de raportare pentru partidele politice și concurenții electorali permit colectarea și prezentarea către public a unui volum amplu de informații care ar putea asigura transparența managementului financiar al partidelor și campaniilor, stilul de raportare subminează principiul de transparență. Rapoartele disponibile public sunt într-un format care nu permite analiza profundă sau comparativă, ceea ce împiedică analiza din partea publicului și este contrar principiului de transparență.

CEC este organul primar de supraveghere, atât pentru partidele politice, cât și pentru finanțarea campaniilor electorale. O serie de interlocutori au menționat că componența sa prezentă, formată în septembrie 2021, demonstrează o atitudine mai activă în îndeplinirea mandatului său în ceea ce privește supravegherea financiară a partidelor politice și campaniilor electorale. În baza regulilor electorale nou aprobate, CEC poate distinge clar diferite tipuri de încălcări și aplica diferite răspunsuri și sancțiuni. În același timp, când este vorba de aplicarea sancțiunilor administrative, termenul de prescripție rămâne a fi prea scurt pentru a soluționa încălcările apărute. Sancțiunile financiare pentru încălcarea prevederilor referitoare la finanțarea partidelor politice sunt foarte mici comparativ cu gravitatea infracțiunii și volumele de resurse financiare presupus neraportate și obișnuite din surse ilegale, inclusiv de la grupări criminale organizate.

Lipsa unui angajament instituțional continuu de îndeplinire a atribuțiilor de supraveghere reiese din instabilitatea și schimbările frecvente ale guvernului și tabloului politic, precum și din porozitatea dintre partid și funcția publică. Există puțină motivație de a manifesta o poziție fermă față de cei aflați la putere și o poziție decisivă în supravegherea strictă a celor din opoziție, dat fiind că aceștia se pot (și adesea chiar ajung să o facă) schimba cu locul după următoarele alegeri. De exemplu, Procuratura Anticorupție (PA) deși a fost creată pentru a lupta cu corupția de nivel înalt în 2016, a fost sever criticată pentru rolul său în investigarea cazurilor de corupere politică de nivel înalt. Conform angajamentelor, în baza cărora Moldova a primit statutul de țară candidat la aderarea la UE, iar la 26 mai 2023 Comisia Națională pentru Integrarea Europeană a aprobat Planul de Acțiuni pentru dezoligarhizare. Modificările legislative recente votate de Parlament în aprilie 2023 se prezumă că delimitează împuternicirile PA și ale Centrului Național Anticorupție (CNA) de investigare a cazurilor de corupție la nivel înalt. Deși modificările legislative abordează unele din recomandările precedente ale CCIA, contrar sugestiilor CCIA, lista subiecților infracțiunilor financiare politice de nivel înalt în ceea ce privește liderii partidelor politice va cădea sub incidența mandatului CNA din august 2023.

II. Recomandări

Dezvăluire:

1. CEC trebuie să stipuleze clar cui aparține povara verificării conformității cu pragurile pentru donații. La fel este necesar de luat în considerație introducerea unei declarații a donatorului precum că suma donată corespunde cu prevederile legale privind pragurile, sub sancțiunea unei penalități contravenționale (6 luni).
2. CEC trebuie să creeze mecanisme pentru verificarea donatorilor care locuiesc în străinătate și a valorii donațiilor acestora (6 luni).
3. Parlamentul trebuie să introducă obligația partidelor politice de a raporta separat privind deplasările în interiorul țării și în străinătate (12 luni).
4. CEC trebuie să prevadă reguli pentru raportarea deplasărilor în străinătate de către partidele politice (6 luni).
5. CEC trebuie să introducă reguli mai stricte referitor la supravegherea cheltuielilor de deplasare raportate de partidele politice și concurenții electorali (6 luni).
6. Parlamentul trebuie să revadă și să clarifice cadrul legal privind voluntariatul pentru partidele politice și campaniile electorale, și privind valoarea acestuia (12 luni).
7. CEC trebuie să elaboreze o metodologie de verificare și evaluare a donațiilor în natură raportate (6 luni).
8. CEC trebuie să ofere instruiți ulterioare partidelor politice pentru a consolida capacitățile programatice și de raportare ale acestora în legătură cu participarea politică a femeilor și tinerilor. Societatea civilă trebuie la fel să fie invitată să asiste la eforturile date (9 luni).
9. CEC trebuie să ofere partidelor politice și concurenților electorali un cadru de reglementare pentru monetizarea și raportarea donațiilor în natură (6 luni).
10. CEC trebuie să revizuiască formularele de raportare financiară pentru partidele politice și campaniile electorale pentru a asigura interconexiunea și compatibilitatea datelor raportate, astfel ca datele prezentate în rapoartele partidelor politice să corespundă cu cele prezentate în rapoartele de finanțare a campaniilor partidelor politice care înregistrează concurenți electorali (6 luni).
11. CEC trebuie să elaboreze cerințe clare de raportare privind veniturile pentru finanțarea campaniilor electorale, cu o distincție clară între banii primiți de la stat și banii privați transferați de pe conturile partidului politic în „Fondul Electoral” al concurentului electoral desemnat (6 luni).
12. Parlamentul trebuie să revizuiască cadrul legal pentru reglementarea transferului banilor primiți de partidele politice de la stat de la un an la altul, pentru a asigura circumstanțe egale pe durata perioadei electorale (12 luni).
13. CEC trebuie să ofere o metodologie clară pentru monitorizarea cheltuielilor campaniei electorale pentru transmisiuni radio/tv și în mass-media online, și să crească capacitatea sa de a efectua monitorizarea dată (9 luni).
14. Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a prevedea posibilitatea ca CEC să ofere o extindere a termenului limită pentru depunerea rapoartelor finale privind finanțarea campaniei, în caz dacă candidații electorali din motive justificate nu le pot prezenta în termen de trei zile după ziua alegerilor (12 luni).

15. CEC trebuie să elaboreze un modul online care să permită publicarea rapoartelor financiare ale partidelor politice și concurenților electorali în formă de date deschise, și să lanseze o campanie de educație civică care să promoveze controlul din partea publicului (9 luni).
16. CEC trebuie să elaboreze o metodologie pentru monitorizarea cheltuielilor online ale partidelor politice și concurenților electorali, și să instruiască corespunzător Diviziunea Finanțe Politice și Președinții Comisiilor Electorale Raionale privind monitorizarea și evaluarea acestor tipuri de cheltuieli (9 luni).
17. Parlamentul trebuie să extindă Legea privind partidele politice și asupra fundațiilor politice, care trebuie să fie obligate să respecte aceleași reguli legate de venituri și cheltuieli, precum și aceleași obligații de dezvăluire ca și partidele politice (12 luni).
18. Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral și Legea privind partidele politice pentru a reglementa finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale de către terți, pentru a preveni suportul financiar nedezvăluit, după un proces cuprinzător de consultări cu societatea civilă, astfel ca prevederile legii să nu încalce libertatea de asociere (12 luni).
19. Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a institui cerința ca terții care doresc să se implice în campaniile electorale să se înregistreze din timp la CEC și să fie supuși aceluiași reglementări privind finanțarea campaniilor ca și concurenții electorali (12 luni).
20. CEC trebuie să creeze o metodologie de auditare a rapoartelor financiare ale partidelor politice (6 luni).
21. CEC trebuie să certifice un număr suficient de auditori calificați pentru finanțele politice (9 luni).
22. CEC trebuie să elaboreze o bază de date digitală a auditorilor pentru finanțele politice pentru ca aceasta să poată fi folosită de partidele politice (9 luni).
23. CEC trebuie să elaboreze un mecanism pentru verificarea sumei cheltuielilor raportate de partidele politice și concurenții electorali prin compararea cu prețurile de piață pentru bunurile și serviciile procurate (6 luni).
24. Curtea de Conturi trebuie să elaboreze o metodologie de gestionare a fondurilor de stat pentru partidele politice (6 luni);

Supravegherea

25. CEC trebuie să înceapă sancționarea partidelor politice pentru nerespectarea cotei de cheltuieli pentru participarea politică a femeilor și tinerilor (3 luni).
26. Parlamentul trebuie să mărească sancțiunile pentru nerespectarea cerințelor de dezvăluire, în scopul consolidării transparenței de finanțare a publicității politice (12 luni).
27. CEC trebuie să stabilească canale oficiale de comunicare între platformele rețelelor de socializare și CEC (6 luni).
28. Parlamentul trebuie să reglementeze publicitatea campaniilor electorale online, inclusiv pe rețelele de socializare, și să stabilească cerințe clare de raportare pentru partidele politice și concurenții electorali (12 luni).
29. CEC și BNM trebuie să adopte o interpretare comună a prevederilor legate de deschiderea conturilor bancare pentru partidele politice și concurenții electorali, atât pentru a asigura libertatea de asociere, cât și pentru a preveni corupția politică și spălarea de bani (6 luni).

30. CEC trebuie să consolideze mecanismele pentru controlul companiilor recompensate cu contracte publice după alegeri pentru a evita conflictele de interes și a asigura independența partidelor politice de influența necorespunzătoare (9 luni).
31. CEC trebuie să creeze un mecanism de certificare a cenzorilor și să stabilească un Registru digital al Cenzorilor Certificați (9 luni).
32. Parlamentul trebuie să examineze modificarea componenței CEC astfel ca majoritatea membrilor săi să fie numiți de actori non-politici (12 luni).
33. Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a defini motivele pentru destituirea din funcție a membrilor CEC (12 luni).
34. CEC trebuie să crească capacitățile președinților CER de monitorizare a activităților campaniilor și evaluare a veridicității rapoartelor de finanțare a campaniilor (9 luni).
35. Parlamentul trebuie să modifice legislația ce reglementează activitățile SIS astfel ca să permită SIS, în timp real și în afara unei proceduri penale, colectarea de informații privind finanțarea ilegală a partidelor politice și campaniilor electorale care amenință securitatea statului în toate circumstanțele (excepționale și non-excepționale) (12 luni).
36. CEC trebuie să instituie un „sistem de prioritate” în care „semnalele de alertă” care indică folosirea posibilă a fluxurilor de numerar neraportate și/sau ilegale, detectate în procesul de verificare inițială a rapoartelor financiare ale partidelor politice și concurenților electorali, ar duce imediat la proceduri ulterioare de control și investigație (9 luni).
37. Centrul de Governare Electronică trebuie să instituționalizeze colaborarea tuturor agențiilor de supraveghere financiară politică ale statului (CEC, Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Națională de Asigurări Sociale) pentru colectarea și prezentarea informației privind veniturile declarate ale donatorilor, facilitând verificarea autenticității donațiilor (9 luni).
38. CEC trebuie să implice alte instituții, cum ar fi Agenția Servicii Publice, Agenția Achiziții Publice și Agenția Națională de Asigurări în Medicină pentru o mai bună consolidare a supravegherii finanțării partidelor politice, de exemplu, prin interoperabilitatea bazelor de date respective ale acestora și prin folosirea Centrului de Governare Electronică ca platformă pentru facilitarea cooperării între instituțiile date (12 luni).
39. Parlamentul trebuie să modifice Codul Penal pentru a permite instanțelor de judecată să reducă pedepsele penale pentru persoanele care:
 - a. au contribuit activ la descoperirea sau contracararea infracțiunii prin intermediul denunțării voluntare,
 - b. au facilitat identificarea și urmărirea penală a altor persoane care au comis sau au contribuit la comiterea infracțiunii,
 - c. au predat voluntar mijloacele financiare care constituie obiectul material al infracțiunii,
 - d. au acordat asistență importantă în alt mod urmării penale în timpul investigațiilor (12 luni).
40. Parlamentul trebuie să modifice Codul Contravențional pentru a extinde termenul de prescripție de trei luni pentru contravenții „pentru a permite autorităților competente să supravegheze efectiv finanțarea partidelor politice” (12 luni).
41. Parlamentul trebuie să mărească considerabil gradația sancțiunilor în baza încălcării, în special în

cazul mijloacelor nedeclarate, inadmisibile sau străine, și să asigure eficiența, proporționalitatea și caracterul disuasiv al sancțiunilor (12 luni).

42. CEC trebuie să creeze un mecanism de raportare și documentare promptă și accesibilă a cazurilor de corupere a alegătorilor (6 luni).
43. CEC în cooperare cu Guvernul Republicii Moldova trebuie să organizeze o instruire comună pentru toate organele de drept relevante pentru a spori considerabil diligența și capacitățile lor de a investiga eficient și de a efectua urmărirea penală a infracțiunilor legate de finanțarea campaniilor electorale (9 luni).
44. Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a permite aplicarea altor sancțiuni în cazurile când anularea înregistrării unui concurent electoral nu este aplicată în pofida existenței circumstanțelor care putea duce la aceasta. (12 luni).
45. Guvernul Republicii Moldova trebuie să continue activitățile de eliminare a influenței excesive a intereselor personale în viața economică, politică și publică (dezoligarhizarea) și să înceapă implementarea măsurilor efective pentru atingerea scopului dat (6 luni).
46. Parlamentul trebuie să examineze introducerea modificărilor la Codul Penal, conform cărora finanțarea ilegală din străinătate a partidelor politice și concurenților electoral, și finanțarea ilegală din străinătate în scopul influențării rezultatelor alegerilor în Moldova ar fi sancționate ca infracțiuni (12 luni).
47. Guvernul Republicii Moldova trebuie să organizeze instruirii pentru consolidarea capacităților instituțiilor de supraveghere, inclusiv a autorităților fiscale și vamale, în scopul limitării prevalenței numerarului ilegal în economie (6 luni).

Finanțarea din partea statului

48. Parlamentul trebuie să examineze revizuirea criteriilor pentru finanțarea publică a partidelor politice, centrându-se pe o formulă mai echilibrată de debursare cu recompensarea anvergurii autentice și active (12 luni).
49. Parlamentul trebuie să introducă o cotă de mijloace publice care trebuie să fie dedicată democrației interne a partidelor politice și profesionalismului activității programatice a acestora (12 luni).
50. Adunarea Populară a Găgăuziei trebuie să extindă formula în baza căreia este debursată finanțarea din partea statului între partidele politice asupra alegerilor în Adunarea Populară a Găgăuziei și alegerilor bașcanului pentru a asigura pluralismului politic în toate procesele electorale din Moldova (9 luni).
51. Parlamentul trebuie să examineze introducerea altor forme de finanțare publică indirectă a concurenților electorali, cum ar fi pentru producerea „materialelor informaționale” pentru partidele politice înregistrate în calitate de concurenți electorali, finanțarea de către stat a cărora constituie mai puțin de 10% din venitul total declarat înainte de perioada electorală (12 luni).
52. Parlamentul trebuie să exploreze și să ia în considerație introducerea altor mijloace de donații (de ex., direcționarea a 1% din impozitul anual către un partid politic la alegerea contribuabilului) (12 luni).

III. Introducere

Constituția Republicii Moldova recunoaște rolul fundamental al alegerilor și partidelor politice în sistemul democratic, cu condiția că voința poporului va fi exprimată prin alegeri libere (Art. 38 alin. 1), în timp ce partidele politice trebuie să contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor și să participe la procesul de alegeri în condițiile legii (Art. 41 alin. 1). Similar, Consiliul Europei (CoE) recunoaște că „partidele politice sunt un element fundamental al sistemelor democratice ale statelor și sunt un instrument esențial al exprimării voinței politice a cetățenilor”.¹ Partidele politice, pentru a-și îndeplini rolul constituțional de broker al opiniei publice și a participa la alegeri, necesită resurse financiare, atât pentru activitățile obișnuite, cât și pentru campaniile electorale.

Precum a fost notat de Comisia pentru Democrație prin Lege a Consiliului Europei („Comisia de la Veneția”), „timp de zeci de ani multe țări nu au legislație care ar reglementa finanțarea partidelor politice, ceea ce implică faptul că statul nu s-a interesat de întrebările date, lăsând la libertatea fiecărui partid colectarea fondurilor necesare pentru funcționarea sa”.² Totuși o asemenea abordare a dus la faptul că partidele au acumulat venituri și și-au mărit cheltuielile pentru a-și asigura victoria la alegeri, devenind, în același timp, tot mai dependente de cei care au adus contribuții la bugetele lor. În așa mod, partidele politice s-au transformat din organizații create pentru exprimarea voinței publice în organizații care asigură interesele grupurilor care le-au finanțat. Așadar, statele au început să reglementeze finanțarea partidelor politice cu scopul atât de a permite exprimarea liberă a opiniei politice pluraliste, cât și de a garanta tratamentul egal față de toate partidele politice.

Principiile cheie care trebuie respectate la elaborarea cadrului de reglementare în domeniul finanțării partidelor politice sunt libertatea de asociere, pluralismul opiniei politice, circumstanțe de acțiune egale și dreptul alegătorilor de a face o alegere bine informată. Setul de instrumente care poate fi aplicat pentru reglementarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale este destul de larg, și include oferirea finanțării publice, cerințe privind transparența veniturilor și cheltuielilor, și limite pentru donații și cheltuielile suportate. Mai mult, implementarea cadrului legal și de reglementare trebuie să fie supravegheat de un organ independent și competent.³

Al treilea raport al Comitetului Consultativ Independent Anticorupție (CCIA) este o continuare a cercetării privind corupția (politică) în țară. În timp ce Raportul nr. 1 a reprezentat o încapsulare comprehensivă a cazurilor de corupție din sectorul bancar, financiar și de asigurări care au afectat Republica Moldova și Raportul nr. 2 este o evaluare detaliată a capacităților instituționale ale organelor de stat cu mandat anticorupție, prezentul raport ia o abordare mai sectorială, examinând corupția în domeniile campaniilor electorale și finanțării partidelor politice. În raportul dat, se încearcă identificarea deficiențelor legale, instituționale și practice din sistemele de finanțare a partidelor politice în Republica Moldova și impactul lor asupra funcționării unui stat democratic în care cetățenii Republicii Moldova:

- și-ar alege liderii prin alegeri transparente, în care sunt asigurate circumstanțe egale de acțiune,
- ar fi reprezentați de partide politice care acționează din numele și în interesul electoratului lor, și
- s-ar bucura de guvernare prin intermediul autorităților alese fără vreo influență necorespunzătoare a grupurilor de interes.

Se prezintă un set de recomandări, implementarea cărora va facilita procesul de atingere a scopurilor indicate mai sus.

¹ Consiliul Europei, Recomandarea Rec(2003)4 Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, https://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2014/05/recomandarea_finantarea_partidelor_politice_rom.pdf.

² Comisia de la Veneția, Îndrumar și Raport privind Finanțarea Partidelor Politice, CDL-INF(2001)8, Strasbourg, 23 martie 2001, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e).

³ Pentru mai multă informație privind elaborarea sistemelor de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale, a se vedea, printre altele: Ohman M., Manual privind Supravegherea Finanțării Politice, IFES, 19 octombrie 2013, <https://www.ifes.org/publications/tide-political-finance-oversight-handbook>; Falguera E., Jones S., Ohman M., Finanțarea Partidelor Politice și Campaniilor Electorale, Manual privind Finanțarea Politică, International IDEA, 1 aprilie 2014 <https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=en> și ODIHR, Manual pentru Observarea Finanțării Campaniilor, 21 ianuarie 2015, <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>.

3.1. Metodologie

Autorii s-au centrat pe următoarele procese cheie: finanțarea partidelor politice, finanțarea și transparența campaniilor electorale. În analiză sunt luate în considerație standardele internaționale, bunele practici, politica comparativă, experiența Republicii Moldova și situația curentă în domeniile de interes.

Raportul se bazează pe analiza calitativă a legislației relevante, documentelor și literaturii de specialitate, precum și pe analiza cantitativă a datelor din rapoartele financiare anuale ale partidelor politice și din rapoartele finale privind finanțarea campaniilor. Cadrul pentru datele cantitative a fost stabilit în modul următor:

1. Nu toate partidele politice sunt subiectul atenției prezentului raport, ci doar cele care, la un anumit moment în perioada analizată, au format un guvern sau au reprezentat un grup principal de opoziție. Cu aplicarea parametrilor dați, partidele politice examinate sunt următoarele: Partidul Nostru, Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS), Partidul Democrat din Moldova (PDM), Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), Partidul Liberal (PL), Partidul Liberal-Democrat din Moldova (PLDM), Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), Partidul Platforma Demnitate și Adevăr (PPDA), și Partidul Șor – în total 60 de rapoarte anuale.⁴
2. Analiza finanțării partidelor politice cuprinde perioada din 2015, când partidele politice au început să raporteze managementul financiar anual către CEC, până în 2021, ultimele rapoarte anuale disponibile la momentul scrierii prezentului raport.
3. Analiza finanțării campaniilor electorale cuprinde Alegerile Parlamentare din 2014, 2019, 2021; Alegerile Prezidențiale din 2016 și 2020; și alegerile generale locale din 2015 și 2019 pentru concurenții electorali majori ai Partidului Nostru, PAS, PDM, PCRM, PL, PLDM, PSRM, PPDA, și Partidului Șor – în total 55 de rapoarte de finanțare a campaniilor.

În ianuarie-februarie 2023, reprezentanții CCIA au desfășurat aproape 30 de interviuri cu reprezentanții partidelor politice, instituțiilor de stat, societății civile și experți. Cercetarea a fost realizată sub forma de interviuri semi-structurate, scopul principal al cărora a fost de a colecta informație relevantă care nu a putut fi găsită în documentele scrise și, prin urmare, de a o triangula pentru a stabili veridicitatea constatărilor. CCIA dorește să mulțumească tuturor interlocutorilor care au găsit timp pentru interviu și și-au împărtășit opiniile.⁵

3.2. Standarde internaționale și recomandări

Moldova este parte a instrumentelor internaționale și regionale majore legate de petrecerea alegerilor democratice, inclusiv Pactul internațional pentru drepturile civile și politice din 1966 (ICCPR), Convenția pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor din 1979 (CEDAW), Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități din 2006 (CRPD), și Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 1950 (CEDO).

Moldova a mai ratificat și câteva instrumente internaționale direct legate de combaterea corupției politice. Convenția ONU împotriva corupției, ratificată de Moldova în 2007, stipulează că „[fiecare] Stat Parte a convenției trebuie să ia în vedere și luarea măsurilor legislative și administrative oportune (...) pentru a spori transparența finanțării candidaturilor pentru funcția publică aleasă și, după caz, finanțării partidelor politice.” (Art. 7 alin. 3)⁶ Convenția Penală a Consiliului Europei (CoE) privind Corupția, ratificată de Moldova în 2004, oferă îndrumări privind combaterea infracțiunilor conexe corupției.⁷ Mai concret, Recomandarea Comitetului de Miniștri al CoE către Statele Membre privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale stabilește recomandările în domeniul reglementării și

⁴ PDM și-a schimbat denumirea în Partidul Social Democrat European (PSDE) după congresul partidului din 20 noiembrie 2022.

⁵ Autorii au solicitat interviuri cu toate partidele politice, rapoartele financiare ale cărora sunt incluse în studiu. PCRM, PL și Partidul Șor nu au dat curs acestei solicitări.

⁶ Convenția ONU împotriva corupției, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 31 octombrie 2003. Republica Moldova a ratificat UNCAC la 1 octombrie 2007, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.

⁷ Consiliul Europei, Convenția penală privind corupția, Strasbourg, 27 ianuarie 1999, <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

supravegherii finanțării partidelor politice și a campaniilor.⁸ Ghidul din 2001 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția) și un Raport privind Finanțarea Partidelor Politice, precum și Ghidul din 2020 al Comisiei de la Veneția și ODIHR privind reglementarea partidelor politice oferă îndrumări în ceea ce privește reglementarea finanțării partidelor politice și a campaniilor, precum și a finanțării de către terți.⁹

Moldova este membră al Grupului de State al CoE împotriva corupției (GRECO) și, prin urmare, este supusă evaluărilor periodice, inclusiv, printre altele, în domeniul transparenței de finanțare a partidelor politice. Ca stat participant al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și în conformitate cu Documentul de la Copenhaga, Moldova invită în mod obișnuit misiuni de observare de la Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR). Acestea evaluează procesele electorale în ceea ce privește conformitatea lor cu legislația națională, obligațiile internaționale, precum și bunele practici în alegeri.¹⁰

Atât GRECO cât și ODIHR înaintează recomandări în domeniul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale cu accent puternic pe, inter alia, transparența raportării, reglementarea donațiilor în natură și transparența finanțării de către terți, precum și pe consolidarea capacităților organului de supraveghere și efectivitatea sancțiunilor. (*Lista deplină a recomandărilor GRECO și ODIHR este dată în Anexa I*)

După introducerea modificărilor în Codul Electoral și Legea privind partidele politice, în 2015 GRECO a ajuns la concluzia că Republica Moldova a îndeplinit toate recomandările, cu excepția implementării parțiale a recomandării de a „...extinde termenul de prescripție pentru infracțiunile minore în cazul încălcărilor regulilor de finanțare a partidelor în general și a regulilor de finanțare a campaniilor electorale (partea a doua a recomandării ix).”¹¹ În același timp, GRECO a cerut autorităților Republicii Moldova să asigure „aplicarea regulilor în practică, în special prin asigurarea faptului că mecanismul de supraveghere – care este acum concentrat în mâinile Comisiei Electorale Centrale – are resursele necesare pentru implementarea supravegherii reale, pro-active a finanțării campaniilor electorale și a partidelor politice în general”.¹²

În 2017 Comisia de la Veneția și ODIHR au emis o opinie comună privind cadrul legal al Republicii Moldova ce reglementează finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.¹³ Printre recomandările incluse în document, Comisia de la Veneția și ODIHR au subliniat importanța de a:

- Spori supravegherea și punerea în aplicare a regulilor privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor de către Comisia Electorală Centrală (CEC), ca organ desemnat;
- Oferi suficiente resurse, inclusiv un număr corespunzător de personal specializat în auditul financiar, precum și un mandat și obligație clare de auditare a rapoartelor financiare ale partidelor politice și concurenților electorali, de a verifica exactitatea informației prezentate, iniția investigații ale posibilităților nereguli, și de a folosi împuterniciri sporite de coordonare cu organele de drept și

⁸ Consiliul Europei, Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, https://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2014/05/recomandarea_finantarea_partidelor_politice_rom.pdf.

⁹ A se vedea: Comisia de la Veneția, *Ghid și Raport privind finanțarea partidelor politice*, CDL-INF(2001)8, Strasbourg, 23 martie 2001, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-eand](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-eand) Ghidul OSCE/ODIHR și al Comisiei de la Veneția privind Reglementarea Partidelor Politice, Ediția a Doua, CDL-AD(2020)032, Strasbourg, 14 decembrie 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

¹⁰ Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990, paragraful 8 prevede că „Statele participante consideră că prezența observatorilor, atât străini, cât și naționali, poate îmbunătăți procesul electoral pentru Statele în care au loc alegeri. Ele, prin urmare, invită observatorii din orice State participante ale CSCE și orice instituții și organizații private corespunzătoare care doresc acest fapt, să observe cursul procesului lor de alegeri naționale, în limita permisă de lege. Ele la fel vor încerca să faciliteze un acces similar pentru procesele de alegeri organizate la nivel mai jos decât cel național. Asemenea observatori trebuie să-și asume obligația de a nu interveni în procesele electorale.”, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>.

¹¹ GRECO, *A treia rundă de evaluări, al doilea raport de conformitate a Republicii Moldova*, adoptat la 27 martie 2015, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/republic-of-moldova>.

¹² GRECO, *A treia rundă de evaluări, Anexă la al doilea raport de conformitate a Republicii Moldova*, adoptată la 4 decembrie 2015, paragraful 21, <https://rm.coe.int/16806c9a4b>.

¹³ Comisia de la Veneția/OSCE-ODIHR, *Opinia comună privind cadrul legal al Republicii Moldova ce reglementează finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale*, CDL-AD(2017)027, Strasbourg, Varșovia, 11 decembrie 2017, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)027-e).

- alte organe relevante, și
- Consolida regimul de sancțiuni disponibile pentru încălcarea regulilor de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale, inclusiv prin extinderea privării partidelor de fondurile publice pentru alte încălcări decât neexecutarea citațiilor din partea CEC, și prin creșterea nivelelor penalităților administrative.

3.3. Finanțarea politică în Moldova – depășirea situației de „stat capturat”.

În ultimele trei decenii de după Declarația de Independență din 1991, tranziția Republicii Moldova către un stat democrat a fost marcată de o instabilitate considerabilă și alte provocări. Ea a moștenit un conflict teritorial în Transnistria și a negociat o înțelegere pentru Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia. Ambele regiuni au fost folosite de diferite forțe ca impedimente pentru independența Republicii Moldova și sunt considerate foarte susceptibile la influența rusă. Politica națională a Moldovei are o lungă tradiție atât de instabilitate, cât și de susceptibilitate la influența Rusiei din mai multe motive: divizările îndelungate, dar în curs de evoluție, în cadrul politicii Republicii Moldova referitor la geopolitică și identitate, dependența de gazul rusesc și influența considerabilă a Rusiei asupra mass-mediei din Moldova. Multe din schemele de corupție scoase la iveală se presupun a fi profitabile nu doar actorilor moldoveni, ci și celor ruși și ucraineni.¹⁴

Țara a suportat o tranziție dureroasă economică care a rezultat în creșterea tot mai mare a costului vieții, țara rămânând printre cele mai sărace din Europa. Modelul de creștere acceptat de Moldova s-a bazat în mare parte pe un consum non-sustenabil susținut de remitențe care a scăzut în fața recurențelor crize politice și economice apărute în urma independenței. Plus la aceasta, populația tot mai puțină și mai îmbătrânită a dus la o creștere scăzută a productivității, și o parte semnificativă a populației a devenit dependentă de pensii și ajutorul social. În același timp, politicienii au devenit mai puțin atenți și responsabili față de alegători, dat fiind că au ajuns să fie strâns legați de donatorii bogați. Calitatea concurenței politice s-a deteriorat pe măsură ce accesul la fonduri a devenit factorul dominant.¹⁵

În raportul său „Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova”, CCIA a recunoscut că „[În] ultimii treizeci de ani statul a îndurat un colaps economic, un amplu exod de creieri, sărăcie, conflicte politice nesfârșite și corupție endemică la toate nivelele. Privatizarea a dus la deturnări masive de fonduri de către politicieni și funcționari publici. Birocrații au fost folosiți de mai multe persoane care au reușit să-și însușească în mod ilegal proprietățile statului și să devină oligarhi.”¹⁶ Problema a fost menționată și în 2016 de către PNUD, care a declarat că “[...] grupări criminale organizate exploatează fragilitatea autorităților publice cauzată de corupție, obținând adesea beneficii și accesul la puterea politică.”¹⁷ Pe un ton similar, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a descris în 2019 situația ca fiind „caracteristică

¹⁴ De exemplu, oligarhul rus Alisher Usmanov a deținut Uzina Metalurgică din Moldova (MMZ) prin holdingul său MetalloInvest până când aceasta a fost transferată direct autorităților din Transnistria în 2015. Pentru o privire generală amplă asupra diferitelor scheme de finanțare, a se vedea Tofilat S. și Parlicov V., Gazul Rusc și Finanțarea Separatismului în Moldova, Trimestrial privind Influența Kremlinului, 14 august 2020, <https://www.4freerussia.org/russian-gas-and-the-financing-of-separatism-in-moldova/>. În prima jumătate a anului 2017 Roshen, un holding producător de ciocolată deținut de președintele Ucrainei Petro Poroshenko, a vândut bunuri în valoare de aproape 3 milioane de EUR către Sheriff. Astăzi acesta din urmă și companiile sale afiliate domină economia din regiunea separatistă a Moldovei, conform unui raport anterior al RISE Moldova, 14 mai 2019, <https://www.rise.md/articol/pavel-filip-si-pet-porosenco-la-cheremul-intereselor-de-fier-ale-transnistriei/>.

¹⁵ RISE Moldova, Donatorii partidelor [III]: Interese pecuniare, 19 decembrie 2018, <https://www.rise.md/articol/donatorii-partidelor-iii-interese-pecuniare/>.

¹⁶ CCIA, *Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*, noiembrie 2022, https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Ruperea-cercului-vicios_regandirea-cadrului-instituțional-anticorupție-in-Republica-Moldova.pdf. Elementele date de corupție au fost definite de Profesorul Michael Johnston, specialist în impactul corupției asupra unui stat și a sistemului politic al său, ca regim de „corupție a oligarhilor și clanurilor”, în care statul de drept și drepturile de proprietate sunt slabe, în timp ce procedurile democratice oficiale asigură puțină responsabilizare. Într-un asemenea regim, în opinia lui Johnston, concurența politică și economică poate fi intensă, dat fiind că oligarhii și clanurile lor jefuiesc atât sectorul public, cât și cel privat. A se vedea: Johnston, M. (2017). *Reforma, Repornită: Crearea rezistenței la corupție pe termen lung*. Jurnalul afacerilor internaționale din Georgetown, vol. 18, ediția 2, pp. 3-9. A se vedea și: Johnston, M. (2005) *Sindroamele corupției: bogăția, puterea și democrația*, Cambridge University Press.

¹⁷ PNUD, Raportul național privind dezvoltarea umană, *Inegalități și dezvoltarea umană sustenabilă în Moldova*, 2016, <https://www.undp.org/moldova/publications/national-human-development-report-2015/2016>.

unui stat capturat”.¹⁸ Statul capturat este „o formă avansată de corupție endemică, predominant la nivelul de top al puterii de stat unde interesele unui grup mic de oligarhi influențează semnificativ procesul de luare a deciziilor în țară. Modurile de promovare a deciziilor nu sunt întotdeauna ilegale la prima vedere, însă capturarea unor instituții de stat în forma finală duce la capturarea întregului sistem de stat”.¹⁹ Statul capturat cuprinde crearea legilor, regulilor și decretelor de către un număr mare de instituții de stat, inclusiv executivul, ministerele și agențiile de stat, legislativul și sistemul judiciar.²⁰

În iunie 2019, Parlamentul a adoptat declarația privind recunoașterea caracterului captiv al statului Republicii Moldova indicând că „toți cetățenii acestei țări sunt sufocați de corupția endemică, furtul și (...) controlul total asupra sistemului judiciar exercitat de către oligarhi, și de numeroasele atacuri asupra drepturilor și libertăților civile.”²¹ În declarația aprobată, Parlamentul a exprimat votul de neîncredere în Curtea Constituțională (CC) și a declarat necesar de demis Procurorul General, conducerea Serviciului de Informații și Securitate, membrii CEC, conducerea Centrului Național Anticorupție, membrii Consiliului de Coordonare a Audiovizualului (CCA), conducerea Autorității Naționale de Integritate (ANI) și a Curții Supreme de Justiție. Mai mult, Parlamentul a cerut investigarea „furtului miliardului” și a operațiunilor de spălare de bani („Laundromat”).²² Totuși „aceste eforturi de reformare au dus și la politizarea politicii anticorupție, unii actori politici încercând să exploateze politicile de reformă în interes personal. Acest fapt a creat un mediu de reformă care riscă să restricționeze progresul real și să consolideze corupția și neîncrederea în guvernare”.²³

Alegerile parlamentare din 2021 au oferit PAS, care participa la alegeri în baza unei agende anticorupție, o majoritate parlamentară puternică de 62% (63 locuri din 101). Noua abordare față de guvernarea democratică a fost notată de Transparency International, care a crescut sistematic scorul Republicii Moldova în Indicele de Percepție a Corupției în ultimii trei ani. În timp ce în 2019 acesta a fost de 32 (pe scara de la 0 la 100, unde 0 înseamnă foarte corupt și 100 înseamnă foarte curat), ultimul scor pentru anul 2022 este de 39.²⁴ Mai mult, conform Raportului Freedom House din 2022, Moldova are un mediu electoral competitiv și libertatea adunărilor, cuvântului și religiei sunt în mare parte protejate.²⁵ La fel și sistemul judiciar al Republicii Moldova a crescut în clasamentele internaționale în ultimii trei ani, deși principalele constrângeri, cele de justiție selectivă și sistem judiciar dependent, corupție și sistem ineficient de urmărire penală, rămân.²⁶

Cu toate acestea, corupția omniprezentă în sectorul guvernamental, legăturile dintre figurile politice majore și interese puternice economice, precum și deficiențele critice în sectorul justiției și al statului de drept continuă să împiedice guvernarea democratică. Pe măsură ce activitatea economică continuă să scadă din motivul șocurilor cauzate de războiul din Ucraina și impactul continuu al pandemiei de COVID-19, banii continuă să aibă o influență semnificativă în politică, schimbând circumstanțele egale de participare și, prin

¹⁸ Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Funcționarea instituțiilor democratice în Republica Moldova, Rezoluția 2308 (2019), paragraful 5: „Adunarea recunoaște pașii legitimi și necesare care trebuie luați pentru eradicarea din instituțiile de stat a tuturor aspectelor caracteristice „Statului capturat”, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28241>.

¹⁹ Transparency International-Moldova, Asociația pentru Democrație Participativă, Centrul de Resurse Juridice din Moldova și IDIS „Viitorul”, *Capturarea statului: Cazul Republicii Moldova*, 2017, https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf.

²⁰ Banca Mondială, *Anticorupție în tranziție: Contribuție la dezbaterile de politici*, Washington D.C., 2000.

²¹ Hotărârea Parlamentului nr. 39 pentru adoptarea *Declarației privind recunoașterea caracterului captiv al statului Republicii Moldova*, 8 iunie 2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114796&lang=ro.

²² Pentru o analiză profundă a „furtului miliardului” și a „Landromatului” a se vedea Raportul CCIA “Republica Offshore”. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistemică și spălarea banilor în sectorul bancar, financiar și de asigurări din Moldova, iulie 2022, <https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-frauda-sistematica-spalarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf>.

²³ UNICRI, *Fluxurile financiare ilicite și recuperarea activelor în Republica Moldova*, Lucrare științifică 2021, <https://unicri.it/sites/default/files/2021-09/Report%20on%20illicit%20Financial%20Flows%20and%20Asset%20Recovery%20in%20the%20Republic%20of%20Moldova%20-%20RO.pdf>.

²⁴ Transparency International, *Indicele de percepție a corupției 2022. Moldova*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mda>.

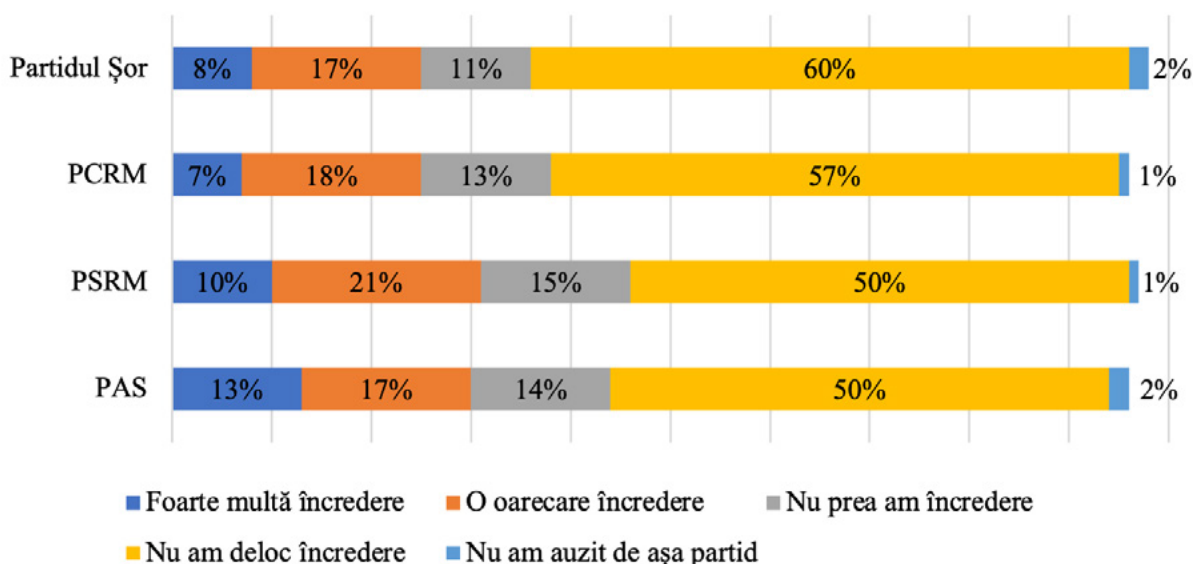
²⁵ Freedom House, *Libertatea în lume 2022*, Moldova, <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2022>.

²⁶ Moldova s-a clasat pe locul 82 din 128 de țări, World Justice Project, Moldova, 2020, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Moldova/>.

urmare, integritatea procesului electoral. 75% din respondenții Barometrului Opiniei Publice au declarat că sunt nemulțumiți de ceea ce face conducerea statului în domeniul combaterii corupției.²⁷ Conform cercetării privind Percepția corupției în Moldova desfășurată de Institutul Național Democratic (NDI), la sfârșitul anului 2021 acțiunile guvernării privind combaterea corupției sunt încă neclare pentru cetățeni. Deși există o percepție a unei schimbări pozitive, majoritatea nu pot da exemple de acțiuni concrete. Legile anticorupție nu sunt văzute ca fiind implementate, iar acest fapt contribuie la lipsa încrederii în sistemul de justiție, un cerc vicios care este greu de rupt.²⁸

Percepția curentă a abordării îndelungate a guvernării față de combaterea corupției afectează negativ încrederea publică în instituțiile de stat și partidele politice. Cel puțin 65% din populație „nu prea are încredere” sau „nu are deloc încredere” în instituțiile de stat, componenta cărora este definită în baza procesului electoral, adică parlamentul, președintele țării și (deși indirect) guvernul. Neîncrederea față de partidele politice este și mai mare și ajunge la 78%. (A se vedea Figura 1) Mai mult, încrederea în partidele politice parlamentare nu depășește 31%. (PSRM - 31% din respondenți au exprimat „foarte multă încredere”, sau „oarecare” încredere în partid, PAS - 30%, PCRM și Partidul Șor - câte 25%).

Figura 1: Încrederea publică în partidele politice parlamentare



Sursa: [Barometrul Opiniei Publice](#), datele pentru noiembrie 2022

Pe de altă parte, 63.1% din respondenți consideră că alegerile din Moldova nu sunt libere și corecte.²⁹ Experta în probleme de integritate electorală Pippa Norris indică că „[] percepțiile integrității electorale se așteaptă să consolideze sentimentele cetățenilor privind legitimitatea funcționarilor aleși, încrederea în instituțiile de stat, evaluările performanței generale ale regimului și să susțină aranjamentele constituționale și regulile jocului, care constituie principiile regimului.”³⁰ În caz contrar, lipsa de integritate electorală percepută duce la aceea că alegătorii pun sub semnul întrebării legitimitatea funcționarilor aleși, inclusiv prin proteste și violență. „Sentimentul de anxietate, protest, și lipsa de încredere rup modelul clasic al teoriei politice, conform căreia cetățenii înlocuiesc politicienii răi cu cei buni prin alegeri libere.”³¹

²⁷ Barometrul opiniei publice, Întrebare: În ce măsură sunteți mulțumit de ceea ce face conducerea Republicii Moldova în următoarele domenii ...? [combaterea corupției], oarecum nemulțumit - 27%, foarte nemulțumit - 48% din respondenți, datele pentru noiembrie 2022, <http://bop.ipp.md/ro>.

²⁸ IND, *Percepțiile corupției în Moldova*, Sondaj calitativ al opiniei publice, 2021.

²⁹ Barometrul Opiniei Publice, datele pentru noiembrie 2022, <http://bop.ipp.md/ro>.

³⁰ Norris P., *De ce contează integritatea electorală*, Cambridge University Press 2014, p. 14-21.

³¹ PNUD, Raportul național privind dezvoltarea umană, *Inegalități și dezvoltarea umană sustenabilă în Moldova*, 2016, http://www.viitorul.org/files/library/Raport_RO%20NHDR.pdf.

Din momentul invaziei Rusiei în Ucraina în februarie 2022, Moldova se găsește într-o poziție fragilă, nu doar din motivul războiului de la frontierele sale, ci și din cauza războiului hibrid rusesc intensificat, ținta căruia sunt instituțiile și societatea din Moldova.³² În martie 2023, Președintele Maia Sandu a indicat că Moldova se confruntă cu „operațiuni hibride din partea Kremlinului, scopul cărora este destabilizarea țării noastre”.³³ Operațiunile includ exploatarea sistemului haotic de finanțare politică, care permite susținerea liderilor politici, partidelor politice și a întrunirilor de presupuse nemulțumiri sociale. (*A se vedea Capitolul VII: Vulnerabilități identificate*)

Eforturile curente ale Republicii Moldova de combatere a corupției politice se aliază cu cadrul mai larg al statutului țării de candidat la aderarea la Uniunea Europeană. În iunie 2022, Comisia Europeană a recomandat acordarea statutului de candidat Republicii Moldova, cu condiția angajamentelor de a, *inter alia*, finaliza reforma sistemului de justiție, lua pași decisivi către investigațiile pro-active și eficiente, soluționa deficiențele identificate de ODIHR și CoE/Comisia de la Veneția, și implementa angajamentul de „deoligarhizare” prin eliminarea influenței excesive a intereselor personale în viața economică, politică și publică.³⁴

3.4. Cadrul legislativ

Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este reglementată predominant de Codul Electoral din 1997 și Legea privind partidele politice din 2007.³⁵ Ambele acte au suferit numeroase modificări legislative, menite, în general, să consolideze caracterul democratic al partidelor politice și alegerilor, capitalizând pe experiența administrației electorale și implementând recomandările ODIHR, Comisiei de la Veneția, GRECO, precum și cele formulate de misiunile de observare naționale. Prevederile Legii privind partidele politice și ale Codului Electoral sunt detaliate și mai mult în regulamentele CEC, care se referă la un spectru larg de întrebări ce țin de competența CEC.

3.4.1. Reforma finanțării campaniilor și partidelor din 2007-2011

Republica Moldova s-a alăturat tendinței spre reformarea specială a finanțării politice și a campaniilor din 2007, cel puțin în anumite domenii, când a fost adoptată Legea privind partidele politice. Îmbunătățirea era centrată pe impunerea regulilor privind transparența și reglementarea finanțării private și publice, stabilirea limitelor de venituri și cheltuieli pentru finanțele partidelor și ale campaniilor electorale.

În pofida eforturilor de a reforma sistemul de finanțe politice, corupția politică se înrăutățea. Evoluția cadrului legislativ în ceea ce privește finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale era lentă. Inițiativele referitoare la finanțarea partidelor și a campaniilor electorale, deși legiferaute, nu erau implementate. Schimbările introduse în legislație mai degrabă reflectau un compromis între presiunea din partea organizațiilor internaționale referitor la ajustarea cadrului legislativ național la standardele internaționale în domeniul finanțării politice și nevoile interne ale clasei politice, care mimau această conformitate.³⁶ În acea perioadă de timp, tabloul politic al țării a văzut cum oameni de afaceri bogați, cum ar fi Vlad Filat, Veaceslav Platon, Vladimir Plahotniuc și Ilan Șor, au intrat în politică și au devenit figuri importante.

³² Pentru mai multă informație privind războiul hibrid rusesc în contextul războiului din Ucraina, a se vedea *inter alia*, Watling J. and Reynolds N., *Operația Z: Chinurile morții unei iluzii imperiale*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), Raport Special, 22 aprilie 2022, <https://static.rusi.org/special-report-202204-operation-z-web.pdf> și Watling J., Danylyuk O.V. and Reynolds N., *Lecții preliminare din operațiile neconvenționale ale Rusiei în timpul războiului ruso-ucrainean, februarie 2022–februarie 2023*, RUSI, Special Report, 29 martie 2023, <https://static.rusi.org/202303-SR-Unconventional-Operations-Russo-Ukrainian-War-web-final.pdf.pdf>.

³³ Discursul președintelui Maia Sandu la a doua ediție a Summit-ului pentru Democrație, 29 martie 2023, <https://moldova1.md/p/6928/president-maia-sandu-s-speech-at-the-second-edition-of-the-summit-for-democracy>.

³⁴ Comisia Europeană, *Opinie privind solicitarea Moldovei de aderare la Uniunea Europeană*, Bruxelles, 17 iunie 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic_of_Moldova_Opinion_and_Annex.pdf.

³⁵ Legea nr.1615/1993 din 19 octombrie 1993, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64848&lang=ro și Legea nr. 294/2007 din 21 decembrie 2007, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134902&lang=ro. Alte legi aplicabile includ Legea privind întrunirile din 2008, Codul serviciilor media audiovizuale din 2018, Codul Penal din 2002, Codul Contravențional din 2008 și Codul Administrativ din 2018.

³⁶ IDIS Viitorul, *Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale din Republica Moldova*, 2013, p. 4, <http://www.viitorul.org/files/13.pdf>.

3.4.2. Reforma finanțării politice din 2012-2015

Aproximativ în anul 2011, a existat o presiune mai semnificativă asupra reglementării finanțării politice și a campaniilor în Moldova, datorată în primul rând celei de-a treia runde de evaluări a statelor membre GRECO.³⁷

Înainte de 2015, partidele politice din Moldova erau finanțate numai din surse private. La 9 aprilie 2015, Parlamentul a adoptat o serie de modificări la Legea privind partidele politice și la Codul Electoral, conform cărora sistemul de finanțare a partidelor politice a fost schimbat dintr-un sistem exclusiv privat într-un sistem mixt, în care finanțarea privată este completată de fondurile din bugetul de stat. Fondurile publice au fost debursate pentru prima dată partidelor eligibile la 1 ianuarie 2016. Modificările introduse în legislația privind finanțarea politică au fost apreciate de GRECO, care a concluzionat că „Moldova are acum un cadrul legal care tinde să asigure transparența în finanțarea partidelor politice.”³⁸

Noile modificări la Codul Electoral și Legea privind partidele politice au adus mai multă claritate regulamentelor privind finanțarea privată și publică, reducând pragul pentru donațiile private, au introdus criterii pentru cotizațiile de membru, au elaborat criterii pentru suportul bugetar adecvat acordat partidelor, au stabilit obligația de a publica rapoartele financiare și anumite date privind donatorii, au delegat competența de supraveghere către CEC, au introdus primele elemente de sancțiuni pentru partidele și concurenții electorali care încalcă prevederile privind raportarea. Totuși, prevederile nu au fost adoptate de Parlament.³⁹

Corupția continuă să fie evidențiată ca o problemă majoră pentru Republica Moldova. Căderea a trei guverne succesive, deficiențele multiple în implementarea Strategiei naționale anticorupție, Strategiei de reformă a sectorului justiției și a Acordului de Asociere între Republica Moldova și UE au diminuat încrederea populației în abilitatea guvernului – indiferent de modul de constituire a lui – de a face față fenomenului corupției. Acest lucru a fost observat în Indicele de percepție a corupției al Transparency International (CPI), în care scorul Republicii Moldova a căzut consecvent în anii 2012-2016.⁴⁰

3.4.3 Reforma finanțării politice din 2016-2019

Din 2016, când a intrat în vigoare Acordul de Asociere între UE și Republica Moldova, partenerii de dezvoltare au lucrat în permanență asupra implementării lui, tinzând spre o mai mare aprofundare a asocierii politice a Republicii Moldova și integrarea economică în UE.

Unul din impedimentele majore pentru o guvernare democratică multilaterală în Moldova a fost rolul oligarhilor, precum este indicat în ambele rapoarte publicate de CCIA. Acele persoane au fost capabile să captureze procesul politic și instituțiile de stat, monopolizând economia, blocând reformele justiției și susținând corupția. Cu toate acestea Moldova a avansat pe agenda legislativă care include reforma finanțării partidelor și a campaniilor electorale.⁴¹

³⁷ Moldova a aderat ș la GRECO în anul 2001.

³⁸ GRECO, *A treia rundă de evaluări, al doilea raport de conformitate, op.cit.* <https://rm.coe.int/16806c9a4b>. *Finanțarea publică este la fel insistent recomandată de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE)*, a se vedea: APCE, *Recomandarea 1516 (2001)1, Finanțarea partidelor politice*, paragraful 8 a.ii., <https://pace.coe.int/en/files/16907/html>; Termenul de „finanțare politică” se referă la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

³⁹ ODIHR, *Raportul final al misiunii de observare a alegerilor desfășurate la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 din Republica Moldova*, 22 mai 2019, <https://alegeri.md/images/1/1c/Raport-final-osce-alegeri-parlamentare-2019.pdf>. Pragul pentru cheltuielile în timpul campaniei a fost aprobat de CEC în sumă de 22.2 de milioane MDL (aproximativ 1.3 milioane EUR) pentru fiecare partid politic și bloc electoral. Pentru candidații independenți limita a fost calculată în baza numărului de alegători în circumscripțiile lor electorale, iar cheltuielile nu trebuiau să depășească 0.50 Euro per vot.

⁴⁰ Transparency International, *Indicele de percepție a corupției 2015*, <https://www.transparency.org/ro/ro/tiropage/in-dicele-de-perceptie-coruptiei-2015>.

⁴¹ Rapoartele CCIA *Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistemică și spălarea banilor în sectorul bancar, financiar și de asigurări din Moldova*, <https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribu-it-frauda-sistemic-a-spalarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf> și *Ruperea cercului vicios. Regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*, https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Ruperea-cercului-vicios_regandirea-cadrului-instituional-anticoruptie-in-Republica-Moldova.pdf.

Modificările introduse în legislația privind finanțarea politică au dus la câteva tendințe pozitive. Acestea includ reducerea pragurilor pentru donații de la persoane juridice și fizice către partidele politice și campaniile electorale, și încurajarea participării politice a femeilor și tinerilor, prin diversificarea criteriilor de distribuire a subvențiilor de stat și permiterea donațiilor de la diasporă.⁴²

În 2016, în contextul confirmării rezultatelor alegerilor prezidențiale și validării mandatului președintelui Republicii Moldova, CC a emis o serie de decizii prin care se cerea modificarea cadrului legal ce reglementează partidele politice și procesele electorale. CC, *inter alia*, a interzis organizațiilor religioase să susțină financiar sau material partidele politice și campaniile electorale și a cerut reducerea termenelor de revizuire a plângerilor privind audiovizualul în timpul perioadei electorale.⁴³

Problema fundamentală ce trebuia soluționată era un cadru mai strict referitor la reglementarea finanțării partidului și a campaniei, cum ar fi minimizarea corupției politice și promovarea concurenței politice și electorale în baza oportunităților egale pentru toți participanții.

3.4.4. Reforma finanțării politice din 2021-2022

În iunie 2022, Moldova a primit statutul de candidat la aderarea la UE, cu angajamentul de realizare a reformelor structurale și ale guvernării, justiției și statului de drept care includ, printre altele, „*reforme, în special în domeniul statului de drept și în particular cele legate de independența și funcționarea sistemului judiciar și lupta cu corupția...*”⁴⁴

După alegerile parlamentare anticipate din iulie 2021, noul CEC constituit în octombrie 2021, a inițiat o reformă comprehensivă a legislației electorale. Schimbările legislative au fost precedate de consultații publice detaliate conduse de către CEC, cu peste 400 de propuneri legislative. În iulie 2022, Parlamentul a înregistrat proiectul noului Cod Electoral, care a fost votat în prima lectură la 28 iulie 2022. După aceea a fost expediată o solicitare către Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR pentru oferirea unei opinii comune privind proiectul noului Cod Electoral.⁴⁵ După primirea constatărilor OSCE/ODIHR, la 1 decembrie 2022 Parlamentul a adoptat noul Cod Electoral în lectură finală, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2023, cu mai puțin de un an înainte de următoarele alegeri locale planificate pentru octombrie 2023.

La 8 decembrie 2022 Parlamentul a adoptat o serie de modificări la Legea privind partidele politice, noile prevederi intrând în vigoare la 1 ianuarie 2023. Legislativul a introdus o serie de modificări menite să prevină corupția politică și influența necorespunzătoare a contribuitorilor privați. Limita pentru donațiile de la persoane fizice și juridice a fost micșorată substanțial, la 6 și 12 salarii medii lunare, respectiv. Donațiile în numerar au fost reduse la un salariu mediu lunar și a fost reglementată raportarea valorii donațiilor în natură. La fel a existat o serie de prevederi menite să îmbunătățească transparența finanțării politice (de ex., obligațiile de a ține și prezenta registre ale membrilor partidului, prevederi privind limitarea activității partidului dacă acesta nu depune la timp și în forma corespunzătoare raportul financiar, precum și posibilitatea de a radia partidul din Registrul de stat al persoanelor juridice ex-officio, dacă acesta nu depune rapoartele financiare anuale timp de doi ani consecutiv).

⁴² Înainte de alegerile parlamentare din 2019, pragul pentru donațiile din partea persoanelor fizice a scăzut de la 1 milion MDL la 348,750 MDL (de la aproximativ 50,000 EUR la 17,437 EUR), iar din partea persoanelor juridice – de la 2 milioane MDL la 697,500 MDL (de la aproximativ 100,000 EUR la 34,875 EUR). Pragul a fost micșorat repetat în noiembrie 2019, ajungând la 41,850 MDL (aproximativ 2,100 EUR) pentru persoanele fizice și 83,700 MDL (aproximativ 4,185 EUR) pentru cele juridice. A se vedea: *Raportul final al misiunii de observare a alegerilor a ODIHR. Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019*, Varșovia, 22 mai 2019, <https://alegeri.md/images/1/1c/Raport-final-osce-alegeri-parlamentare-2019.pdf>.

⁴³ A se vedea: Hotărârea Curții Constituționale nr. 34 din 13 decembrie 2016 și, respectiv, adresele nr. PCC-01/139e-34/4, PCC-01/139e-34/5, și PCC-01/139e-34/6.

⁴⁴ Consiliul European, Concluziile ședinței din 23-24 iunie 2022, (EUCO 24/22), Bruxelles, 24 iunie 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/57467/2022-06-2324-euco-conclusions-ro.pdf>.

⁴⁵ OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, Opinia Comună privind Proiectul Codului Electoral, 21-22 octombrie 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)025-e).

În conformitate cu Recomandarea ODIHR ca „partidele și candidații să fie responsabili față de cetățeni, nu față de grupurile bogate cu interese speciale” și pentru a limita capacitatea grupurilor politice externe cu influență de a cumpăra influență politică în țară, legislația interzice donațiile de la o serie de entități în scopul prevenirii influenței străine, conflictului de interese sau finanțării de către terți.⁴⁶ (A se vedea: Tabelul 1). Totuși prevalența unei asemenea influențe financiare rămâne o problemă în politica Republicii Moldova. (A se vedea Capitolul VII: Vulnerabilități identificate.)

Tabelul 1: Surse de donații interzise	
Tipul interdicției donației	Motivul
Străini	Pentru prevenirea influenței externe/străine
Anonimi	Pentru a crește nivelul de transparență a finanțării campaniilor, a asigura conformitatea cu legislația și a preveni influența necorespunzătoare /străină
Donatori fantomă	Pentru a preveni direcționarea banilor prin interpuși, care acționează din numele altor persoane fizice sau companii; pentru a preveni ocolirea limitelor legale ale donațiilor
Corporații cu contracte guvernamentale	Pentru a reduce riscul ca companiile sau persoanele fizice să facă donații cu promisiunea de a primi contracte din banii statului (adică donații <i>quid pro quo</i>)
Întreprinderi de stat și mixte deținute de stat	Pentru a evita folosirea banilor publici în campaniile electorale
ONG-uri	Pentru a restricționa canalele pentru intervenții străine, cum ar fi suportul financiar pentru ONG-uri
Sindicate	Pentru a evita influența necorespunzătoare de la asociațiile organizate
Fundații și organizații de caritate	Pentru a evita implicarea terților în alegeri și a consolida responsabilizarea și transparența finanțării campaniilor
Întreprinderi străine și mixte	Pentru a preveni presiunea externă și străină, asigura independența candidaților și a funcționarilor aleși de orice interese speciale
Organizații internaționale, inclusiv politice	Pentru a limita influența din partea intereselor încredințate, a asigura independența candidaților de influența strategică străină

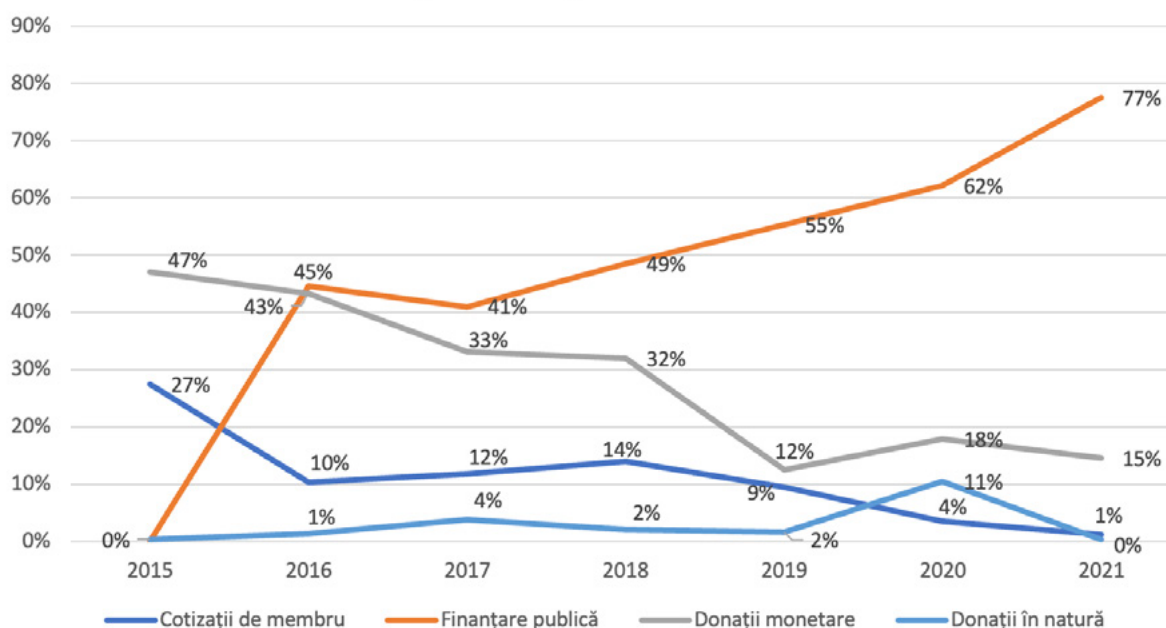
⁴⁶ Ghidul OSCE/ODIHR și al Comisiei de la Veneția privind Reglementarea Partidelor Politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, para. 211, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

IV. Finanțarea partidelor politice

4.1. Surse de finanțare

Reforma din 2015, conform căreia părțile se pot baza atât pe subvențiile publice, cât și pe veniturile obținute din surse private, a schimbat substanțial structura veniturilor partidelor. Cota de finanțare publică în bugetele partidelor a crescut exponențial, în timp ce veniturile din donații au scăzut. Contribuțiile în natură, menționate de o serie de interlocutori ai CCIA ca fiind subestimate, constituie de fapt o parte mică din venituri, conform rapoartelor prezentate de partidele politice. (A se vedea Figura 2).

Figura 2: Structura medie a veniturilor anuale ale partidelor politice 2015-2021



Sursa: Elaborat în baza rapoartelor financiare anuale ale partidelor politice depuse la CEC. 47

4.1.1. Finanțarea publică

Prin oferirea finanțării publice partidelor politice, acestea sunt recunoscute ca esențiale pentru funcționarea democratică a statului.⁴⁸ Subvențiile publice pentru partidele politice au fost menite să reducă influența persoanelor foarte bogate asupra domeniului politic, precum și să contribuie la dezvoltarea programatică și structurală. Se considera că disponibilitatea fondurilor publice ar permite partidelor să-și dezvolte structura teritorială, resursele umane și să întreprindă activități programatice regulate.

Unul din principiile-cheie de finanțare a partidelor politice constă în aceea că „subvențiile de stat trebuie să fie stabilite la un nivel semnificativ pentru a îndeplini obiectivul de a asigura suport, însă nu trebuie să fie singura sursă de venit sau să creeze condiții pentru o supra-dependență de suportul de stat”.⁴⁹

⁴⁷ Donațiile monetare sunt mijloacele financiare oferite prin transferuri bancare sau în numerar de către o persoană fizică sau juridică, voluntar, gratuit și necondiționat partidului politic și acceptate de către acestea.

⁴⁸ Conform OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția, „Partidele politice sunt instituții critice prin intermediul cărora cetățenii se organizează pentru a participa la viața publică, dintre care votează la alegeri și prin care funcționarii aleși cooperează pentru a construi și menține coaliții care reprezintă o particularitate a politicii democratice. Ele sunt vitale pentru realizarea democrației reprezentative.” Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

⁴⁹ *Ibid*, paragraful 233.

Suma marcată pentru finanțarea partidului politic este de 0.1% din veniturile bugetului de stat, care în 2023 a constituit 49.98 de milioane MDL (aproximativ 2.5 milioane EUR). Fondurile sunt transferate lunar de către CEC în conturile bancare dedicate ale partidelor politice. Nu există un prag, cum ar fi rezultatul la alegeri sau reprezentarea în parlament, stabilit pentru eligibilitatea de primire a finanțării publice. Singura cerință este participarea la alegeri, dat fiind că suma finanțării publice la care au dreptul partidele politice este calculată în baza rezultatelor electorale, conform următoarei formule:

- 30% – proporțional cu performanța la alegerile parlamentare;
- 30% – proporțional cu performanța la alegerile generale locale;
- 15% – proporțional cu performanța la alegerile prezidențiale;
- 7,5% – proporțional cu numărul de femei alese efectiv la alegerile parlamentare;
- 7,5% – proporțional cu numărul de femei alese efectiv la alegerile locale;
- 5% – proporțional cu numărul de tineri aleși efectiv la alegerile parlamentare;
- 5% – proporțional cu numărul de tineri aleși efectiv la alegerile locale.

În loc de stabilire a rezultatelor alegerilor ca singurul criteriu pentru eligibilitatea de a primi finanțare publică, legislativul ar putea lua în considerație introducerea altor măsuri de stimulare pentru partidele politice în scopul creșterii capacității partidelor de a menține legătura cu electoratul lor, de a colecta cotizații de membru și organiza campanii de colectare a fondurilor la nivel local cu mult timp înaintea alegerilor.

Recomandări:

- *Parlamentul trebuie să examineze revizuirea criteriilor pentru finanțarea publică a partidelor politice, centrându-se pe o formulă mai echilibrată de debursare cu recompensarea anvergurii autentice și active (12 luni).*
- *Parlamentul trebuie să introducă o cotă de mijloace publice care trebuie să fie dedicată democrației interne a partidelor politice și profesionalismului activității programatice a acestora (12 luni).*

Formula nu ia în considerație alegerile din Unitatea Teritorială Autonomă (UTA) Găgăuzia, unde legislativul, adică Adunarea Populară a Găgăuziei (APG) și șeful executivului, bașcanul, sunt aleși prin alegeri directe. Lipsa stimulentei financiare pentru partidele politice de a participa la alegerile din Găgăuzia lasă alegătorilor din UTA o alegere programatică săracă (de exemplu, în ultimele alegeri în APG peste 80% din candidați au fost înregistrați ca candidați independenți) și un legislativ extrem de fragmentat (24 din 35 de deputați aleși, adică 74%, sunt independenți), ceea ce afectează profesionalismul și eficiența guvernului găgăuz.

Recomandare:

- *Adunarea Populară a Găgăuziei trebuie să extindă formula în baza căreia este debursată finanțarea din partea statului între partidele politice asupra alegerilor în Adunarea Populară a Găgăuziei și alegerilor bașcanului pentru a asigura pluralismului politic în toate procesele electorale din Moldova (9 luni).*

Finanțarea publică a fost disponibilă partidelor politice din 2016. Cota ei în veniturile partidelor politice a crescut succesiv, ajungând în 2021 în mediu la 77% din bugetul anual al partidului. Ea a constituit singura sursă de finanțare pentru PDM și PLDM în 2021, pentru PPDA în 2019 și 2020, și pentru PL în 2017, 2018 și 2020. Unii intervievați și-au exprimat opinia precum că finanțarea publică menține partidele slabe, care altfel ar fi dispărut deja de pe arena politică, și îngreunează apariția partidelor noi. Pe de altă parte, unii au menționat că noile partide, cum ar fi PAS sau PPDA, au reușit să se stabilească inițial fără subvenții de stat, nu numai deoarece exista o nevoie publică de o alternativă politică, dar și deoarece ele s-au dovedit inițial foarte ingenioși la colectarea de fonduri.

4.1.2. Finanțarea privată

ODIHR și Comisia de la Veneția stipulează că „legislația trebuie să prevadă ca toate partidele politice să fie finanțate, cel puțin parțial, din mijloace private, ca expresia unui suport minim”.⁵⁰ Legislația permite finanțarea privată în formă de cotizații de membru, donații de la persoane fizice, inclusiv de la cetățenii

⁵⁰ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 209, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

Republicii Moldova care locuiesc în străinătate, donații de la persoane juridice, donații în natură și venituri generate prin activitățile proprii ale partidului.⁵¹

Legea privind partidele politice (Art. 26 alin. 3) prevede un prag pentru suma totală de bani pe care partidul o poate colecta prin intermediul cotizațiilor de membru și a donațiilor timp de un an, care este egal cu 0.1 % din veniturile planificate în bugetul național al Republicii Moldova pentru anul respectiv. Această limită totală privind veniturile pe care le poate primi un partid din surse private este stabilită pentru a preveni influența necorespunzătoare a donatorilor foarte bogați și a asigura circumstanțe de acțiune egale. Cu toate acestea, ea este destul de înaltă în Moldova, ceea ce ridică întrebări privind efectivitatea ei. În 2023 veniturile planificate în bugetul național au fost de 64.8 de miliarde MDL, deci pragul pentru cotizațiile de membru și donații este stabilit aproximativ la nivelul de 64.8 de milioane MDL (aproximativ 3.2 milioane EUR) pentru fiecare partid.⁵² În perioada anilor 2015-2021, inclusiv în anul 2015, când partidele politice nu primeau finanțare publică și, deci, își organizau campaniile și activitățile numai din surse private, suma anuală de bani obținută din cotizații de membru și donații nu a depășit niciodată pragul stipulat, cele mai mari sume de finanțare privată fiind de 52.1 de milioane MDL obținute în 2017 de PDM și 51.2 de milioane MDL obținute de PL în 2015.⁵³

În perioada analizată finanțarea privată s-a diminuat în bugetele partidelor politice. Chiar din 2019, cota de finanțare privată este în mediu mai mică decât cea a finanțării publice. În 2021, finanțarea privată a constituit în mediu 23% din venit pentru partidele politice cheie.

4.1.2.1. Cotizația de membru a partidului

Numărul masiv de membri care ar putea aduce un venit considerabil nu se prea întâlnește în ultimele decenii. În perioada analizată a anilor 2015-2021, partidele din Moldova au raportat în mediu 17,500 membri. Cel mai mare număr de membri a fost raportat de Partidul Șor în 2020 și 2021 – 71,680 și 74,777 membri, respectiv, urmat de PDM, care în 2018 a raportat 54,728 de membri.

Conform Legii privind partidele politice, „mărimea și metoda de achitare a cotizațiilor de membru sunt stabilite în statutul partidului. Procedura detaliată referitoare la colectarea contribuțiilor, evidența și înregistrarea lor este se aprobă de organul de conducere al partidului”. Partidele au raportat diferite abordări față de colectarea cotizațiilor de membru. Unele oferă o scară de cotizații, cum ar fi PAS și PDM/PSDE. În PAS nivelul cotizației achitate nu influențează avantajele membrilor în partid, în timp ce în PSDE – da. Cea din urmă abordare nu este recomandabilă, dat fiind că poate reprezenta o barieră pentru participarea activă în politică a persoanelor mai puțin bogate.⁵⁴

În general, cotizațiile de membru rar constituie o parte substanțială din veniturile partidului politic.⁵⁵ În Moldova, în perioada analizată a anilor 2015-2021 cota medie a cotizațiilor de membru în bugetele totale ale partidelor a scăzut sistematic, de la 27% în 2015 la 1% în 2021.⁵⁶ Cotizațiile de membru au reprezentat cea mai mare cotă din bugetul PSRM, conform raportului financiar anual al acestuia pentru anul 2015. În acel an, partidul a raportat că a primit de la cei 9,100 de membri cotizații în sumă de peste 21.5 de milioane

⁵¹ Veniturile proprii ale partidelor pot fi obținute din activități editoriale, administrarea proprietății sale, activități economice sau alte activități, atâta timp cât acestea sunt reflectate în statutul partidului.

⁵² Legea bugetului de stat pentru anul 2023 nr. 359/2022 din 22 decembrie 2022, <https://mf.gov.md/ro/content/bugetul-de-stat-2023-0>.

⁵³ După modificările din 2022 la Legea privind partidele politice, pragul a fost micșorat de la 0.2% la 0.1% din venituri.

⁵⁴ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR recunosc cotizațiile de membru ca o sursă legitimă de venituri a partidelor, cu condiția ca nivelul cotizației să nu fie „atât de mare încât să restricționeze necuvenit numărul de membri și să fie de natură discriminatorie”. Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e), A se vedea și: Codul de Bune Practici în domeniul partidelor politice al Comisiei de la Veneția, CDL-AD(2009)002, Strasbourg, 28 ianuarie 2009, paragraful 39, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)002-e).

⁵⁵ Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Manual privind finanțarea politică. Institutul Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (IDEA), Stockholm 2014, pp. 213-215, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

⁵⁶ Figura 14 cu numărul de membri raportați ai partidelor analizate în perioada anilor 2015-2021 este prezentată în Anexa III.

MDL, ceea ce ar însemna că un membru a achitat în mediu o sumă ce depășește 2,300 MDL (aproximativ 115 EUR). PDM în 2019 și Partidul Nostru în 2017 au raportat că cotizațiile de membru au constituit 50% din veniturile totale ale lor. Pentru PDM, în 2019 venitul de peste 15.6 milioane MDL (aproximativ 780,000 EUR) a venit de la 5,385 membri, ceea ce ar implica o cotizație medie de membru ce depășește puțin 2,900 MDL (145 EUR).

GRECO a recomandat luarea măsurilor corespunzătoare pentru a limita riscul ca cotizațiile de membru primite de partide să poată fi folosite în scopul ocolirii regulilor de transparență aplicabile față de donații.⁵⁷ Cadrul legal și de reglementare prevede înregistrarea plăților cotizațiilor de membru, inclusiv numărul de identificare al persoanei, domiciliul și locul de muncă, ceea ce permite verificarea plătitorului și a plății. Procesul dat se poate dovedi a fi obositor, în special pentru partidele mai mari și având în vedere formatele de raportare (*A se vedea Capitolul 4.3.2.: Frecvența, detalierea și forma raportării*). O serie de interlocutori ai CCIA au indicat că cotizațiile de membru sunt adesea folosite abuziv pentru a ascunde finanțarea din alte surse.

4.1.2.2. Donații

Conform Comisiei de la Veneția și ODIHR „[cu] excepția surselor de finanțare care sunt interzise de legislația relevantă, toate persoanele fizice trebuie să aibă dreptul să-și exprime liber suportul pentru un partid politic la alegerea lor prin contribuții financiare și în natură. Cu toate acestea, pot fi impuse limite rezonabile pentru sumele totale ale contribuțiilor și primirea donațiilor trebuie să fie transparentă”.⁵⁸ Legislația Republicii Moldova permite donațiile monetare de la persoanele fizice și juridice, precum și donațiile în natură în formă de proprietăți, bunuri și servicii.

Legea stabilește limitele pentru donațiile de la persoanele fizice și juridice. O persoană fizică poate dona unui sau mai multor partide politice o sumă totală care nu depășește șase salarii medii lunare stabilite pentru anul curent (59,400 MDL; aproximativ 2,970 EUR).⁵⁹ Pentru o persoană fizică care primește venituri în străinătate suma totală donată unuia sau mai multor partide politice nu poate depăși trei salarii medii lunare pentru anul curent (29,700 MDL, aproximativ 1,485 EUR). Pentru ca limita donațiilor să nu fie ocolită prin cotizația de membru, pragul pentru donații include cotizația de membru în cazul membrilor partidului. După modificările introduse în 2022 la Legea privind partidele politice, suma donată nu poate depăși 30% din venitul anual al donatorului înregistrat în anul calendaristic precedent. Nu este clar dacă povara verificării dacă suma donată (chiar dacă este în conformitate cu limita generală pentru donații) nu a depășit 30% din venitul donatorului sau oricare altă limitare prevăzută de lege, aparține organului de supraveghere sau beneficiarului donației.⁶⁰ Ultimul caz ar putea impune o povară excesivă asupra partidelor politice și concurenților electorali, descurajându-i de la solicitarea fondurilor de la persoane fizice în general.

Recomandare:

- *CEC trebuie să stipuleze clar cui aparține povara verificării conformității cu pragurile pentru donații. La fel este necesar de luat în considerație introducerea unei declarații a donatorului precum că suma donată corespunde cu prevederile legale privind pragurile, sub sancțiunea unei penalități contravenționale (6 luni).*

Donațiile făcute într-un an fiscal de persoanele juridice, adică de companiile și corporațiile private, nu pot depăși 12 salarii medii (118,800 MDL, aproximativ 5,900 EUR).⁶¹ Partidele politice trebuie să depună la

⁵⁷ A se vedea: GRECO, *A treia rundă de evaluare. Raport de conformitate*, 22 martie 2013, <https://rm.coe.int/16806c9ab7> și GRECO *Al doilea raport de conformitate*, 1 aprilie 2015, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9a4c>.

⁵⁸ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 209, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

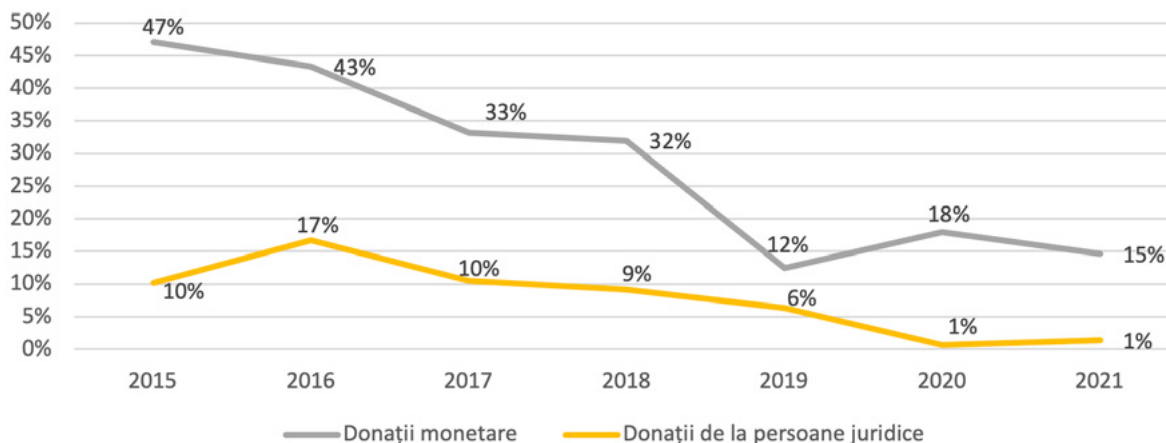
⁵⁹ În 2023, salariul mediu era de 9,900 MDL (aproximativ 500 EUR).

⁶⁰ Persoanele fizice, veniturile cărora sunt obținute doar din burse sau ajutoare sociale, nu pot dona mai mult de un salariu mediu. Persoanele cu funcție de demnitate publică, funcționarii publice și angajații organizațiilor de stat pot dona până la 10% din venitul lor anual, cu condiția că suma dată nu depășește 6 salarii medii lunare pentru anul respectiv.

⁶¹ Limitele pentru donații au fost micșorate substanțial prin modificări legislative ulterioare, dat fiind că inițial în 2015 limitele erau stabilite la 200 și 400 salarii medii lunare pentru persoanele fizice și juridice, respectiv.

CEC registrul donațiilor primite de la persoane fizice și juridice, astfel ca organul de supraveghere să poată verifica donațiile.

Figura 3: Donații - % din veniturile anuale ale partidelor politice
Mediile pentru 2015-2021



Sursa: Delaborată în baza rapoartelor financiare anuale ale partidelor politice [depuse la CEC](#).

Cota donațiilor în bugetele partidelor politice cheie a scăzut succesiv, constituind 15% din veniturile totale în anul 2021. Unii interlocutori au atras atenția la donațiile de la persoanele juridice ca posibil risc de influență necorespunzătoare a grupurilor de interes și persoanelor foarte bogate. Totuși sumele donațiilor raportate de partidele politice din Moldova ca primite de la asemenea donatori este marginală. (A se vedea Figura 3) Unul din motivele unei asemenea tendințe este lipsa notorie de separare între partidele politice și domeniul de afaceri, dat fiind că nu companiile fac donații partidelor politice, ci mai degrabă partidele politice sunt preluate de companiile puternice. De obicei partidele mici sunt folosite de oamenii de afaceri ca puncte de intrare în politică. În așa mod, în anul 2010, Vladimir Plahotniuc a preluat PDM, pe atunci relativ mic. Similar, în 2014, Renato Usatii a preluat Partidul Popular Republican, redenumindu-l „Partidul Nostru”. Ilan Șor a intrat în politică în 2014 ca primar de Orhei, cu un an mai târziu el a preluat Mișcarea Social-Politică „Egalitate” și a redenumit-o în Partidul Șor. (A se vedea Capitolul VII. Vulnerabilități identificate)

Întrebate despre activitățile de colectare a fondurilor, partidele politice au admis că colectează fonduri mai activ printre membrii săi în anii electorali, în special de la cei interesați să devină candidați. O asemenea abordare reprezintă o asigurare a oportunității de a candida, și nu o strategie de colectare a fondurilor. Mai mult, ea consolidează forma de relație stăpân-client între partid și donator, în care cel din urmă este înclinat să doneze partidului care este la putere.

Există rapoarte mass-media privind mai multe încălcări, cum ar fi donații de la persoane fizice care depășesc limitele stipulate de lege. În unele cazuri contribuțiile financiare făcute de angajații instituțiilor publice, precum și de angajații întreprinderilor care au câștigat contracte de achiziții publice au atras la fel atenția mass-media și au dus la investigații privind riscul de corupție.⁶² În 2018, donațiile către PDM și PSRM au venit de la angajați ai instituțiilor de stat sau de la oameni de afaceri, venitul cărora era obținut în parte

⁶² Legea privind partidele politice interzice donațiile de la „autoritățile publice, organizațiile, întreprinderile, instituțiile publice și alte entități juridice finanțate din bugetul de stat sau cu capital de stat” însă nu de la angajații entităților menționate mai sus. Investigațiile realizate de RISE Moldova (<https://www.rise.md/articol/donatorii-partidelor-i-am-donat-si-dumnezeu-cu-dansii/>) și anticorupție.md (<https://anticoruptie.md/ro/investigatii/bani-publici/angajati-ai-firmelor-abonate-la-bani-publici-sponsori-ai-partidelor-in-campania-electoralala>) au dezvăluit că, de exemplu, angajații unor întreprinderi care au primit contracte în sectorul de sănătate publică au făcut mai târziu donații către partidul, membru al căruia era ministrul sănătății. În timp ce angajații companiilor de construcție care au beneficiat extensiv de contract de stat au făcut donații către partidul, la care era afiliat Ministrul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor.

din lucrări sau servicii achitate din bugetul de stat.⁶³ Mai recent, în 2021 o investigație a proiectului media „CU SENS” a dezvăluit donații semnificative de la funcționarii publici către Partidul Șor, precum și donații către PAS de la „unii angajați ai unei companii care câștigă în permanență contracte cu statul”.⁶⁴ Mai mult, rămâne o problemă prevalența donatorilor falși în rapoartele partidelor. Procuratura Anticorupție (PA) a informat CCIA că există încercări de ascundere a surselor neraportate de finanțare în donații primite de la persoane fizice. Presupoșii donatori sau nu sunt la curent cu faptul că au fost înregistrați ca contribuitori financiari ai partidului politic, sau sunt decedați.

Din 2020, dreptul de a face donații către partidele politice și concurenții electorali a fost extins și asupra cetățenilor moldoveni care locuiesc în străinătate. Legislația interzice partidelor să deschidă conturi bancare în străinătate, însă permite primirea donațiilor în valută străină în conturile deschise la băncile licențiate din Moldova (Art. 24 alin. 4 Legea partidelor politice). În 2020 și 2021, numai Partidul Nostru și PAS au raportat primirea unor asemenea donații, și nu în sume semnificative (cea mai mare sumă raportată a fost primită de PAS în 2020 – MDL 442,000, aproximativ 22,200 EUR). Totuși, o serie de interlocutori ai CCIA au ridicat întrebarea privind autentificarea acestor donatori, în special în contextul riscului de finanțare străină. Conform unora dintre ei, este dificil de stabilit dacă o sumă donată vine de la un moldovean care locuiește în străinătate sau de la un cetățean străin, deschizând posibilitatea pentru ocolirea interzicerii donațiilor de la străini.

Recomandare:

- CEC trebuie să creeze mecanisme pentru verificarea donatorilor care locuiesc în străinătate și a valorii donațiilor acestora (6 luni).

4.1.2.3. Donații în natură

Legea permite donațiile în natură sub formă de proprietăți, bunuri și servicii gratuite, condiții mai favorabile decât ratele comerciale normale trebuie la fel raportate ca donații în natură. Valoarea lor trebuie să fie evaluată și raportată conform prețurilor de piață și este limitată de aceleași praguri ca și donațiile monetare.⁶⁵ Donațiile în natură par a fi subestimate. Din 60 de rapoarte analizate ale partidelor politice, în 39 sunt indicate zero donații în natură, ceea ce reprezintă 65% din cazurile analizate. Numai în 11 rapoarte donațiile în natură raportate au depășit 100,000 MDL (aproximativ 5,000 EUR). (A se vedea Tabelul 2)

Tabelul 2: Donații în natură > 100,000 MDL (aproximativ 5,000 EUR), raportate în rapoartele anuale ale partidelor politice din 2015-2021 – în ordine descrescătoare		
Anul	Partidul	Valoarea raportată a donațiilor în natură
2019	PLDM	886,580 MDL
2020	PAS	814,050 MDL
2020	PLDM	628,863 MDL
2018	PLDM	564,594 MDL
2017	PLDM	524,391 MDL
2017	Partidul Șor	448,815 MDL

⁶³ A se vedea Raportul financiar anual al PSRM din 2018, https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Partidul_Politic_Partidul_Socialistilor_din_Moldova.pdf.

⁶⁴ Cutu D., #Anticipate2021/Donatorii de fațadă, CU SENS, 17 noiembrie 2021, <https://cusens.md/ro/investigatii/anticipate2021-donatorii-de-fatada/>.

⁶⁵ Prevederile Legii nr. 989/2002 privind evaluarea activității se aplică la stabilirea valorii unei donații în natură, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108063&lang=ro.

2021	PAS	282,690 MDL
2015	PLDM	246,400 MDL
2019	Partidul Nostru	240,000 MDL
2019	PAS	202,500 MDL
2016	PLDM	154,582 MDL

Sursa: Rapoartele financiare anuale [depușe la CEC](#).

Interlocutorii CCIA au raportat o serie de erori legate de donațiile în natură. Un exemplu este cel al materialelor destinate în scopurile partidelor politice/campaniilor care sunt procurate de o persoană fizică sau juridică și donate ulterior partidului/concurentului electoral. CEC, în cadrul de reglementare modificat, interzice donațiile de bunuri și servicii destinate concret pentru nevoile partidului politic/campaniei electorale.

Munca voluntară nu se consideră donație în natură, însă acest tip de activism politic pare să necesită mai multe îndrumări metodologice în scopul evitării erorilor.⁶⁶ De exemplu, în februarie 2023, Partidul Nostru a întrebat la CEC cum să raporteze munca voluntarilor și participanților la campanie, dacă există o limită a cheltuielilor care poate fi suportată pentru asemenea activiști (de ex., diurne, vouchere de masă).

Recomandări:

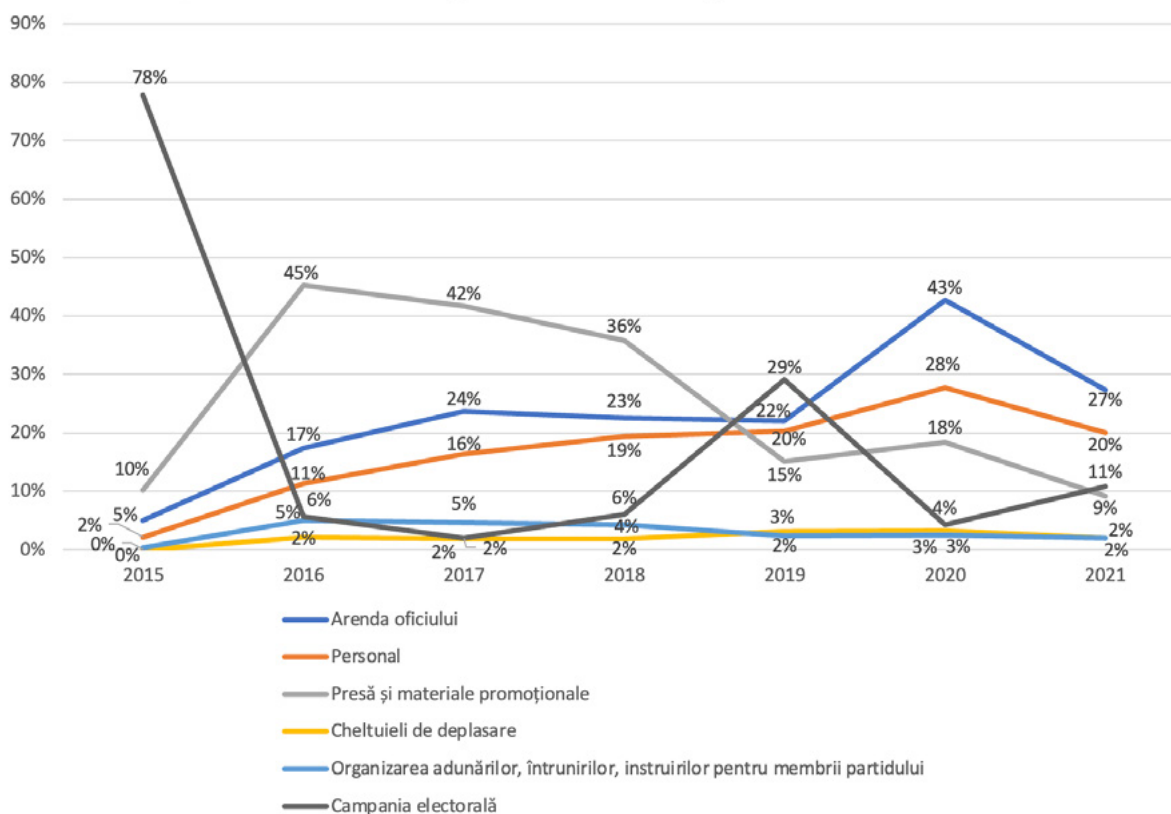
- *CEC trebuie să ofere partidelor politice și concurenților electorali un cadru de reglementare pentru monetizarea și raportarea donațiilor în natură (6 luni).*
- *CEC trebuie să elaboreze o metodologie de verificare și evaluare a donațiilor în natură raportate (6 luni).*
- *Parlamentul trebuie să revadă și să clarifice cadrul legal privind voluntariatul pentru partidele politice și campaniile electorale, și privind valoarea acestuia (12 luni).*

4.2. Cheltuielile partidelor politice

Operațiunile de încasări și plăți ale partidelor politice se efectuează „prin conturile deschise la băncile licențiate din Republica Moldova cu eliberarea documentelor confirmative” (LPP, Art. 25 alin. 4). Legislația definește cheltuielile partidelor care pot fi acoperite din subvențiile din bugetul de stat și cere ca primirea și folosirea subvențiilor din bugetul de stat să fie reflectate separat în înregistrările contabile ale partidelor politice.

⁶⁶ Voluntariatul pentru un partid politic nu cade sub incidența Legii privind voluntariatul nr. 121/2010. OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția au recomandat ca „[să] poată fi făcută o distincție între serviciile pentru care un voluntar nu trebuie să fie plătit în cursul regulat al activității sale și cele pentru care voluntarul ar fi primit plată dacă serviciile ar fi fost oferite altor clienți. Serviciile oferite gratuit sau la un preț mai mic decât cel de piață de către persoane fizice sau juridice, pentru care donatorul s-ar aștepta să primească plată de la alții, trebuie să fie considerate donații la valoarea lor normală de piață. Serviciile oferite voluntar de cei care nu pot normal să aștepte să primească plată pot fi privite ca activitate politică individuală, și nu ca contribuții politice.” Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

Figura 4: Cheltuielile partidelor. Media pentru anii 2015 – 2021



Sursa: Elaborat în baza rapoartelor financiare anuale ale partidelor politice [depuse la CEC](#).

Unul din scopurile cheie ale reformei finanțării partidelor politice din 2015, cu introducerea finanțării publice, a fost dezvoltarea partidelor politice: a structurilor lor teritoriale, resurselor umane și profesionalismului. Analiza rapoartelor financiare ale partidelor politice pentru anii 2015-2021 arată că unele din aceste scopuri au fost atinse. În 2015 – ultimul an fără subvenții publice – partidele politice au cheltuit majoritatea resurselor sale pentru campania electorală (în mediu 78% din cheltuieli), într-o anumită măsură au investit în presă și materiale promoționale (în mediu 10%), și au cheltuit o parte minimă din bugetele sale (5% sau mai puțin) pentru arenda oficiului, personal, deplasări și lucrări interne, cum ar fi adunările de partid, seminarele și instruirile. În anii următori, când a devenit disponibilă finanțarea publică, a avut loc o schimbare substanțială în structura cheltuielilor lor. Cheltuielile pentru campanie au scăzut semnificativ, rămânând în majoritatea anilor în mediu mai jos de 10% din cheltuielile totale suportate. Singura creștere a cheltuielilor pentru campanie a fost observată în 2019, anul alegerilor parlamentare, când cheltuielile partidelor pentru campanie au constituit în mediu 29% din cheltuieli. (A se vedea Figura 4)

De când a devenit disponibilă finanțarea publică, partidele politice au investit mai mult în arenda oficiilor, presă și materiale promoționale, și personal angajat contra plată. Totuși, analiza numărului de filiale teritoriale ale partidelor politice cheie nu prezintă schimbări majore în anii 2015-2021, când a fost disponibilă finanțarea publică.⁶⁷ De asemenea nu au fost schimbări majore în numărul de angajați salariați ai partidelor. (pentru numărul comparativ de angajați a se vedea Tabelul 7 din Anexa III Analiza cantitativă a finanțării partidelor politice și campaniilor electorale)

⁶⁷ Pentru informații privind numărul de oficii teritoriale raportate de partidele analizate în perioada 2015-2021 a se vedea Tabelul 8 din Anexa III.

4.2.1. Cheltuieli pentru activitățile programatice și deplasări

Cheltuielile raportate ale partidelor politice pentru activitatea programatică, cum ar fi întrunirile, adunările, seminarele și instruirile pentru membri, precum și cheltuielile de deplasare rămân în permanență foarte mici. Tendința este legată de două puncte slabe: nivelul continuu scăzut de democrație internă a partidelor și subestimarea cheltuielilor de deplasare.⁶⁸

Cheltuielile medii ale partidelor pentru întruniri, seminare, instruirii și cursuri pentru membrii săi nu depășesc 5% din cheltuielile totale în perioada analizată. Cele mai mari sume au fost investite de PDM în 2018 – 1.9 milioane MDL (aproximativ 95,400 EUR) și de PSRM în 2017 – 1.5 milioane MDL (aproximativ 75,300 EUR). Totuși chiar și acele cheltuieli au constituit 5% și 12% din cheltuielile anuale ale partidelor, respectiv. În 37% din rapoartele analizate (22 din 60 de rapoarte financiare anuale) sumele cheltuite pentru democrația internă și activitatea programatică au fost de 50,000 MDL (aproximativ 2,500 EUR) – sau mai puțin. În șase cazuri partidele nu au raportat cheltuieli pentru asemenea activități.⁶⁹ Cheltuielile limitate ale partidelor pentru activitatea programatică dezvăluie punctul lor continuu slab în ceea ce privește funcționarea internă. Partidele politice intervievate despre plata cotizațiilor de membri și donațiile din partea membrilor partidelor au indicat de câteva ori că nu doresc să se adreseze la membrii lor pentru a cere contribuții financiare. Situația când majoritatea partidelor au simțit încredere în privința colectării fondurilor de la membri a fost atunci când unii erau interesați să devină candidați la o funcție electivă. Aceasta arată că partidele își văd frecvent rolul față de membrii săi ca cel de asigurare a statutului de candidat. Partidele ar putea justifica și încuraja colectarea de fonduri de la membri și electorat dacă ar lucra sistematic cu ambele grupuri, oferind acestora activități programatice, instruirii și alte evenimente și materiale.

Subestimarea cheltuielilor de deplasare, care trebuie să reflecte atât deplasările membrilor partidului în interiorul țării, cât și deplasările în străinătate, limitează nu doar transparența cheltuielilor partidului, dar și cea a finanțării sale. Cheltuielile medii raportate în anii 2015-2021 de partidele analizate în prezentul raport au constituit de la 0 la 3%. În 2018, Promo-LEX a comparat cheltuielile de deplasare raportate de partidele politice cu propriile sale estimări privind cheltuielile de deplasare suportate, în baza observării activității partidelor efectuate de ONG și a costurilor medii de deplasare. Conform constatărilor Promo-LEX, asemenea partide ca PAS, PCRM, PDM, PPDA și PSRM sau nu au raportat cheltuielile de deplasare sau au subestimat semnificativ aceste tipuri de cheltuieli.⁷⁰

Dat fiind că unele partide politice cooperează cu omologii lor ideologici din alte țări, cum ar fi România sau Rusia, ele efectuează și vizite către țările respective. Lipsa notorie de raportare a cheltuielilor suportate în legătură cu asemenea deplasări poate ridica și întrebări privind sursa de finanțare a acestora.

În prezent partidele politice trebuie să raporteze împreună cheltuielile de deplasare în interiorul țării și în străinătate. Dat fiind că programatic aceste deplasări sunt de natură diferită și deplasările în străinătate pot fi întreprinse la invitație, formatul de raportare trebuie să fie revizuit pentru a asigura o mai mare transparență.

Recomandări:

- *Parlamentul trebuie să introducă obligația partidelor politice de a raporta separat privind deplasările în interiorul țării și în străinătate (12 luni).*
- *CEC trebuie să prevadă reguli pentru raportarea deplasărilor în străinătate de către partidele politice (6 luni).*
- *CEC trebuie să introducă reguli mai stricte referitor la supravegherea cheltuielilor de deplasare raportate de partidele politice și concurenții electorali (6 luni).*

⁶⁸ Democrația internă a partidului asigură că procesele din partid, precum criteriile pentru statutul de membru, statutul de candidat, accesul la luarea deciziilor, promovarea internă, accesul la resursele și activitățile partidului sunt transparente și asigură participarea egală. Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 151, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

⁶⁹ Acestea sunt: PDM și PL în 2015, Partidul Șor în 2016, Platforma DA în 2020, PL și Partidul Nostru în 2021.

⁷⁰ Promo-LEX, Finanțarea partidelor politice în Republica Moldova, Retrospectiva 2018, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/raport_finantarea_partidelor_2019_RO_web.pdf.

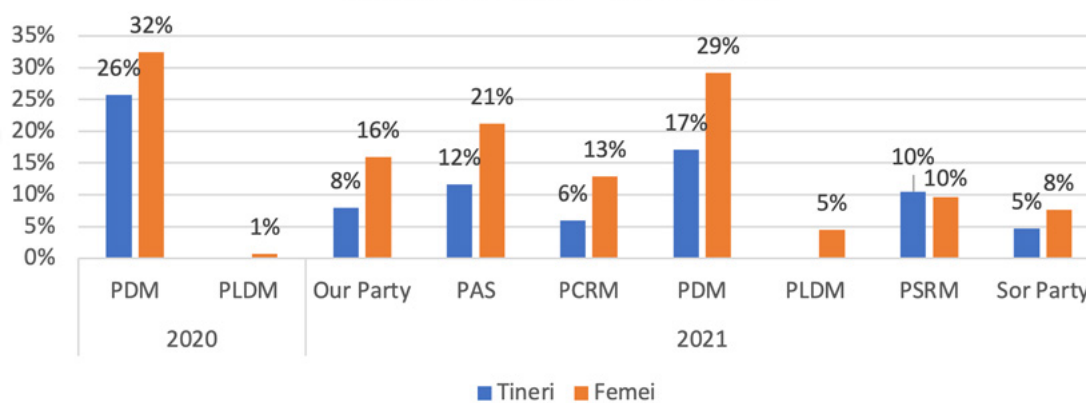
4.2.2. Cheltuieli pentru participarea politică a femeilor și tinerilor

Suma finanțării publice pe care are dreptul să o primească un partid se bazează pe rezultatele sale electorale. 7.5% din suma totală pentru finanțarea partidelor politice este dedicată proporțional numărului de femei alese la alegerile parlamentare, iar alte 7.5% - pentru numărul de femei alese la alegerile locale. Similar, 5% din subvenția de stat este debursată proporțional pentru tinerii aleși la alegerile parlamentare și alte 5% - pentru cei aleși la alegerile locale. (LPP, Art. 27 alin.1). După modificările din 2019 la Legea privind partidele politice, partidele au fost obligate să cheltuiască 20% din subvenția anuală de stat pentru promovarea și încurajarea participării femeilor în procesele politice și electorale, și 10% - pentru tineri. O asemenea abordare poate nu doar stimula candidatura femeilor și tinerilor și suportul partidelor pentru victoria lor electorală, ci și consolida participarea politică a acestor grupuri subreprezentate.

Având în vedere că modificarea dată a intrat în vigoare în august 2019, ea a fost aplicată de partide începând cu anul 2020. După introducerea cerinței de raportare, CEC și CdC au petrecut instruirii pentru partidele politice și au oferit îndrumări privind raportarea cheltuielilor pentru promovarea și încurajarea participării femeilor și tinerilor în procesele politice și electorale. Cu toate acestea, o serie de partide au ridicat întrebarea privind liniile separate de raportare a cheltuielilor pentru participarea femeilor și tinerilor. Pentru partidele mai mici cerința dată a fost dificil de îndeplinit din motivul resurselor totale limitate, în timp ce partidele mai mari au spus că este dificil de făcut o distincție clară referitor la cheltuielile suportate concret pentru activități destinate acestor grupuri și că uneori partidele organizează activități pe care altfel le-ar fi considerat de prisos numai pentru a corespunde cu cota și cerințele de raportare.

Până acum implementarea cotelor stabilite a fost foarte haotică. În 2020, numai două partide (PDM și PLDM), au dedicat anumite sume de bani participării politice a femeilor și tinerilor. În 2021, dintre partidele analizate, PPDA și PL au raportat zero cheltuieli pentru participarea politică a femeilor și tinerilor, PAS și PDM au întrunit sau depășit cotele stabilite cu 20% și 10% din fondurile publice cheltuite pentru participarea politică a femeilor și tinerilor, respectiv. Restul partidelor au dedicat ceva bani, însă nu au întrunit cota stabilită. (A se vedea Figura 5).⁷¹

Figura 5: Cheltuielile raportate ale partidelor pentru programe destinate femeilor și tinerilor din subvenția anuală de stat – 2020-2021



Sursa: CEC

CEC a început să verifice îndeplinirea de către partidele politice a prevederii privind cotele pentru participarea politică a femeilor și tinerilor în 2021. După analiza rapoartelor anuale din 2021, CEC a ajuns la concluzia că din 29 de partide politice care primesc subvenții de stat numai 17 au raportat cheltuieli pentru participarea politică a femeilor și tinerilor, iar dintre acestea, 4 au depășit suma prevăzută de lege, în timp ce 13 au cheltuit mai puțin decât este indicat în cote.⁷² Folosirea banilor publici contrar prevederilor

⁷¹ Tabelul 9, cu sumele cheltuite de partidele politice analizate pentru programe destinate femeilor și tinerilor, disponibil în Anexa III.

⁷² Decizia CEC nr. 530 din 31 mai 2022, [a.cec.md/ro/cu-privire-la-exercitarea-atributiei-de-supraveghere-a-rapoartelor-privind-2751_101965.html](https://www.cec.md/ro/cu-privire-la-exercitarea-atributiei-de-supraveghere-a-rapoartelor-privind-2751_101965.html).

legale se pedepsește cu amendă aplicată persoanei cu funcție de răspundere în sumă de la 120 la 300 unități convenționale (u.c.) 6,000 – 15,000 MDL, și privarea persoanei cu funcție de răspundere de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pentru o perioadă de până la un an.⁷³ Până acum CEC nu a pedepsit nici un partid politic pentru neîndeplinirea prevederii, ceea ce nu reprezintă un remediu eficient contra încălcărilor, inclusiv corupției.

Recomandări:

- *CEC trebuie să ofere instruiți ulterioare partidelor politice pentru a consolida capacitățile programatice și de raportare ale acestora în legătură cu participarea politică a femeilor și tinerilor. Societatea civilă trebuie la fel să fie invitată să asiste la eforturile date (9 luni).*
- *CEC trebuie să înceapă sancționarea partidelor politice pentru nerespectarea cotei de cheltuieli pentru participarea politică a femeilor și tinerilor (3 luni).*

4.2.3. Transparența publicității politice și online

Ultimele modificări la Legea privind publicitatea, intrate în vigoare în 2023, prevăd că publicitatea politică trebuie să fie marcată ca atare și să includă o declarație prin care se indică entitatea care finanțează campania și data și informația bancară a plății. (Art. 9 alin. 2.) Răspunderea pentru îndeplinirea prevederilor o poartă producătorul de publicitate sau, dacă acesta nu poate fi identificat, furnizorul/distribuitorul publicității (Art. 52). Penalitatea maximă pentru neîndeplinirea prevederii este de 15,000 MDL (aproximativ 750 EUR), ceea ce este foarte puțin în comparație cu valoarea campaniilor difuzate și a celor în aer liber, și deci este improbabil ca aceasta să stopeze încălcările. Conform bunelor practici internaționale „sancțiunile trebuie să aibă legătură cu încălcarea și să respecte principiul proporționalității”.⁷⁴

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să mărească sancțiunile pentru nerespectarea cerințelor de dezvăluire, în scopul consolidării transparenței de finanțare a publicității politice (12 luni).*

Într-o serie de interviuri petrecute în scopul întocmirii prezentului raport a fost ridicată problema transparenței publicității online. Interlocutorii au subliniat lipsa cadrului legislativ, dificultățile de monitorizare a cheltuielilor suportate de partidele politice și tendința lor de a subestima acest tip de cheltuieli. Au fost și preocupări referitor la posibila influență străină și influența limitată a guvernului Republicii Moldova asupra unor asemenea giganti tehnologici ca Alphabet (Google și YouTube), Meta (Facebook și Instagram), Telegram și TikTok.

Rolul în creștere al publicității politice online a devenit o tendință globală. Mai mult, internetul devine tot mai des sursa cheie și cea mai de încredere de informație, astfel reglementarea conținutului politic contra plată online este tot mai importantă.⁷⁵ Aproape 80% din moldoveni raportează folosirea zilnică a rețelelor de socializare și mesageriei pentru obținerea informației; Facebook, YouTube și Instagram sunt platformele cel mai des folosite.⁷⁶

Deși Legea privind partidele politice nu reglementează concret cheltuielile suportate pentru promovarea și publicitatea online, noul Regulament al CEC privind finanțarea partidelor politice prevede raportarea cheltuielilor în cauză.

⁷³ Art. 48¹ alin. 4 Cod Contravențional, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113262&lang=ro. Unitatea convențională este egală cu 50 MDL.

⁷⁴ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 273, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

⁷⁵ Conform Barometruului Opiniei Publice al Moldovei, Internetul este cea mai importantă sursă de informație pentru 45.2% din moldoveni și 21.6% consideră că este cea mai de încredere sursă de informație. [Barometrul Opiniei Publice](https://bop.ipp.md/ro), Republica Moldova, noiembrie 2022, <http://bop.ipp.md/ro>.

⁷⁶ Barometrul Opiniei Publice, Republica Moldova, noiembrie 2022, <http://bop.ipp.md/ro>. Figura 15 unde sunt arătate rețelele de socializare sau aplicație de mesagerie folosite zilnic sau de câteva ori pe săptămână de moldoveni pentru a se menține informați este disponibilă în Anexa III.

Conform cadrului legal în vigoare, cheltuielile pentru publicitatea online trebuie să fie specificate în rapoartele de finanțare a campaniei, însă în raportarea partidelor politice privind activitățile lor regulate acestea pot fi incluse în liniile mai largi de raportare ca „cheltuieli pentru presă și materiale promoționale” sau „alte cheltuieli”. Obligațiile de raportare nu trebuie doar să fie mai detaliate pentru a reflecta cheltuielile pentru publicitatea online, ci trebuie și revizuite în termeni de actorii care sunt obligați să dezvăluie acest tip de informații. International IDEA, în ultimul său studiu privind finanțarea campaniilor electorale online, propune extinderea obligațiilor de raportare și asupra terților și agențiilor de publicitate. *(pentru mai multă informație privind finanțarea din partea terților a se vedea Capitolul 7.2.)*

Rămâne de văzut dacă capacitatea curentă a CEC, cu subdiviziunea sa nou formată de finanțe politice, este suficientă pentru urmărirea cheltuielilor pentru activitățile online. Președintele CCA este ferm convins că instituția la fel nu are capacitatea de a include supravegherea rețelelor de socializare în mandatul său.⁷⁷

Serviciul de Informații și Securitate a informat CCIA că receptivitatea companiilor diferă, Meta și TikTok fiind mai receptive decât Alphabet la solicitările legate de reglementare și la soluționarea problemelor de dezinformare. Dintre rețelele de socializare frecvent folosite, Telegram se raportează a fi cea mai puțin receptivă la orice inițiative menite să asigure transparența și moderarea discursului politic.

Atenția platformelor de rețele de socializare față de piața Republicii Moldova și cooperarea cu instituțiile de stat din Moldova este limitată. De exemplu, Ilan Șor și partidul său au continuat să cumpere publicitate pe Facebook, chemând la proteste și la ridicarea împotriva guvernului după ce SUA au impus sancțiuni atât asupra omului de afaceri devenit politician, cât și asupra partidului său în octombrie 2022. Publicitatea a fost difuzată în octombrie 2022 și ianuarie 2023, și a fost retrasă nu din motivul persoanei care a procurat-o, ci din motivul neîndeplinirii cerinței de oferire a informației impuse de Facebook Ad Library. Cheltuielile lui Ilan Șor pentru publicitatea menționată mai sus au fost de aproximativ 14,000 EUR, însă impactul acestora a fost semnificativ. Library confirmă că publicitatea în cauză a fost văzută de milioane de ori înainte să fie retrasă.⁷⁸

YouTube, folosit de 30% de moldoveni pentru a se menține informați, nu oferă posibilitatea de monetizare a publicității. O serie de specialiști au indicat că limitarea dată poate fi ocolită prin procurarea publicității în țările vecine, România, Ucraina sau Rusia, ceea ce trezește îngrijorări referitor la transparența finanțării lor în general și posibilitatea de finanțare de entități străine.

Recomandări:

- *CEC trebuie să stabilească canale oficiale de comunicare între platformele rețelelor de socializare și CEC (6 luni).*
- *Parlamentul trebuie să reglementeze publicitatea campaniilor electorale online, inclusiv pe rețelele de socializare, și să stabilească cerințe clare de raportare pentru partidele politice și concurenții electorali (12 luni).*
- *CEC trebuie să elaboreze o metodologie pentru monitorizarea cheltuielilor online ale partidelor politice și concurenților electorali, și să instruiască corespunzător Diviziunea Finanțe Politice și Președinții Comisiilor Electorale Raionale privind monitorizarea și evaluarea acestor tipuri de cheltuieli (9 luni).*

⁷⁷ În aprilie 2023, Meta a oferit instruiți pentru CEC privind politicile companiei și instrumentele ce reglementează publicitatea politică și electorală, https://a.cec.md/ro/cec-intreprinde-pasi-siguri-pentru-consolidarea-cooperarii-cu-compania-2781_106396.html. CCA a pregătit proiectul de Regulament privind comunicațiile comerciale audiovizuale și l-a prezentat pentru consultații publice în ianuarie 2023, <https://consiliuaudiovizual.md/news/ca-a-initiat-consultari-publice-asupra-regulamentului-privind-comunicarile-comerciale-audiovizuale/>.

⁷⁸ Moldoveanului apropiat de Putin sancționat i s-a permis difuzarea publicității pe Facebook pentru chemare la revoluția politică, Fortune, 17 februarie 2023, <https://fortune.com/2023/02/17/facebook-moldova-sanctioned-oligarch-ilan-shor-putin-kremlin-political-ads/>. Ads Library a publicității lui Ilan Șor este disponibilă pe https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=all&country=MD&q=Ilan%20Shor&search_type=keyword_unordered&media_type=all.

4.3. Transparența

4.3.1. Transparența conturilor

Partidele politice organizează și mențin evidența contabilă în conformitate cu Legea din 2017 privind contabilitatea și raportarea financiară, cu standardele naționale de conformitate și cu ordinele Ministerului Finanțelor. Legislația prevede ca veniturile și cheltuielile partidului politic să fie decontate printr-un cont bancar deschis la o bancă licențiată din Republica Moldova. Partidele eligibile pentru finanțarea publică trebuie să deschidă conturi separate pentru subvențiile de stat. Banca la care un partid politic deschide un cont curent sau un cont destinat subvențiilor din bugetul de stat oferă către CEC informații privind toate încasările și plățile din conturile date la fiecare șase luni, precum și la cererea Comisiei.

La 23 februarie 2023, CEC a anunțat că 15 dintre partidele politice care au dreptul la finanțare publică nu au prezentat informația actualizată privind liderul partidului, cenzorul și contul bancar în care pot fi transferați banii. În cazurile când nu este prezentată informația cerută, partidele nu vor primi finanțarea publică în 2023.⁷⁹ Pe de altă parte, partidele „Construim Europa Acasă” și „Bugeacul Nostru” au depus plângeri precum că băncile refuză să le deschidă conturi bancare.

Noul regulament al CEC privind finanțarea partidelor politice stipulează (avizat cel mai probabil până la data publicării Raportului) că „refuzul unei bănci de a presta serviciul de deschidere și deservire a conturilor bancare partidelor politice, grupurilor de inițiativă și concurenților electorali poate fi acceptat doar ca excepție și nu sub aspect prudențial, motivele refuzului și cadrul legal prudențial fiind clar explicate”. Cu toate acestea, CEC a informat că conform Băncii Naționale a Moldovei (BNM), băncile nu pot fi obligate să deschidă conturi partidelor politice din motivul prevederilor Legii privind prevenirea și combaterea spălării de bani și finanțării terorismului, conform cadrului de reglementare pertinent.⁸⁰

Problema arată decalajul dintre prevederile privind înregistrarea partidelor politice și a candidaților, pe de o parte, și cadrul legal în baza căruia băncile refuză să presteze servicii anumitor potențiali clienți, pe de altă parte. Deschiderea unui cont bancar nu poate fi o premisă pentru accesul partidului politic la finanțarea publică sau la înregistrarea candidatului, dat fiind că acest fapt ar implica că limitele dreptului la asociere și a dreptului de a fi ales sunt definite de bănci. În același timp, sectorul bancar privat din Republica Moldova trebuie să fie lăudat pentru întreprinderea măsurilor de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului. Blocajul legal curent creează o problemă majoră pentru managementul și transparența fondurilor partidelor politice.

Recomandare:

- *CEC și BNM trebuie să adopte o interpretare comună a prevederilor legate de deschiderea conturilor bancare pentru partidele politice și concurenții electorali, atât pentru a asigura libertatea de asociere, cât și pentru a preveni corupția politică și spălarea de bani (6 luni).*

4.3.2. Frecvența, detalierea și forma de raportare

Conform Ghidului ODIHR și Comisiei de la Veneția, partidele politice „trebuie să fie obligate să prezinte rapoartele de dezvăluire către autoritatea corespunzătoare de reglementare cel puțin anual în perioada dintre campaniile electorale. Rapoartele date trebuie să includă transparența contribuțiilor primite și o explicație a tuturor cheltuielilor”.⁸¹ În Moldova, partidele politice trebuie să prezinte rapoarte de management financiar la fiecare șase luni ale perioadei de raportare (în iulie și ianuarie a anului următor) precum și rapoarte anuale până în luna martie a anului următor către CEC și CdC, în cazul partidelor

⁷⁹ A se vedea: CEC, Comunicat de presă, 23 februarie 2023, https://a.cec.md/ro/15-partide-politice-nu-au-raspuns-solicitarii-cec-de-2781_103033.html.

⁸⁰ Legea nr. 308/2007 și Regulamentul privind cerința pentru prevenirea și combaterea spălării de bani și finanțării terorismului în activitatea băncilor, aprobată prin Decizia Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei nr. 200 din 9 august 2018.

⁸¹ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 265, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

eligibile pentru finanțare publică. Rapoartele se depun prin Sistemul Informațional Automatizat de Stat (SIA) „Alegeri”, un sistem automatizat pentru managementul alegerilor, folosit, printre altele, pentru înregistrarea alegătorilor, gestionarea datelor și documentației privind organele de administrare a alegerilor și înregistrarea candidaților și observatorilor. Modulul acestuia „Control Financiar” permite depunerea rapoartelor financiare ale partidelor politice și campaniilor. Mai mult, partidele care obțin subvenții publice depun rapoarte lunare privind cheltuirea fondurilor date. Rapoartele sunt semnate de către cenzorul și liderul partidului politic, cele două persoane care poartă răspundere pentru corectitudinea datelor prezentate, precum și pentru neraportare.

În afară de obligațiile de raportare, partidele politice, veniturile sau cheltuielile cărora depășesc 1 milion MDL (aproximativ 50,000 EUR) sunt obligate să auditeze finanțele sale anuale cel puțin o dată la trei ani. Raportul de audit se depune la CEC, iar în cazul partidelor care beneficiază de finanțare publică, și la CdC. Din cele 60 de rapoarte financiare anuale depuse la CEC în perioada 2015-2021, doar 6 partide au depus în total 8 rapoarte de audit.⁸²

GRECO a recomandat „introducerea auditării independente a conturilor partidelor de către experți certificați”. În timpul interviurilor cu CCIA, organizațiile societății civile și-au exprimat îngrijorarea privind rolul superficial al auditurilor produse de partidele politice. Rapoartele de audit nu au o metodologie clară.

Recomandări:

- CEC trebuie să creeze o metodologie de auditare a rapoartelor financiare ale partidelor politice (6 luni).
- CEC trebuie să certifice un număr suficient de auditori calificați pentru finanțele politice (9 luni).
- CEC trebuie să elaboreze o bază de date digitală a auditorilor în cauză pentru ca aceasta să poată fi folosită de partidele politice (9 luni).

Inițial, când partidele politice depuneau rapoartele financiare anuale către Ministerul Afacerilor Interne (MAI), îndeplinirea obligației de raportare de către acestea a fost foarte slabă; în 2012 ea a fost la nivelul de 27%.⁸³ După modificările legislative introduse în 2015 în Legea privind partidele politice și Codul Electoral, mandatul de asigurare a transparenței atât a rapoartelor financiare ale partidelor politice, cât și a rapoartelor financiare ale campaniilor, a fost încredințat CEC. Din acel moment îndeplinirea obligațiilor de raportare s-a îmbunătățit semnificativ. (A se vedea Figura 6).

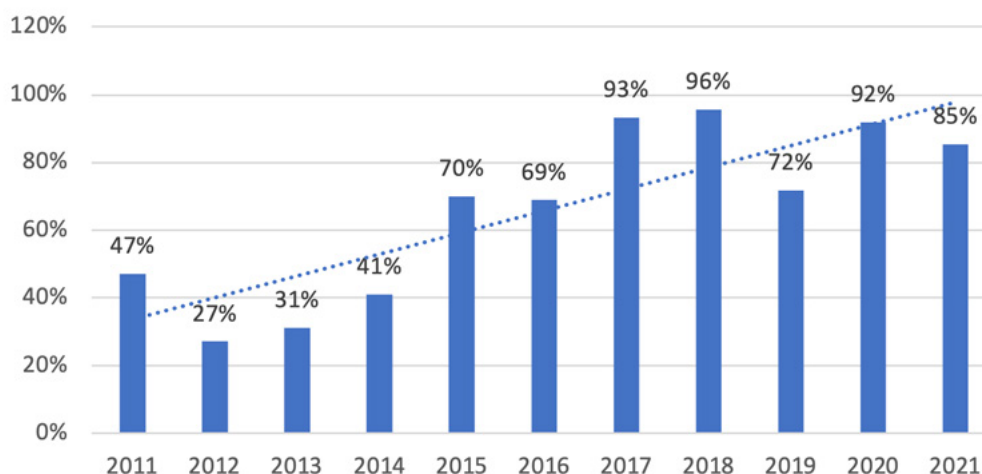
După ultimele modificări ale Legii privind partidele politice, CEC poate iniția radierea *ex-officio* a unui partid politic din Registrul de stat al persoanelor juridice în caz dacă partidul nu depune rapoartele financiare anuale timp de doi ani consecutiv.

Obligațiile de raportare includ totalitatea de venituri și cheltuieli într-o perioadă anume, precum și:

- o listă ce reflectă plățile cotizațiilor de membru,
- două liste separate a donatorilor, una pentru persoanele fizice și una pentru cele juridice, cu indicarea numărului de identificare, reședinței și locului de muncă,
- registrul donațiilor în natură (bunuri, servicii gratuite, reduceri)
- lista proprietăților partidului și valoarea lor.

⁸² Acestea sunt: Partidul Nostru în 2017 și 2019, PAS în 2019 și 2020, PDM în 2019, PLDM în 2019, PSRM în 2019, și Partidul Șor în 2019.

⁸³ Promo-LEX, Studiu: Strategii, practici și instrumente pentru finanțarea partidelor politice în Moldova, 2016, https://issuu.com/promo-lex/docs/doc_1459254551.

Figura 6: Îndeplinirea obligațiilor de raportare de către
partidele politice 2011-2021

Sursa: CEC și [Promo-LEX](#)

Începând cu rapoartele anuale privind managementul financiar pentru anul 2023, rapoartele vor trebui prezentate împreună cu toate extrasele bancare privind rulajul pe cont în perioada de raportare. Copiile documentelor confirmative referitoare la veniturile obținute și cheltuielile suportate (de ex., primirea donațiilor, contracte și facturi pentru bunurile și serviciile procurate), vor fi prezentate în formă electronică la cererea CEC. Mai mult, pentru a verifica corectitudinea și veridicitatea datelor raportate, CEC poate solicita informații de la agenții economici și persoanele juridice. Documentația solicitată trebuie să fie prezentată în termen de 14 zile.

În timp ce obligațiile de raportare permit colectarea și prezentarea către public a unui volum amplu de informații care ar putea asigura transparența managementului financiar al partidelor, stilul de raportare subminează principiul transparenței. Din 2015 până în 2019, partidele politice au depus la CEC rapoartele pe suport de hârtie, completate electronic sau manual, și, respectiv, documentele disponibile publicului sunt rapoartele scanate de calitate digitală diferită. Partidele trebuie să depună rapoartele prin intermediul SIA „Alegeri” Modulul „Control Financiar” și pe suport hârtie. Rapoartele disponibile publicului sunt într-un format care nu permite analiza profundă sau comparativă, ceea ce este un obstacol pentru verificarea de către public și pentru principiul transparenței.

V. Finanțarea campaniilor electorale

5.1. Schimbări în sistemul electoral al Republicii Moldova

Studiile de cercetare politică comparativă au indicat o corelație între trăsăturile unui sistem electoral și predispoziția la corupție. Într-un sistem electoral cu circumscripții electorale de magnitudine mai mică, concurenții electorali sunt mai predispuși să recurgă la practici corupte pentru a câștiga voturi. Cele mai vulnerabile în privința dată sunt alegerile conduse sub sisteme majoritare în care câștigătorul unei circumscripții cu un singur mandat trebuie să câștige sau pluralitatea (primul la linia de sosire) sau majoritatea absolută (50%+1 vot) din voturi. În plus, sisteme majoritare duc adesea la relații patron-client între funcționar și electorat, care se pot manifesta în abuzul de resurse administrative de către funcționarul ales pentru asigurarea intereselor anumitor părți dintre alegători în schimbul voturilor și/sau suportului financiar al acestora.⁸⁴

De la obținerea independenței, moldovenii și-au ales parlamentul conform sistemului proporțional din liste închise de candidați înregistrate de partidele politice. În acel sistem electoral întreaga țară era o circumscripție electorală. Totuși, în 2017 Parlamentul a introdus modificări în Codul Electoral, conform

⁸⁴ Johnson J. W., *Sisteme electorale și finanțarea campaniilor*, în: Herron E.S., Pekkanen R.J., Shugart M.S. (Ed.) *Îndrumarul sistemelor electorale de la Oxford*, Oxford University Press 2018.

căroră 50 din cele 101 de fotolii în Parlament urmau să fie alese conform sistemului proporțional neschimbat, iar ceilalți 51 de deputați rămași urmau a fi aleși în baza sistemului „primul la linia de sosire”, unde fotoliile sunt câștigate în circumscripții cu un singur mandat de către candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi. Comisia de la Veneția și ODIHR au opinat în 2017 că schimbarea sistemului electoral „nu este recomandabilă la moment” din motivul preocupărilor semnificative legate de contextul politic ce preuala atunci și din motiv că introducerea componentei majoritare ar putea permite influența necorespunzătoare și manipularea actorilor electorali de către oamenii de afaceri locali cu multe resurse sau alți actori care își promovează propriile interese.⁸⁵

Observatorii ODIHR au raportat că „[partidele] politice și reprezentanții societății civile au invocat un abuz larg de resurse de stat de către PDM și într-o mărime mai mică de către PSRM” în timpul campaniei dinaintea alegerilor parlamentare din 2019. Mai mult, „MOA a ODIHR a primit un număr mare de rapoarte privind cumpărarea voturilor prin oferirea cadourilor și furnizarea de bunuri de către candidați sau organizații caritabile asociate cu aceștia”.⁸⁶ Sistemul electoral mixt a permis PDM și PSRM să obțină 30 și, respectiv, 35 de fotolii, însă democrații și socialiștii nu au reușit să formeze o coaliție. Evenimentele politice ulterioare au dus în iunie 2019 la transferul puterii și la fuga liderului PDM Vladimir Plahotniuc din Moldova. Schimbările sistemului electoral au fost abrogate în august 2019 și alegerile parlamentare anticipate din 2021 au fost desfășurate din nou conform precedentului sistem proporțional.

5.2. Surse de finanțare

Conform Codului Electoral, concurenții electorali au o varietate mare de venituri din propriile fonduri acumulate în conturile partidului politic până la data începerii perioadei electorale (cotizații de membru, donații, subvenții, alte venituri prevăzute de lege), donații și împrumuturi fără dobândă de la stat.

5.2.1. Finanțarea publică

5.2.1.1. Finanțarea publică directă

Suportul statului pentru finanțarea campaniilor electorale include subvențiile de stat deja discutate pentru partidele politice, timp de difuzare la radio și TV gratuit, împrumuturi fără dobândă și „alte forme prevăzute de legislație”.⁸⁷

După cum au menționat numeroși interlocutori ai CCIA, partidele politice eligibile pentru primirea subvențiilor de stat beneficiază de fondurile date pe durata perioadei campaniei electorale, dat fiind că Codul Electoral permite partidelor politice care au înregistrat concurenți electorali să transfere subvențiile lor publice în „Fondurile Electorale” (Art. 57 alin. 3)

Conform reprezentanților CdC și Promo-LEX, procedura de acumulare a fondurilor de stat în scopul campaniilor electorale este vagă și creează ambiguități. Sursele private pentru finanțarea campaniilor sunt adunate în același cont al „Fondului Electoral” ca și fondurile de stat; în plus, partidele politice nu reflectă în rapoartele de finanțare a campaniilor suma mijloacelor publice transferată în „Fondul Electoral”, deși în rapoartele lor financiare anuale ei indică cât de mult s-a cheltuit pentru campanie și cât de mult din aceste cheltuieli au fost din subvențiile de stat.

După ultimele modificări la Codul Electoral, Art. 51 alin. 10, partidele politice care au dreptul să primească alocații din bugetul de stat au dreptul să transfere în „Fondul Electoral” până la 70% din subvenția de stat primită, atâta timp cât acest fapt nu duce la depășirea pragului de venituri stabilite pentru alegerile respective.

⁸⁵ OSCE/ODIHR-Comisia de la Veneția, Opinia comună privind proiectele de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative din Moldova (Sistemul electoral pentru alegerea parlamentului), CDL-AD(2017)012, Strasbourg/Varșovia, 20 iunie 2017, <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/324356>.

⁸⁶ ODIHR, Raportul Final al Misiunii de Observare a Alegerilor, Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, Varșovia, 22 mai 2019, <https://alegeri.md/images/1/1c/Raport-final-osce-alegeri-parlamentare-2019.pdf>.

⁸⁷ Codul Electoral, Art. 51. Pentru finanțarea partidelor politice, a se vedea Codul Electoral, Capitolul IV.

Recomandări:

- *CEC trebuie să revizuiască formularele de raportare financiară pentru partidele politice și campaniile electorale pentru a asigura interconexiunea și compatibilitatea datelor raportate, astfel ca datele prezentate în rapoartele partidelor politice să corespundă cu cele prezentate în rapoartele de finanțare a campaniilor partidelor politice care înregistrează concurenți electorali (6 luni).*
- *CEC trebuie să elaboreze cerințe clare de raportare privind veniturile pentru finanțarea campaniilor electorale, cu o distincție clară între banii primiți de la stat și banii privați transferați de pe conturile partidului politic în „Fondul Electoral” al concurentului electoral desemnat (6 luni).*

Spre deosebire de alte entități finanțate de stat, partidele politice nu sunt obligate să restituie fondurile necheltuite în bugetul de stat la sfârșit de an. Folosindu-se de lipsa dată de limitări, unele partide politice cheltuiesc puțin în timpul anilor non-electorali pentru a-și spori activitățile mai apoi în perioada electorală. O asemenea abordare poate afecta circumstanțele egale de acțiune și ar trebuie să fie regulate pe viitor.

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să revizuiască cadrul legal pentru reglementarea transferului banilor primiți de partidele politice de la stat de la un an la altul, pentru a asigura circumstanțe egale pe durata perioadei electorale (12 luni).*

5.2.1.2. Finanțarea publică indirectă

Aproximativ 90% din țările Europene oferă un anumit tip de suport indirect la finanțarea campaniilor. În Moldova cel mai important este accesul gratuit la serviciile de difuzare audiovizuală și presa scrisă în campaniile dinaintea alegerilor prezidențiale și parlamentare, precum și în timpul referendumurilor la nivel de țară. Prestatorii de servicii audiovizuale publice trebuie să ofere pentru publicitatea electorală un minut de timp de emisie pe zi pentru fiecare concurent electoral înregistrat sau participant la referendum. Costul publicității date se acoperă din bugetul de stat (Codul Electoral, Art. 90 alin. 8).

Concurenții electorali, cum ar fi partidele politice, blocurile electorale și candidații independenți, sunt eligibili să primească împrumuturi fără dobândă pentru susținerea tuturor tipurilor de campanii electorale, cu excepția referendumurilor. Suma împrumuturilor date este stabilită de CEC. Având în vedere recomandările precedente ale ODIHR, în noul Cod Electoral a fost introdus un proces mai detaliat de evaluare a împrumuturilor fără dobândă. De fapt, nici un concurent electoral nu a recurs vreodată la forma dată de finanțare, având în vedere sumele mici de bani disponibile (până la 50,000 MDL, aproximativ 2,500 EUR) și procedura complicată de solicitare.

Recomandare:

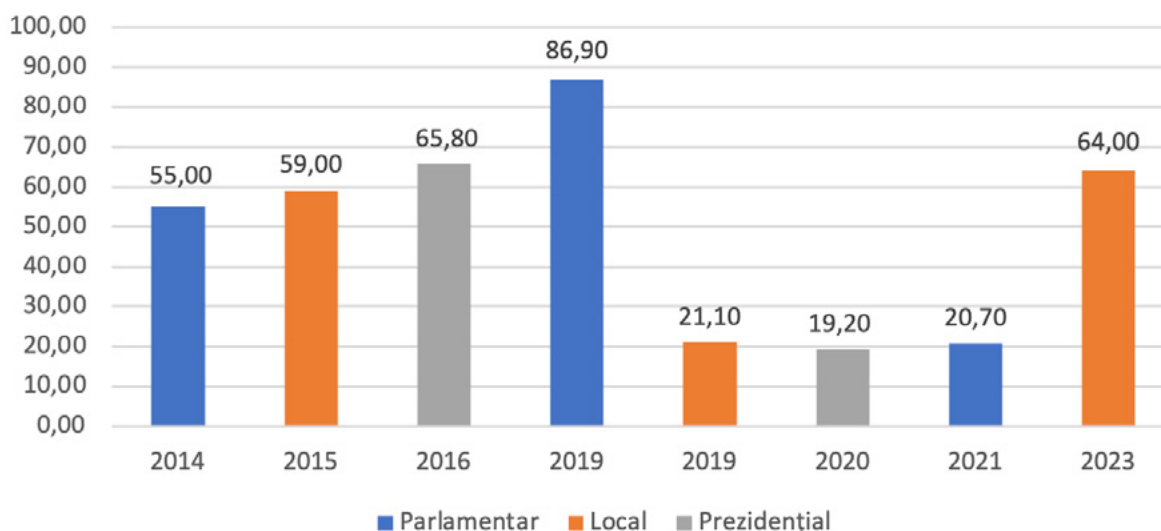
- *Parlamentul trebuie să examineze introducerea altor forme de finanțare publică indirectă a concurenților electorali, cum ar fi pentru producerea „materialelor informaționale” pentru partidele politice înregistrate în calitate de concurenți electorali, finanțarea de către stat a cărora constituie mai puțin de 10% din venitul total declarat înainte de perioada electorală (12 luni).*

5.2.2. Finanțarea privată

Comitetul de Miniștri ai CE recomandă statelor membre: „... statele trebuie să se asigure că suportul din partea statului și/sau cetățenilor nu intervine în independența partidelor politice...”⁸⁸ Deși finanțarea privată este o sursă esențială de finanțare pentru campaniile electorale, este necesar de întreprins măsuri pentru a preveni influența necorespunzătoare și corupția. Unul din instrumente este o limită impusă de lege privind suma contribuției în „Fondul Electoral”, așa-numitul „efect de prag”. În Moldova limita dată este stabilită la nivelul de 0.1% din veniturile bugetului de stat prevăzute de Legea bugetului de stat pentru anul în respectiv.

⁸⁸ Consiliul Europei, Recomandarea Rec(2003)4 Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

Figura 7: Pragul „Fondului Electoral” la alegerile din 2014-2021
(în milioane MDL)



Sursa: 2014-2021 [Rapoartele de finanțare a campaniilor](#) depuse la CEC

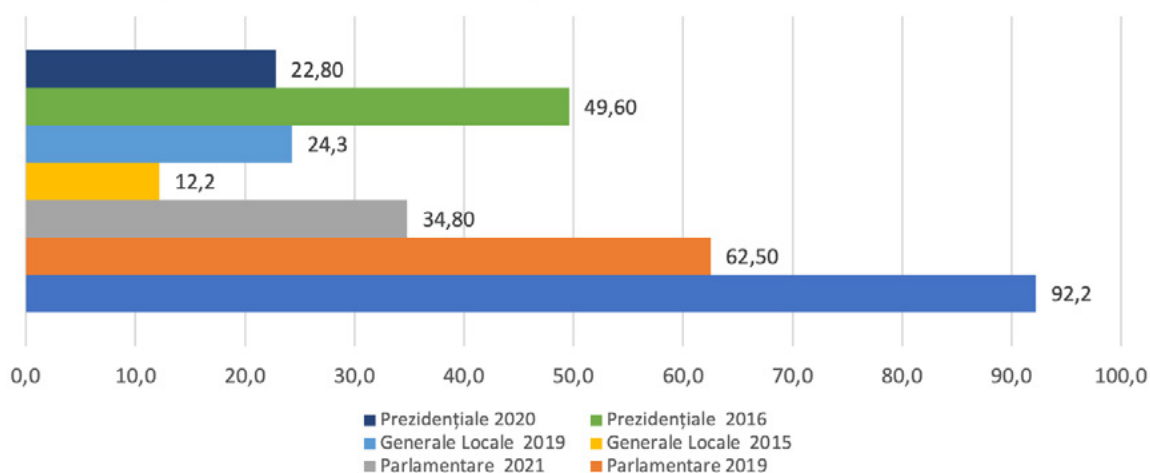
În perioada anilor 2014-2019 pragul pentru veniturile campaniei calculat de CEC a crescut treptat, dat fiind că au fost aplicate diferite formule pentru stabilirea pragului.⁸⁹ Începând cu alegerile generale locale din 2019 și după aceea, pragul general al fondurilor care pot fi transferate în „Fondul Electoral” a reprezentat 0.05% din veniturile bugetului de stat în anii când au avut loc alegerile. Pragul mediu general a scăzut semnificativ de la 86.9 de milioane MDL la o medie de 20.3 de milioane MDL (de la aproximativ 4.4 milioane MDL la 1 milion de EUR) (A se vedea Figura 8) Ultimele modificări au micșorat și mai mult pragul, până la 0.1% din veniturile planificate ale statului.

Analiza rapoartelor de finanțare a campaniilor din anii 2014-2021 arată că veniturile campaniilor chiar și la cele mai bogate partide au fost substanțial mai mici decât pragul stipulat. La alegerile parlamentare din 2014, unde pragul a fost stabilit la 55 de milioane MDL (aproximativ 2.7 milioane EUR), cele mai mari venituri au fost raportate de PDLM – 36.9 de milioane MDL și PDM - 35 de milioane MDL (aproximativ 1.8 milioane EUR și 1.7 milioane EUR, respectiv). La alegerile parlamentare din 2019, PDM a înregistrat cele mai mari venituri de 30.2 de milioane MDL (aproximativ 1.5 milioane EUR), care au fost cu mult mai joase decât pragul stabilit de 86.8 de milioane (aproximativ 4.3 milioane EUR). La alegerile parlamentare din 2021, cu pragul la nivel de 20.7 de milioane MDL, „Partidul Nostru” a înregistrat cele mai mari venituri de 13.7 milioane MDL (aproximativ 1 milion EUR și 690,000 EUR).⁹⁰

⁸⁹ De-a lungul anilor pragul general pentru concurenții electorali a variat în dependență de metoda de calcul: de la o sumă fixă la o formulă legată de un procent din salariul mediu pe an înmulțit la numărul total de alegători, și până la un procent din veniturile bugetului de stat pentru anul în care au loc alegerile. În 2023 pragul planificat ar fi de 64 de milioane MDL (aproximativ 3.2 milioane EUR).

⁹⁰ CEC a stabilit pragul total pentru Fondul Electoral la alegerile parlamentare anticipate din 2021, https://a.cec.md/ro/cec-a-stabil-it-plafonul-mijloacelor-financiare-ce-pot-fi-2781_99325.html.

Figura 8: Veniturile totale la alegerile din 2014-2021 (în milioane MDL)



Sursa: *Rapoartele de finanțare a campaniilor depuse la CEC*

Dat fiind că alegerile sunt organizate într-o perioadă limitată de timp, concurenții electorali sunt presați să caute mijloace financiare pentru campaniile sale electorale. Participarea politică și implicarea civică sunt consolidate mai mult de mici donații private, decât de subvențiile de stat. În același timp, concurența pentru donațiile private implică riscuri potențiale de corupție, în special în legătură cu donațiile private mari (în special când nu sunt raportate).

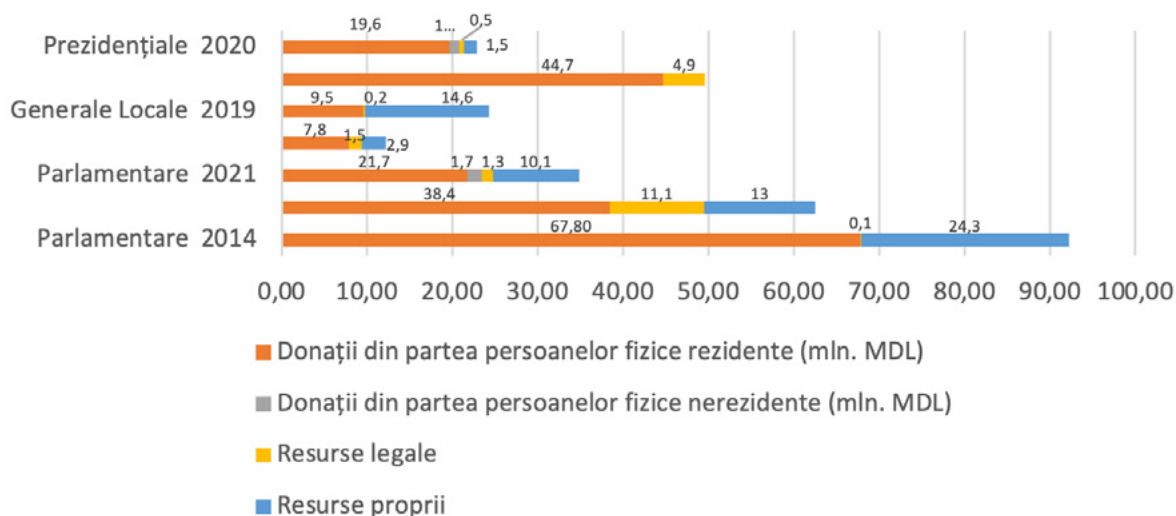
Analiza rapoartelor de finanțare a campaniilor din anii 2014-2021 arată că aproximativ 63% din veniturile campaniilor electorale au fost primite de la donatori privați individuali. A doua cea mai importantă sursă de venit în ultimele șapte exerciții electorale au fost mijloacele partidelor politice transferate în „Fondul Electoral”.⁹¹ (A se vedea Figura 9).

Micșorarea succesivă a pragului de venituri ale campaniilor electorale a avut un efect pozitiv asupra reducerii veniturilor și cheltuielilor totale raportate în campaniile electorale în conformitate cu Opinia comună a Comisiei de la Veneția și ODIHR precum că este important de menținut sumele absolute sau relative la un nivel rezonabil.⁹² Totuși prevederea legală, dacă nu este însoțită de o supraveghere robustă, permite o serie de erori, cum ar fi subestimarea donațiilor sau donații și tranzacții în numerar în scopul ocolirii pragului general.

⁹¹ În timpul alegerilor prezidențiale din 2021, campaniile au fost finanțate din surse publice și private. Partidele și blocurile au primit finanțare publică anuală în baza performanței la alegerile precedente și a numărului de femei și tineri aleși. Contribuțiile proprii ale concurenților au fost nelimitate în cadrul limitei efective de cheltuieli.

⁹² Opinia comună a OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind proiectele de lege din Republica Moldova referitoare la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, CDL-AD(2013)002, Strasbourg, 11 martie 2013, pagina 5, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/7/100077.pdf>.

Figura 9: Donațiile private per tipuri de donatori la alegerile din 2014-2021 (milioane MDL)



Sursa: Rapoartele de finanțare a campaniilor în 2014-2021 prezentate la CEC

5.2.2.1 Donații de la persoane fizice

„Donație înseamnă orice acțiune deliberată de a acorda un avantaj, economic sau de alt tip, unui partid politic”⁹³ Urmare a Recomandării GRECO „... privind stabilirea pragului pentru donațiile de la persoane fizice și juridice, limitarea donațiilor în numerar...” și recomandării CE „de a examina posibilitatea introducerii regulilor de limitare a valorii donațiilor către partidele politice...”, Moldova a redus considerabil limitele donațiilor în campanie de la persoanele fizice, de la 500 de salarii medii lunare la alegerile parlamentare din 2014 până la 6 salarii medii la alegerile parlamentare din 2021.

Investigațiile jurnalistice au stabilit profilul donatorilor în perioada examinată. De exemplu, în 2014, mass-media a notat că PDM a raportat 1,227 de donații de la persoane fizice în valoare totală de peste 35 de milioane MDL (aproximativ 1.7 milioane EUR), cu o medie de 28,500 MDL (aproximativ 1,425 EUR).⁹⁴ Mai mult, multe donații veneau de la angajații instituțiilor de stat sau întreprinderile de stat conduse de o persoană desemnată de PDM și erau în sumă identică. De exemplu, la S.A. Termocom aproximativ 30 de persoane au donat exact câte 5,000 MDL (aproximativ 250 EUR); la Întreprinderea de Stat „Registru” angajații au donat câte 10,000 MDL (aproximativ 500 EUR) fiecare; 12 persoane din oficiul primarului raionului Nisporeni au donat câte 5,000 MDL (aproximativ 250 EUR).⁹⁵ Similar, PLDM a raportat doar 318 donații individuale în sumă de aproape 37 de milioane MDL, cu o donație medie de 110,000 MDL (aproximativ 5,500 EUR). Cea mai mare donație a fost în sumă de 474,000 MDL (aproximativ 23,700 EUR).⁹⁶

În 2014, veniturile persoanelor care au făcut donații către concurenții electorali în sume mai mici de 100,000 MDL (aproximativ 5,000 EUR) nu au fost verificate de Inspectoratul Fiscal. Prin urmare, concurenții electorali, cum ar fi sus-numiții PDM și PLDM, au raportat o serie de donații de la persoane fizice care nu depășeau 99,000 MDL (aproximativ 4,950 EUR).

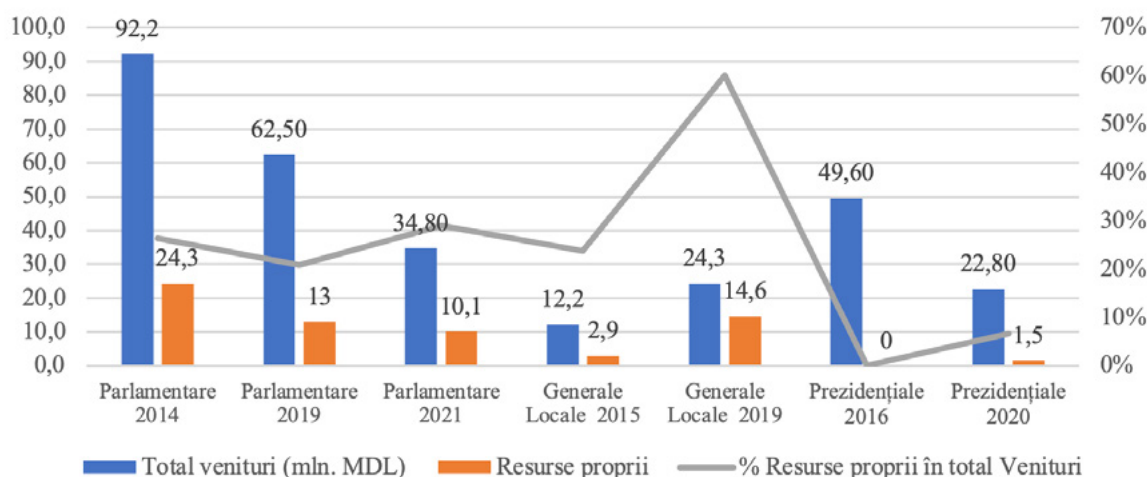
⁹³ Consiliul European, Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

⁹⁴ Donațiile au fost în sumă începând cu 5,000 MDL (aproximativ 250 EUR) și până la 960,000 MDL (aproximativ 48,000 EUR) de la Vladimir Plahotniuc.

⁹⁵ Raionul este unitatea teritorială administrativă a Republicii Moldova.

⁹⁶ Ziarul de Gardă, *Cine finanțează partidele politice în R. Moldova?*. 21 noiembrie 2014, <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/cine-finanteaza-partidele-politice-din-r-moldova/>.

Figura 10: Venitul total vs. Mijloace financiare proprii
alegerile din 2014-2021



Sursa: Rapoartele de finanțare a campaniilor din 2014-2021 prezentate la CEC

Pentru a ocoli mecanismul de dezvăluire a donatorilor unele partide politice au acumulat donații private în conturile partidelor pentru a le transfera în „Fondul Electoral” ca „mijloace proprii” odată ce se înregistrau ca candidați. Regulile de supraveghere a campaniilor erau mai puțin rigide în privința veniturilor campaniei ce proveneau din „mijloacele proprii” ale partidului. Presumptiv, partidele au raportat și „donatori falși”, distribuind numerar unor persoane fizice care ulterior îl donau partidului politic. Ulterior fondurile erau transferate din contul partidului politic în „Fondul Electoral” al candidatului numit de partid.

Rapoartele de management financiar ale partidelor politice care intenționau să participe ca concurenți electorali la alegerile parlamentare din 2019, prezentate la CEC la începutul perioadei electorale, demonstrează cum foloseau, presumptiv, partidele politice conturile partidului pentru a acumula donații și cotizații de membru de la persoane juridice și fizice în numerar, pentru a transfera mai apoi fondurile acumulate în contul „Fondului Electoral”:

- Partidul Șor, cu un an înaintea alegerilor parlamentare din 2019 a acumulat peste 10 milioane MDL (aproximativ 500,000 EUR) de la persoanele juridice, proprietarul real al cărora era Ilan Șor: Dufremol SRL, Aerofood SRL, Aeroport Catering SRL și DFM SRL⁹⁷. PSRM, în aceeași perioadă a anilor 2018-2019, înaintea alegerilor parlamentare din 2019, a raportat la CEC donații în numerar de la persoane fizice în sumă totală de 4.6 milioane MDL (aproximativ 230,500 EUR). CEC nu a verificat volumul suspect de donații în numerar, dat fiind că fiecare sumă donată a fost mai mică decât pragul care ar cere legal o verificare din partea autorității fiscale, adică mai mică de 75,000 MDL (aproximativ 3,750 EUR)
- PDM, în anul alegerilor parlamentare din 2019, a raportat în raportul său anual că majoritatea donațiilor înregistrate primite de partid în 2018 au fost făcute în numerar.⁹⁸ După cum s-a raportat, 2,395 de donatori au donat 19.5 milioane MDL (aproximativ 980,000 EUR), iar 81% din donații au fost făcute în numerar. Ulterior, PDM a transferat mijloacele sale proprii în „Fondul Electoral”.⁹⁹

⁹⁷ Dufremol SRL a fost o rețea din 12 magazine duty-free controlată de familia Șor (RISE Moldova, 28 iulie 2022, <https://www.rise.md/articol/duty-free-de-la-sor-la-un-bancher-rus-din-israel/>), care a fost printre primele bunuri sechestrate de ofițerii organelor de drept în iunie 2019, imediat după căderea guvernului PDM. Sechestrarea bunurilor a durat doar șase luni și, după ce a fost ridicat sechestrul, dreptul de proprietate asupra rețelei duty-free s-a schimbat de câteva ori. Întreprinderea de stat „Aeroport Catering” (Jurnal.md, 20 aprilie 2016, <https://www.jurnal.md/ro/economic/2016/4/20/compania-de-stat-aeroport-catering-vanduta-la-jumatate-de-pret-a-ajuns-in-mainile-unor-persoane-apropiate-lui-ilan-sor/>) întreprinderea care livra alimente pentru avioane și deținea un restaurant la aeroport a fost vândută de către stat și a devenit proprietatea unor aliați apropiați ai lui Ilan Șor.

⁹⁸ În acel moment o simplă declarație a donației în numerar de la o persoană fizică era suficientă, chiar dacă *de facto* nu fusese făcută nici o contribuție. RISE Moldova, 26 decembrie 2018, <https://www.rise.md/articol/video-numaratoarea/>.

⁹⁹ PDM, Raportul anual de management financiar, 2018, [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Partidul_Democrat_din_Moldova\(5\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Partidul_Democrat_din_Moldova(5).pdf).

În Codul Electoral modificat sunt stabilite limite considerabil mai mici pentru donațiile efectuate (Art. 54 alin. 5 și art. 57 alin. 4) partidului și pentru campaniile electorale, cu scopul de a evita dependența concurentului electoral de interesele persoanelor foarte bogate și de a preveni cumpărarea favorurilor politice prin donațiile în cadrul campaniilor. Totuși limitele succesiv mai mici ar putea pune în pericol abilitatea concurenților electorali și a partidelor politice de a colecta fonduri de la cetățeni, precum și libertatea cetățenilor de a face donații ca formă de implicare civică și participare democratică.¹⁰⁰

Ca și în cazul donațiilor către partidele politice, reducerea donațiilor de la persoanele fizice în campanie este la fel evidentă (*A se vedea Figura 9*). Tendința este îngrijorătoare și trebuie abordată, fără a chestiona abordarea generală a reformelor recente menite să sporească transparența în finanțarea politică.

În timpul campaniei alegerilor parlamentare anticipate din 2021, CEC a depus la Serviciul Fiscal de Stat lista tuturor donatorilor pentru a verifica dacă aceștia au declarat venituri în ultimii trei ani (2018-2020). În rezultat, a fost constatat că 354 de donații individuale au fost primite de la persoane care sau nu au declarat venituri sau au avut un venit declarat mai mic decât suma donată în perioada 2018-2020. CEC a recunoscut că la acel moment nu avea suficiente instrumente pentru a realiza o verificare profundă a surselor de venit în toate cele 354 de cazuri și nu au fost impuse sancțiuni donatorilor respectivi.

În același timp câțiva interlocutori ai CCIA au considerat că scăderea pragului pentru donațiile private este în detrimentul colectării de fonduri de către partidul politic, argumentând că cultura politică de colectare a donațiilor mici adevărate pentru partide și concurenți electorali este încă foarte slabă în Moldova. Prin urmare, partidele cu rezultate modeste la alegerile precedente, precum și partidele noi se simt dezavantajate în comparație cu partidele reprezentate în parlament sau la nivel local, dat fiind că acestea din urmă primesc suport financiar direct din partea statului. Partidele mari care beneficiază de sume substanțiale de mijloace de stat au admis că finanțarea publică scade presiunea de a căuta donatori pentru campanie. Alte țări au elaborat noi posibilități de donații private pentru partidele politice.

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să exploreze și să ia în considerație introducerea altor mijloace de donații (de ex., direcționarea a 1% din impozitul anual către un partid politic la alegerea contribuabilului) (12 luni).*

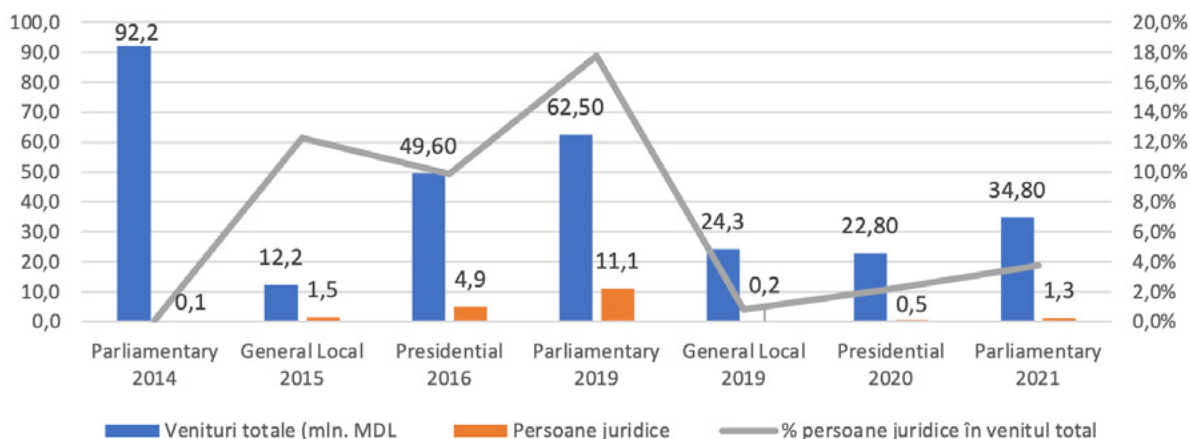
Urmare a recomandărilor ODIHR „...de a gestiona interdicția de donații din venitul obținut în afara țării...”, autoritățile au modificat Codul Electoral, permițând cetățenilor moldoveni ce locuiesc în străinătate să facă donații pentru campaniile electorale și partidele politice.¹⁰¹ Într-un context electoral, acest lucru a fost aplicat pentru prima dată la alegerile prezidențiale din 2020 și mai târziu la alegerile parlamentare anticipate din 2021. La alegerile prezidențiale din 2020, până la 22% din venitul campaniei al candidatei Maia Sandu (acum președinte) au fost obținute din acea sursă de finanțare. Pentru toți ceilalți concurenți electorali - donațiile de la cetățenii moldoveni care locuiesc în străinătate au constituit cumulativ 4%.

5.2.2.2. Donații de la persoanele juridice

În Moldova persoanele juridice au dreptul să facă donații către partidele politice și campaniile electorale. Totuși numărul de donații declarate de la persoanele juridice către concurenții electorali este în scădere, în mare parte din cauza reducerii pragului pentru donațiile din partea persoanelor juridice, aplicării regulilor de raportare și o mai bună supraveghere și introducerii subvențiilor de stat pentru partide și campanii (*a se vedea Figura 11*).

¹⁰⁰ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, Opinia comună privind proiectul Codului Electoral, CDL-AD(2022)025, Strasbourg/Varșovia, 20 octombrie 2022, <https://shorturl.at/rsvDH>.

¹⁰¹ ODIHR, Raportul Final al Misiunii de observare a alegerilor, Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, Varșovia, 22 mai 2019, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf>.

Figura 11: Persoane juridice în veniturile totale
alegerile din 2014-2021

Sursa: Elaborat în baza rapoartelor de finanțare a campaniilor [depușe la CEC](#).

Moldova a trecut de la pragul pentru donațiile de la persoanele juridice stabilit la nivelul de până la 1,000 salarii medii lunare sau 4.2 milioane MDL (aproximativ 211,000 EUR în 2013) la pragul de 12 salarii medii lunare sau 94,374 MDL (aproximativ 4,770 EUR) astăzi.¹⁰² La alegerile parlamentare anticipate din 2021, opt concurenți electorali au beneficiat de donații de la persoanele juridice care nu au depășit oficial limita legală stabilită în Codul Electoral.¹⁰³

În trecut donațiile de la persoanele juridice erau adesea legate de mite/„recompense”. De exemplu, există un caz cunoscut referitor la fostul Președinte al Republicii Moldova Igor Dodon, care a fost asociat cu o corporație offshore ce avea legături secrete cu Rusia și care a vărsat cel puțin 30 de milioane MDL (aproape 1.5 milioane EUR) în PSRM în anii 2013-2016.¹⁰⁴ Investigațiile penale sunt în desfășurare (A se vedea: „cauza Bahamas”).

Analiza legislației pertinente din țările europene arată că 18 din 44 de țări (adică 40.9%) au decis să interzică donațiile corporative către partidele politice.¹⁰⁵ Unii interlocutori ai CCIA au avut obiecții la ideea de interzicere a donațiilor de la companii, argumentând că existența „partidelor bogate” nu este o problemă per se pentru democrația partidelor sau pentru țară. Din contra, ei au indicat că asemenea contribuții aduc spiritul antreprenorial și, deci, îmbunătățesc eficiența instituțiilor de stat în care lucrează membrii partidelor date. Cadrul de reglementare limitează strict libertățile democratice și concurența politică. În consecință, persoanelor foarte bogate trebuie să li se permită inițierea propriilor proiecte politice, pentru beneficiul local și național, cu condiția că acest fapt nu va duce la favoritismul guvernamental pentru anumite activități economice și la corupția endemică.

În conformitate cu recomandarea CoE ca „statele, la reglementarea donațiilor către partidele politice, trebuie să prevadă reguli concrete pentru a evita conflictul de interes și a asigura independența partidelor politice de influența necorespunzătoare”, Codul Electoral în vigoare (Art. 54 alin. 5) interzice explicit finanțarea sub orice formă a campaniilor electorale de către:

¹⁰² Salariul mediu lunar în 2013 era de 4,225 MDL (aproximativ 212 EUR). Conform Codului Electoral, Art. 54 alin. 4, persoanele juridice pot face donații în contul marcat ca „Fond Electoral” cumulativ până la 12 salarii medii lunare, numai prin transfer și cu anexarea unei declarații sub propria răspundere privind absența restricțiilor prescise în Articolul 54 alin. 5 lit. d), f) și g) al Codului Electoral și a unui certificat eliberat de Serviciul Fiscal de Stat privind absența restanțelor față de bugetul de stat.

¹⁰³ Art. 41 alin. 2 lit. e) al Codului Electoral.

¹⁰⁴ RISE Moldova, *Un offshore care are legături cu Rusia ajută la finanțarea campaniei socialiștilor*, 28 septembrie 2016 <https://www.rise.md/articol/banii-lui-dodon-din-bahamas/>.

¹⁰⁵ International IDEA, Baza de date a finanțelor politice, <https://www.idea.int/data-tools/question-countries-view/529/Europe/cnt>.

- persoanele juridice care, timp de trei ani înainte de începutul perioadei electorale, au încheiat contracte de achiziții publice;
- organizațiile necomerciale, sindicate, asociații sau fundații, organizațiile caritabile sau religioase;
- autoritățile publice finanțate din bugetul public național;
- persoanele juridice străine, inclusiv cu capital străin sau mixt;
- alte state sau organizații internaționale, inclusiv organizațiile politice internaționale.¹⁰⁶

Pentru a asigura îndeplinirea prevederilor indicate mai sus de către partide și candidați, la alegerile parlamentare anticipate din 2021 CEC a colaborat cu Agenția Achiziții Publice. În timpul supravegherii comune a fost determinat că șapte donații au fost făcute de persoane juridice care au avut contracte de achiziții în ultimii trei ani. CEC a emis o atenționare concurenților electorali și șase donații au fost restituite persoanelor juridice, în timp ce o donație a fost transferată în bugetul de stat.¹⁰⁷

Un interlocutor al CClA a menționat că prevederea privind interzicerea donațiilor de la persoanele juridice care au avut contracte cu guvernul în ultimii trei ani nu este necesară și este dificil de implementat. Principalele argumente au fost că companiile private mari tind să aibă contracte cu statul, însă ar dori să acorde suport financiar unor candidați. Interlocutorul a argumentat că în practică interesele financiare ale persoanelor foarte bogate pot fi canalizate prin diferite persoane juridice, ascunzând sursa originală a finanțării.¹⁰⁸

Recomandare:

- *CEC trebuie să consolideze mecanismele pentru controlul companiilor recompensate cu contracte publice după alegeri pentru a evita conflictele de interes și a asigura independența partidelor politice de influența necorespunzătoare (9 luni).*

5.2.2.3. Donațiile în natură

Codul Electoral Code permite donațiile în natură către concurenții electorali în formă de proprietăți, bunuri, mărfuri, obiecte sau servicii oferite gratuit sau în termeni mai avantajoși decât valoarea comercială sau de piață. Aceasta înseamnă de facto că există o limită privind serviciile profesionale care pot fi oferite partidelor politice sau candidaților. Donațiile în cauză trebuie să fie reflectate în rapoartele campaniilor electorale la valoarea de piață și nu trebuie să depășească limita legală a donațiilor (până la 6 salarii medii pe an pentru persoanele fizice și până la 12 pentru o persoană juridică).

Analiza donațiilor în natură raportate la alegerile prezidențiale din 2020 arată că candidații au primit donații în natură nu doar de la companii și persoane fizice, ci și de la partidele politice care i-au înaintat. Partidele au transferat donațiile în natură înregistrate în conturile lor obișnuite în „Fondurile Electoral” ca parte a „mijloacelor proprii”.

¹⁰⁶ A se vedea Consiliul European, Recomandarea Comitetului de Miniștri 2003(4) privind regulile comune contra corupției la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, Art. 3, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

¹⁰⁷ CEC, *Raport privind finanțarea politică*, 2021, pagina 70, https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Parlamentare_Anticipate_11.07.2021/Declaratii_ave/C2_RAPORT_fin_PP_01_06_22.pdf și Decizia CEC nr. 5160, 14 iulie 2021, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-rapoartele-privind-veniturile-si-cheltuielile-concurentilor-electo-2751_99902.html.

¹⁰⁸ Consiliul European, Recomandarea Comitetului de Miniștri 2003(4) *op.cit.* Art. 3, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

Tabelul 3: Donații în natură de la partidele politice către candidați la alegerile prezidențiale din

Candidat	Valoarea donației în natură primită de la partidele politice MDL	Partidul politic	Valoarea totală a donațiilor în natură primite la alegerile prezidențiale în MDL
Renato Usatii	30,015.47	PN	275,437.47
Andrei Năstase	8,000.00	PPDA	31,600.00
Tudor Deliu	49,927.50	PLDM	63,839.91
Maia Sandu	997,057.02	PAS	1,083,125.55
Igor Dodon	2,000.00	PSRM	17,000.00
Violeta Ivanov	93,900.00	PS	1,289,895.00

Sursa: CEC. Raportul de finanțare a partidelor și campaniilor în 2020

Majoritatea candidaților au raportat arenda serviciilor de transport ca donații în natură. Raportul de management financiar al PAS depus la CEC înainte de alegerile prezidențiale din 2020, a inclus 153 de contracte de arendă au automobilelor raportate ca donații în natură. PLDM a raportat 14 contracte, fiecare în aceeași valoare de 34,999 MDL (aproximativ 1,750 EUR) pentru servicii în condiții mai avantajoase decât cele de piață.¹⁰⁹

În 2022, în timpul alegerilor locale parțiale în 10 raioane ale Republicii Moldova, băncile private au refuzat să deschidă conturi de „Fond Electoral” Partidului Șor, după cum spune managementul partidului.¹¹⁰ Pentru exercitarea drepturilor electorale fundamentale, CEC a permis, cu bună credință, finanțarea campaniei electorale a partidului prin donații în natură, cu precondițiile desfășurării corecte a operațiilor financiare și reflectării veniturilor și cheltuielilor la prețuri medii de piață. Cu toate acestea, după efectuarea unei verificări detaliate a rapoartelor de finanțare a campaniei, CEC a ajuns la concluzia că candidatul din partea Partidului Șor a făcut abuz de privilegiile date, ascunzând costul real al materialelor promoționale și încercând să ducă în eroare organul de supraveghere. În rezultat, concurentul electoral a fost exclus din cursă.

5.3. Prezența în mass-media ca activ

Prezența în mass-media este un activ în sine, atât pentru partidele politice, cât și pentru concurenții electorali. Astfel, problemele cum ar fi lipsa unor circumstanțe egale în accesul la mass-media în timpul campaniei și lipsa transparenței în ceea ce privește publicitatea în mass-media sau dreptul de proprietate asupra instituțiilor de media sunt direct legate de corupția politică. Acoperirea media neobiectivă distorsionează și poate manipula opinia publică. Mai mult, instituțiile de media cu proprietari netransparenți ascund interesele financiare și politice ale proprietarilor și donatorilor lor, și pot la fel prezenta riscul de coluziune media cu actori străini.

Practicile necorespunzătoare de deținere a instituțiilor de media pot limita libertatea de exprimare. Pentru a evita acuzațiile precum că mass-media acționează ca armă a administrației și vehicul de propagandă, statul trebuie să asigure tuturor concurenților electorali accesul egal la o combinație de mass-media private și publice cu o diversitate largă de proprietari, fapt care trebuie pus în aplicare prin legi puternice anti-fiduciare.

¹⁰⁹ În acel moment, regulile privind donațiile de la partidele politice către candidații la alegerile prezidențiale nu erau definite, deci CEC a considerat cazul ca un blocaj legal și s-a abținut de la oferirea clarificărilor legale. CEC a solicitat parlamentului să intervină și să dea o interpretare acestui fapt și cazurilor similare viitoare.

¹¹⁰ Decizia CEC nr 549, 7 iunie 2022, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentilor-e-2751_101981.html.

5.3.1. Tip de emisie gratuit și acces la dezbateri publice

Distribuția neobiectivă a timpului de emisie gratuit poate submina eforturile anticorupție ale țării. Ca una din sursele principale de informație în campaniile electorale, timpul de emisie gratuit oferit concurenților electorali oferă publicului capacitatea critică de a responsabiliza pe cei de la putere și este în special important pentru alegători la determinarea preferinței lor în timpul alegerilor. Acoperirea alegerilor de către media, dezbaterile electorale și timpul de emisie pentru candidați trebuie să fie clar reglementate.

În Moldova, instituțiile de media (cu excepția celor finanțate de partidele politice) pot reflecta toate aspectele campaniei electorale și oferi timp de emisie sau spațiu pentru publicitatea electorală concurenților electorali în condiții egale și nediscriminatorii.¹¹¹ Statul oferă tuturor candidaților înregistrați un minut de timp gratuit de emisie la toți radiodifuzorii publici.

Instituțiile naționale de media private și publice înregistrate de Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA), organul de supraveghere al mass-media, trebuie să ofere gratuit 5 minute de timp de emisie la TV și 10 minute la radio fiecărui concurent electoral înregistrat.¹¹² Mai mult, pentru a asigura principiul oportunității egale, toți prestatorii de servicii media oferă fiecărui concurent electoral nu mai mult de 2 minute de publicitate electorală contra plată pe zi. Plata pentru publicitatea electorală nu poate depăși plata pentru publicitatea comercială aplicată într-o perioadă de 6 luni înainte de ziua alegerilor.

În timp ce este convenit comun că partidele și candidații trebuie să aibă acces direct la mass-media audiovizuală, unii interlocutori ai CCIA și-au exprimat îngrijorarea privind accesul inegal al partidelor mici și neparlamentare și al candidaților acestora la mass-media audiovizuală publică, invocând o tendință de a favoriza partidele aflate la putere.

Conform recomandării ODIHR, noile prevederi introduse în Codul Electoral (Art. 90) stipulează, printre altele, o mai bună gestiune a dezbaterilor electorale și că îmbunătățesc politica editorială a prestatorilor de servicii de media. Prevederile legale se referă la campania electorală, precum și la procedurile de monitorizare, raportare și prezentare a acoperirii campaniei electorale de către CCA.

5.3.2. Transparența publicității campaniei

Instituțiile de media trebuie să respecte principiile de echitate, echilibru și imparțialitate la acoperirea mediatică a alegerilor, în scopul transparenței și dezvăluirii, fiecare publicitate politică imprimată sau difuzată trebuie să includă o remarcă prin care se indică partidul politic, blocul sau candidatul care a achitat pentru ea.

În Moldova, numeroasele instituții de media difuzate și online operează pe și împărtășesc o piață publicitară limitată. Instituțiile de media trebuie să ofere timp de emisie sau spațiu pentru publicitatea electorală în condiții egale și nediscriminatorii tuturor concurenților înregistrați, fără preferințe bazate pe statutul social sau funcție.

¹¹¹ Conform Articolului 89 al Codului Electoral, Principiile generale privind acoperirea mediatică a alegerilor, Regulamentul CEC nr. 405, 4 mai 2022, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130981&lang=ro și convențiile internaționale la care este parte Republica Moldova.

¹¹² Acest timp de emisie trebuie să fie oferit pe deplin în primele 15 zile de la începerea campaniei electorale și nu pot fi folosite în scopul difuzării publicității electorale.

Cazul dominării PDM pe piața media

În 2018, patru difuzori (Pro TV, TV8, RTR-Moldova și Jurnal TV) au depus o plângere la Consiliul Concurenței în privința a două agenții de publicitate, „Casa Media”, afiliată cu fostul lider al PDM Vladimir Plahotniuc și „Exclusiv Sales House”, afiliată cu PSRM. Difuzorii au invocat coluziunea și practicile neconcurențiale. Cele două agenții de publicitate au fost acuzate de oferirea reducerilor clienților care plasau publicitate exclusiv la ele, la rata de 80% pentru Casa Media și 20% pentru Exclusiv Sales House. Agențiile de publicitate au negat acuzațiile. Conform raportului Consiliului Concurenței „Casa Media” vindea publicitate televiziunilor Prime, Canal 2, Canal 3, Publika TV, N4, Ren Moldova, STS Moldova, Familia Domashniy, Noroc TV, Vocea Basarabiei, toate afiliate cu fostul lider al PDM Vladimir Plahotniuc, iar „Exclusiv Sales House” – către Accent TV, NTV-Moldova și Exclusive TV, afiliate cu PSRM.

Perioada investigată a fost din 2017 până în prima jumătate a anului 2019, când canalele de televiziune afiliate cu PDM aveau o poziție dominantă pe piața publicitară media, conform constatările Consiliului Concurenței.

Într-un interviu cu CCIA, Președintele CCA a indicat că una din prioritățile CCA numit în 2021 a fost modificarea Codului Serviciilor Audiovizuale și aducerea clarității în privința principiilor îndelungate de transparență a beneficiarului efectiv – persoana care controlează, direct sau indirect prin persoane afiliate, un prestator de servicii media sau un distribuitor de servicii media.

La fel, noua lege privind publicitatea tinde să sporească transparența publicității politice și a campaniilor electorale, cu accent pe partidele politice și concurența electorală, și pe prestatorii de servicii. Mai mult, în pofida volumului considerabil al campaniei online și publicității pe platformele din internet și rețelele de socializare, legislația reglementează campaniile electorale și publicitatea politică în mediul online numai într-o anumită măsură. Prevederile rămân a fi vagi și nu conțin claritate privind supravegherea și sancțiunile aplicate în cazul încălcărilor. Un factor pozitiv este că unele companii de rețele de socializare au introdus voluntar măsuri pentru a îmbunătăți transparența pentru alegători, marcând publicitatea politică contra plată și oferind alegătorilor informații referitor la persoana care a achitat publicitatea.

Conform reprezentantului CEC, în prezent se elaborează un regulament privind mijloacele audiovizuale politice, electorale și de interes public. Acesta este menit să reglementeze publicitatea electorală în presă și online, la televiziune și radio, publicitatea în aer liber, prin poștă și telefon, și în ceea ce privește materialele imprimate și promoționale. Ea reglementează la fel difuzarea mesajelor de interes public în perioada electorală.

5.3.3. Rolul mass-mediei neobiective în campaniile electorale

5.3.3.1. Monitorizarea mass-media

Alegerile democratice depind în mare parte de abilitatea și dorința mass-media de a lucra într-un mod imparțial și profesional în timpul campaniilor electorale. Nereușita din partea mass-mediei de a oferi informație imparțială referitor la campaniile și concurenții electorali rămâne a fi una din cele mai frecvente deficiențe apărute în timpul alegerilor. Convenția Europeană a drepturilor omului pune accent pe relația strânsă între dreptul la alegeri libere și dreptul de exprimare.¹¹³

¹¹³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat într-o serie de cazuri că drepturile date, în special dreptul la dezbateri politice, formează împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic. De exemplu, în cauza *Orlovskaya Iskra v. Rusia* (42911/08, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2242911/08%22%5D%7D>); CtEDO a indicat că „presa scrisă trebuie să fie supusă unor cerințe riguroase de imparțialitate, neutralitate și egalitate de tratament în perioada electorală”, în timp ce în cauza *Haider v. Austria* (25060/94, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-2361%22%5D%7D>), ea a reamintit că „libertatea dezbaterilor politice stă la baza conceptului de societate democratică, care prevalează în toată Convenția. Limitele criticii acceptabile sunt,

Rolul CCA ca organ de supraveghere pentru mass-media difuzată este un pas important în implementarea Codului Electoral și promovarea accesului liber, egal și echitabil la mass-media difuzată. Monitorizarea mass-media de către acesta permite urmărirea performanței mediatice în perioada campaniei, deși capacitatea sa tehnică și resursele umane pentru îndeplinirea mandatului în cauză s-au îmbunătățit doar recent. Președintele CCA a informat CCIA că CCA și-a dezvoltat capacitatea de monitorizare în baza modelului francez. În mai 2023 a fost adoptat un regulament privind monitorizarea discursului de ură.¹¹⁴ Personalul CCA urmează să fie instruit, pentru a avea o abordare uniformă față de monitorizarea mass-media înaintea alegerilor locale din 2023. Metodologia aplicabilă față de monitorizarea mass-media în campaniile electorale va fi folosită și pentru monitorizarea instituțiilor de media în privința altor chestiuni importante, cum ar fi discursul de ură, pluralitatea de opinii și liberarea cuvântului.

Acoperirea mediatică a alegerilor în Moldova a fost monitorizată și de Asociația Presei Independente (API) și Centrul de Jurnalism Independent (CJI) sub egida Coaliției Civile pentru Alegeri Libere și Echitabile. CJI și API au urmărit problemele de neobiectivitate a mass-media și transparență a proprietarilor mass-media în context electoral. API mai conduce și campania de educație civică „StopFals” privind modul de identificare și protecție de propagandă, manipulare și noutăți false, la fel în timpul campaniilor electorale.¹¹⁵

5.3.3.2. Proprietarii mass-media

O serie de interlocutori ai CCIA au ridicat întrebarea privind transparența proprietarilor mass-media. În timpul campaniilor electorale din 2014–2019, parțialitatea instituțiilor majore de media din motivul afilierii lor politice a slăbit garanțiile mass-media privind pluralismul politic, în timp ce CCA nu a aplicat adecvat prevederile privind acoperirea mediatică imparțială în timpul campaniei. Prevederile legii nu au împiedicat concentrarea dreptului de proprietate asupra mass-media și mass-media private au rămas financiar și editorial dependente de afacerile și grupurile politice afiliate. Concentrația mediatică a fost considerată o problemă de Freedom House.¹¹⁶ Chiar și în prezent este dificil de determinat cine este proprietarul real al unei instituții de media, deși din 2017 televiziunile au fost obligate să declare beneficiarul efectiv. În unele cazuri legislația este în permanență ocolită prin folosirea persoanelor afiliate sau a intermediarilor.

Cazul legăturilor PSRM cu mass-media din Federația Rusă

Deputatul PSRM Corneliu Furculiță este singurul politician înregistrat oficial ca beneficiarul a două posturi de televiziune, NTV Moldova și Exclusiv TV. Compania „Exclusiv Media” SRL, titularul licenței pentru ambele posturi TV, a fost administrată de soția dlui Furculiță, Ludmila Furculiță. Compania „Exclusiv Media” SRL mai este și proprietarul ziarului în limba rusă „Аргументы и Факты в Молдове”. Jurnaliștii de investigație au găsit aceeași companie implicată în așa-numita „Cauză Bahamas”, unde un cetățean rus a vărsat fonduri prin canale indirecte pentru campania prezidențială din 2016 a liderului PSRM Igor Dodon.¹¹⁷

corespunzător, mai largi în privința unui politician care acționează în capacitatea sa publică decât în privința unei persoane fizice”. Cele două drepturi sunt interconectate și operează pentru a se consolida reciproc: de exemplu, libertatea de exprimare este una din „condițiile” necesare pentru a „asigura exprimarea liberă a poporului la alegerea legislaturii”. Din acest motiv, este deosebit de important ca în perioada dinaintea alegerilor opiniile și informația de orice fel să poată circula liber.

¹¹⁴ Metodologia privind monitorizarea discursului de ură, adoptată de CCA la 26 mai 2023, <https://consiliuaudiovizual.md/news/ca-a-aprobat-metodologia-de-monitorizare-a-discursului-de-ura/>

¹¹⁵ La alegerile parlamentare din 2021, când concureau două forțe politice, de partea dreaptă PAS și de partea stângă PSRM și Partidul Șor, conform jurnaliștilor de la „Stop Fals” erau două campanii la scară mare cu cea mai falsă informație care a influențat opinia publică.

¹¹⁶ Indicele Mondial al Libertății Presei. În 2018 Moldova s-a clasat pe locul 81, în timp ce în 2022 s-a clasat pe locul nr. 40, <https://rsf.org/en/index?year=2018>.

¹¹⁷ Investigația RISE a dezvăluit o sponsorizare de 1.5 milioane EUR primită de „Exclusiv Media” de la o companie din Bahamas controlată de un om de afaceri rus. Mai târziu, banii au fost vărsați în scopul finanțării campaniei alegerilor prezidențiale din 2016 a liderului PSRM, Igor Dodon. RISE, 28 septembrie 2016, <https://www.rise.md/english/russian-linked-offshore-helps-fund-socialist-campaigns/>.

Posturile TV „Primul în Moldova” și „Accent TV” și-au schimbat proprietarii în timpul alegerilor parlamentare din 2021. Posturile nu mai aparțin fiului fostului Procuror General al Rusiei, Igor Chayka, partenerul de afaceri al fratelui fostului președinte Igor Dodon, Alexandru Dodon. Acum cele două canale sunt deținute de compania „Telesistem TV” SRL, care, la rândul său, este fondată de o companie din Federația Rusă, „Медиа Invest Servis”.¹¹⁸

- „RTR Moldova” este deținut de compania „TV-Comunicații Grup” SRL. Acesta este deținut în proporție de 50% de un ONG din Rusia. ONG-ul, la rândul său, a fost fondat de cele mai mari bănci de stat din Rusia, Sberbank, Vnesheconombank, și Compania de Stat de Radio și TV din Rusia (VGTRK).¹¹⁹
- Cele două posturi TV „PRIME” și „Publika” sunt oficial deținute de Vladimir Plahotniuc prin compania „General Media Group Corp”. Adresa juridică a celei din urmă este aceeași ca și la alte două posturi TV, „Canal 2” și „Canal 3”, care difuzează același conținut și sunt deținute de compania „GMG Production”, la fel afiliată dlui Plahotniuc.
- Două posturi TV apropiate Partidului Șor, TV6 și Orhei TV, sunt ambele deținute de compania „Media Resource” SRL, condusă de Dumitru Chitoroagă. Compania, la rândul său, a fost fondată de o altă companie care are legături cu persoane legate de „Furtul Miliardului”.¹²⁰

Lipsa transparenței în privința proprietarilor de media poate duce la o concentrare excesivă mediatică și promovare preferențială a intereselor economice și personale ale proprietarilor, exacerbând astfel vulnerabilitățile la corupție. La propunerea CCA, au fost adoptate noi prevederi pentru transparența proprietarilor mass-media care trebuie să prevină/elimine aceste riscuri legate de mass-media ca imixtiuni din afară care pot dăuna câmpul audiovizual și afecta securitatea statului.¹²¹ În decembrie 2022, CCA a suspendat licențele a șapte posturi TV, printre ele fiind cele legate de PSRM și Partidul Șor, citând încălcări regulate ale prevederilor legale, în pofida numeroaselor sancțiuni și preveniri.¹²²

5.3.3.3. Monitorizarea campaniei online

Mediul informațional s-a schimbat semnificativ în ultimii ani din motivul noilor tendințe și dezvoltări, inclusiv din motivul rolului crescut al rețelelor de socializare. Evoluția tehnologiilor digitale a adus noi actori și practici pe piața media din Moldova. Schimbările recente din tabloul media și modificările legale au schimbat modul în care presa interacționează cu candidații, campaniile și publicul alegător. Candidații potențiali au folosit rețelele de socializare ca platformă pentru a-și prezenta mesajele politice și electorale, și temele de discuție.

Codul Electoral nu reglementează campaniile online. Campaniile prin intermediul mass-media online se clasifică ca distribuirea mesajului electoral prin mass-media sau altă metodă de comunicații, folosirea mass-media online aduce noi provocări principiilor de campanii electorale echitabile și curate. În absența unor reglementări clare și directe în Codul Electoral și Legea privind partidele politice, campaniile pe rețelele de socializare devin complicate în ceea ce

¹¹⁸ În prezent, beneficiarii efectivi ai companiei sunt doi cetățeni ai Federației Ruse, Samvel Grigorean și Natalia Ermilova, din Sankt-Petersburg, care au preluat compania „Медиа Инвест Сервис”, printr-o altă companie „Объединенные Ресурсы”, în timpul alegerilor parlamentare anticipate din 2021.

¹¹⁹ După invazia Ucrainei de către Rusia, Sberbank a fost supus sancțiunilor de către Statele Unite ale Americii, Canada, Marea Britanie și Uniunea Europeană, ca parte a celui de-al șaptelea pachet de sancțiuni impus în iulie 2022. Stăpânii Televiziunilor: Ce (nu) s-a schimbat la trei ani după ce Plahotniuc și Șor au plecat din Republica Moldova, Ziarul de Gardă, 12 mai 2022, <https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/video-stapanii-televiziunilor-ce-nu-s-a-schimbato-la-trei-ani-dupa-ce-plahotniuc-si-sor-au-plecat-din-r-moldova/>.

¹²⁰ În 2014, a fost descoperit așa-numitul „Furtul Miliardului”, în care un miliard de dolari SUA a fost scos din trei bănci din Republica Moldova și transferat într-o rețea de companii offshore. Banii au dispărut, lăsând contribuabilii cu o datorie enormă și cu un sector bancar aproape de colaps. Banii au fost spălați prin bănci europene și au ajuns a fi instrumente esențiale în susținerea unor partide politice și campanii electorale din 2014. Principalul beneficiar este considerat Ilan Șor, președintele Partidului Șor. El a fost arestat anterior, fiind învinuit de spălare de bani și delapidare, și este fugar de autoritățile din Moldova în prezent. Mai mult, de o parte substanțială a banilor în cauză au beneficiat, după cum se presupune, oligarhi care aveau legături cu industria apărării din Rusia. Pentru mai multe detalii, a se vedea: Kroll, Proiectul Tenor – Raportul final al etapei de definire pregătit pentru BNM, 2 aprilie 2015, <https://www.rise.md/wp-content/uploads/2017/03/Kroll-Shor-Melnic.pdf>.

¹²¹ Articolul 21 și 28 al Codului Audiovizualului, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134918&lang=ro.

¹²² Comisia pentru Situații Excepționale a propus Consiliului Coordonator al Audiovizualului suspendarea a șapte posturi TV pe durata stării de urgență. Posturile TV au fost pedepsite după cum urmează: de 22 de ori în cazul „NTV Moldova”, de 17 ori în cazul „Primul în Moldova”, de 14 ori în cazul „RTR Moldova”, „Accent TV” de 5 ori și de 13 ori fiecare din posturile TV afiliate Partidului Șor.

privește urmărirea banilor vărsați în campania online de către partidele politice și candidații lor, și ca atare reprezintă o altă vulnerabilitate de corupție în procesul electoral.

Recomandare:

- *CEC trebuie să ofere o metodologie clară pentru monitorizarea cheltuielilor campaniei electorale pentru transmisiuni radio/tv și în mass-media online, și să crească capacitatea sa de a efectua monitorizarea dată (9 luni).*

5.4. Cheltuielile campaniilor electorale

Concurenții la alegeri petrec campaniile electorale prin intermediul mass-mediei tradiționale și online, distribuirea pliantelor, standurilor campaniei în spații publice, campanii de la ușă la ușă, întruniri și reclamă vizuală. Majoritatea concurenților au folosit intens rețelele de socializare, în particular pentru a prezenta activitatea campaniei și opiniile politice, la fel se folosesc mitingurile la scară mare ca o tehnică de organizare a campaniei.

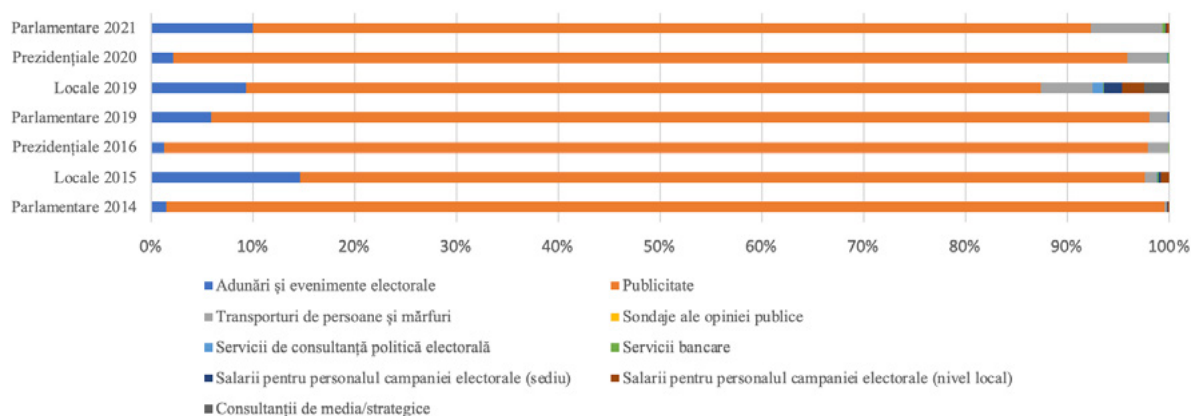
5.4.1. Cheltuieli raportate

CEC a primit rapoartele campaniilor de la toți concurenții care au deschis conturi bancare. Analiza cheltuielilor declarate în campanie incluse în rapoartele (bi)săptămânale ale campaniei electorale, arată că nu toate activitățile sunt reflectate în cheltuieli. *(A se vedea Figura 12)*

În perioada anilor 2014-2021, cu șapte campanii electorale naționale, structura cheltuielilor raportate nu s-a schimbat esențial. Cea mai mare cotă de cheltuieli declarate a fost pentru publicitate, în mediu 81%, urmată de materialele promoționale, în mediu 11.3%, transporturi de mărfuri și persoane, 1.9%, cheltuieli de personal, 0.36%, și 0.1% cheltuieli pentru consultanță electorală și politică. Asemenea cheltuieli importante ca cheltuieli pentru sondajele de opinie sau remunerarea consultanților de media/strategici sau nu există sau sunt ne semnificative în rapoartele campaniilor. De exemplu, singurele cheltuieli înregistrate pentru consultanții de media/strategici au fost raportate de PLDM la alegerile locale generale din 2019, în sumă de 425,000 MDL (aproximativ 21,250 EUR). În general, în timp cheltuielile raportate ale campaniilor au scăzut substanțial de la aproximativ 56 de milioane MDL (aproximativ 2.8 milioane EUR) raportate la alegerile parlamentare din 2014 de către PDM și PLDM, la 13.6 milioane MDL (aproximativ 685,000 EUR) raportate la alegerile parlamentare din 2021 de Partidul Nostru și PAS.

PDM a raportat că publicitatea a reprezentat peste 90% din cheltuielile lor la alegerile parlamentare din 2014-2019 și la alegerile locale generale din 2015-2019. La alegerile parlamentare din 2021, cota publicității în cheltuielile campaniei a fost mai puțin substanțială, deși oricum cea mai mare. *(A se vedea Figura 12).*

Figura 12: Cheltuielile raportate ale campaniei electorale la alegerile din 2014-2021

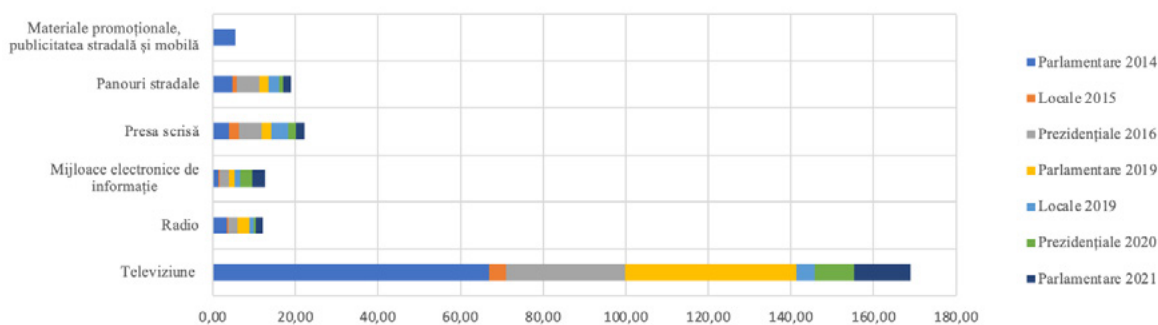


Sursa: [Rapoartele de finanțare a campaniilor depuse la CEC la alegerile din 2014-2021](#)

Analiza alocării finanțelor campaniei pentru sub-categorii de publicitate arată că costurile publicității la TV au fost cele mai mari și mai raportate; acest fapt se poate datora prevederii legale pentru mass-media de a raporta politica editorială, inclusiv prețul per minut oferit candidaților la alegeri (A se vedea Figura 13). Politicile de finanțare politică implementate de-a lungul anului au redus cheltuielile declarate pentru televiziune cu 80% în ultimii șapte ani, însă acestea rămân o cheltuială principală reflectată în rapoartele de finanțare a campaniilor.

Raportarea remunerării personalului din campania candidatului la nivel central și local a fost înregistrată în opt cazuri de șase partide politice, unde PLDM se află în top pentru alegerile locale generale din 2019. Suma totală a cheltuielilor raportate pentru remunerarea personalului din campanie a fost de 1.7 milioane MDL (aproximativ 83,500 EUR), în timp ce cheltuielile totale raportate au fost de 298 de milioane MDL (aproximativ 14.8 milioane EUR) pentru alegerile din 2014-2021.

Figura 13: Tipuri de cheltuieli de publicitate pentru alegerile din 2014-2021 în milioane MDL



Source: [Campaign Finance Reports 2014-2021 Elections, submitted to the CEC](#)

5.4.2. Cheltuieli neraportate

Prevalența cheltuielilor subestimate a fost menționată de misiunile naționale și internaționale de observare a alegerilor desfășurate la alegerile din 2014-2021.¹²³ Cheltuielile pentru evenimente publice, transport, muncă, comunicații și materiale ale campaniei, deși au fost vizibil suportate, nu au fost reflectate corespunzător în rapoartele de finanțare a campaniilor.

¹²³ A se vedea Rapoartele misiunilor de observare a alegerilor ale ODIHR privind Moldova, <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova> și rapoartele de monitorizare ale misiunii de observare a Promo-LEX, <https://promolex.md/category/alegeri/parlamentare/?lang=ro>.

Rapoartele misiunilor de observare ale Asociației Promo-LEX pentru perioada în cauză indică că toate partidele politice selectate și toți candidații electorali au avut cheltuieli neraportate. Partidele politice și candidații au declarat selectiv veniturile și cheltuielile pentru evenimentele campaniei, arenda încăperilor în campanie, remunerarea personalului electoral, etc. Suma cheltuielilor neraportate estimate de cel puțin 44.6 de milioane MDL (aproximativ 2.2 milioane EUR) arată un grad mic de transparență în acest domeniu. (A se vedea Tabelul 4)

Tabelul 4: Cheltuieli raportate vs. Neraportate pentru partidele politice și candidații selectați la alegerile din 2014-2021 conform rapoartelor misiunilor de observare ale Promo-LEX.

Alegeri	Reportate milioane MDL	Subestimate milioane MDL
Parlamentare 2014	85.90	14.1
Locale Generale 2015	8.20	4.1
Prezidențiale 2016	44.30	7.4
Parlamentare 2019	50.40	4.0
Locale Generale 2019	13.40	6.1
Prezidențiale 2020	16.10	5.2
Parlamentare 2021	22.20	3.7

Sursa: [CEC Rapoartele de finanțare a campaniilor](#) și [Rapoartele misiunii de observare a Promo-LEX](#) pentru alegerile majore din 2014-2021

Conform estimărilor Promo-LEX:

- PDM nu a declarat aproximativ 70% (9.6 milioane MDL, aproximativ 480,000 EUR) din cheltuielile totale pentru alegerile parlamentare din 2014.
- Partidul „Ravnopravie” (Șor) a subestimat 1.4 milioane MDL (aproximativ 70,000 EUR) sau 34% din cheltuielile sale la alegerile locale din 2015.
- Fostul Președinte Igor Dodon a subestimat 47% din cheltuielile suportate la alegerile prezidențiale din 2016.
- PSRM și Partidul Șor nu au declarat, respectiv, 26% și 24% din cheltuielile suportate la alegerile parlamentare din 2021.¹²⁴

Dat fiind că legislația Republicii Moldova nu prevede limite de cheltuieli pentru campanie ci stabilește un prag al veniturilor în contul „Fondului Electoral”, care este dat pentru a limita suma dedicată campaniei, în perioada analizată partidele politice și candidații au raportat aparent cheltuielile evidente, cum ar fi publicitatea în mass-media, subestimând considerabil și permanent cheltuielile mai puțin vizibile.

Recomandare:

- *CEC trebuie să elaboreze un mecanism pentru verificarea sumei cheltuielilor raportate de partidele politice și concurenții electorali prin compararea cu prețurile de piață pentru bunurile și serviciile procurate (6 luni).*

¹²⁴ Promo-LEX, Raport Final, Misiunea de observare pentru alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021, 15 septembrie 2021, pagina 65, https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/09/raport_APA_2021_engcop.pdf.

5.4.3. Publicitatea online

Majoritatea candidaților electorali fac publicitate online, în mare parte prin Facebook și Google. Conform legislației, publicitatea online trebuie să respecte aceleași cerințe de dezvăluire ca și cea în presa scrisă. Noile prevederi legale definesc publicitatea politică și online, prestatorii de publicitate politică, și publicitatea politică în perioada electorală, inclusiv standardele de raportare și transparență.¹²⁵ CEC a primit sarcina de a-și aduce cadrul de reglementare în conformitate cu ultimele legi în termen de șase luni, adică până în iulie 2023.

Importanța terților continuă să crească dat fiind rolul în creștere al rețelelor de socializare și campaniilor online și din motivul amenințărilor de securitate la care este supusă societatea moldovenească după invazia Ucrainei de către Rusia și în contextul războiului hibrid, ținta căreia sunt instituțiile și societatea din Moldova. International IDEA definește campania prin terți ca „campanie electorală întreprinsă de anumite persoane și/sau organizații, care nu sunt partide politice sau candidați. Acești terți pot face campanie pentru sau contra anumitor partide, candidați sau probleme”.¹²⁶ ODIHR, folosind o definiție foarte similară, a notat recent că „disponibilitatea acestor instrumente de comunicare probabil că a influențat și mai mult rolul respectiv al partidelor politice și terților în timpul și între alegeri”.¹²⁷ De exemplu, în iulie 2021, Serviciul de Informații și Securitate a descoperit pe Facebook o „fermă de troli” care timp de mai mult de două luni promova imaginea controversatului om de afaceri Veaceslav Platon, precum și denigra activ anumiți concurenți electorali în timpul alegerilor parlamentare anticipate din 2021.¹²⁸

5.5. Transparența

5.5.1. Transparența conturilor

5.5.1.1. Conturile de finanțare a campaniilor

Transparența veniturilor și cheltuielilor candidaților reprezintă un fundament pentru supravegherea efectivă a întreg procesului electoral. Mai mult, transparența publică a surselor de finanțare ale concurenților permite alegătorilor să facă o alegere bine informată în ziua alegerilor. Ea mai servește și ca impediment pentru corupție și influența necorespunzătoare a persoanelor foarte bogate și intereselor străine.

În conformitate cu Codul Electoral, veniturile și cheltuielile campaniei trebuie să fie procesate printr-un cont bancar dedicat, conform recomandărilor ODIHR.¹²⁹ În plus, după modificările introduse în 2022 în Codul Electoral, toate rapoartele de finanțare a campaniilor vor trebui să fie însoțite de documentația contabilă confirmativă. Prevederea va permite subdiviziunii finanțe politice a CEC să examineze și implementeze controlul profund al tuturor rapoartelor de finanțare a campaniilor.

5.5.1.2. Cenzorii campaniilor

În momentul când concurentul electoral depune dosarul de înregistrare a campaniei sale, el trebuie să numească și înregistreze la CEC persoana care se ocupă de finanțarea campaniei - cenzorul. Persoana dată trebuie să aibă studii în economie sau contabilitate și nu poate deține nici o funcție publică. Cenzorul,

¹²⁵ Noile reguli privind publicitatea politică conform Art. 9-11 conținute în Legea nr. 62 din 2022 privind publicitatea, au intrat în vigoare în ianuarie 2023, stipulând că „publicitatea politică, sub orice formă de diseminare, inclusiv publicitatea online, trebuie să conțină titlul „Publicitate politică”, datele de identificare ale persoanei care a achitat pentru diseminarea ei, data și numărul ordinului bancar de plată pentru diseminarea publicității politice”, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134924&lang=ro.

¹²⁶ International IDEA, *Finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale: Manual privind finanțele politice*, 2014, pagina 395, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>.

¹²⁷ OSCE/ODIHR, *Notă la regulamentele privind terții în regiunea OSCE*, POLIT/372/2020, Varșovia, 20 aprilie 2020, pagina 5, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf>.

¹²⁸ SIS a descoperit o „fermă de troli” care promova imaginea lui Veaceslav Platon, Radio Europa Liberă - Moldova, 9 iulie 2021, <https://moldova.europalibera.org/a/sis-deconspira-troli-platon/31350901.html>.

¹²⁹ OSCE/ODIHR, *Raport Final, Alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021*, Varșovia, 22 decembrie 2021, pagina 15, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/508979.pdf>.

împreună cu liderul partidului, sunt responsabili financiar și legal pentru documentația oficială a campaniei.¹³⁰ În timpul interviurilor CCIA, unii interlocutori au menționat că adesea este dificil pentru partidele medii și mici și pentru candidați să găsească un cenzor al campaniei care ar fi capabil să gestioneze și îndeplinească regulile și regulamentele complice de finanțare a campaniei. Prin urmare, partidele și candidații solicită ajutor de la companiile specializate de contabilitate, în timp ce numirea cenzorului este o formalitate. Totuși, conform cadrului legal curent, nu este necesară certificarea nici a cenzorilor interni, nici a celor externi.

Recomandare:

- *CEC trebuie să creeze un mecanism de certificare a cenzorilor și să stabilească un Registru digital al Cenzorilor Certificați (9 luni).*

5.5.2. Frecvența, detalierea și forma de raportare

Prevederile noului Cod Electoral au îmbunătățit procedurile de raportare în campanie, cerând ca concurenții electorali să prezinte online rapoartele financiare ale campaniei după cum urmează:

- săptămânal, conform graficului aprobat de CEC131
- în termen de 3 zile după ziua alegerilor (Miercuri) pentru întreaga campanie electorală (raport final).¹³²

Rapoartele de finanțare a campaniei trebuie să fie prezentate online prin modulul informatic „Control Financiar”, parte a SIA „Alegeri”.¹³³ În cazul raportului incomplet, informația lipsă trebuie să fie prezentată nu mai târziu de 48 de ore din data solicitării adiționale a CEC. Ultimele prevederi legale, conform recomandării ODIHR, vor „permite departamentului pentru finanțarea campaniilor al CEC să verifice exactitatea rapoartelor de finanțare a campaniilor prezentate și să aplice o gamă variată de sancțiuni pentru încălcarea regimului de raportare financiară a campaniei.”

GRECO a recomandat „explorarea posibilităților de consolidare a rapoartelor anuale ale partidelor politice și rapoartelor de finanțare a campaniilor, pentru a include entitățile care au direct sau indirect legătură cu ele sau sunt în alt mod sub controlul lor”. În prezent, de exemplu, legislația permite partidelor politice să transfere banii din conturile lor în contul „Fondului Electoral”. Formularul de raportare pentru finanțarea campaniei reflectă venitul dat ca „mijloace proprii” ale partidului, fără a specifica câtă finanțare publică și câți bani din surse private au fost transferați în „Fondul Electoral”. Informația dată poate fi obținută din rapoartele anuale de management financiar ale partidelor politice. Totuși, raportarea finanțării politice nu neapărat trebuie să coincidă cu perioada electorală, deci transparența și verificarea de către public sunt limitate, ceea ce subminează eforturile de sporire a transparenței financiare și responsabilizării și de dezrădăcinare a practicilor de corupție.

Modificările din 2022 la Codul Electoral tind spre crearea uniformității pentru procedurile de raportare, rapoartele de finanțare a campaniilor și rapoartele anuale ale partidelor politice vor avea aceeași structură începând cu 2023. Aceasta va ajuta partidele politice care participă la alegeri să-și îmbunătățească managementul financiar intern și CEC să exercite monitorizarea și controlul și să faciliteze supravegherea publică.

Structura rapoartelor de finanțare a campaniilor s-a îmbunătățit mult prin detalierea tipurilor de cheltuieli suportate (A se vedea: *Anexa II: Formularul raportului de finanțare a campaniei*), dar formatul raportării rămâne o problemă. Rapoartele sunt publicate într-un format complicat pentru utilizator, care nu permite analiza profundă și verificarea detaliată de către public. (*Problema se referă atât la rapoartele de management financiar ale partidelor politice, cât și la rapoartele campaniei. A se vedea Capitolul 6.1.1.*)

¹³⁰ De exemplu, în 2022 cenzorul Partidului Șor a fost reținut, fiind învinuit de falsificarea rapoartelor financiare ale partidului. Pîslar P, contabilul Partidului Șor a fost arestat pentru 30 de zile, fiind învinuit de falsificarea rapoartelor financiare ale partidului, Nokta, 15 august 2022 [în rusă], <https://nokta.md/buhgaltera-partii-shor-arestovali-na-30-sutok-po-delu-v-falsifikatsii-finansovyyh-otchetov-partii/>.

¹³¹ Anterior concurenții electorali depuneau rapoarte de finanțare a campaniei o dată la două săptămâni, pe suport de hârtie, sau la CEC sau la nivelul CER.

¹³² Noua prevedere se așteaptă să ofere campaniilor electorale suficient timp să îndeplinească toate cerințele de raportare. Înainte de 2023, toate rapoartele trebuiau depuse vinerea, cu două zile înainte de ziua alegerilor organizată tradițional duminică.

¹³³ La cererea Comisiei Electorale Centrale rapoartele de finanțare a campaniei pot fi prezentate pe suport de hârtie.

Rapoartele de finanțare a campaniei trebuie să conțină informație privind veniturile acumulate, cu declararea numelui și prenumelui donatorului, numărului de identificare (IDNP), adresei de domiciliu, datei nașterii, locului de muncă, funcției (ocupației/domeniului de activitate), după caz, statutului de membru al partidului electoral, venitului donatorilor sau surselor de finanțare pentru persoanele fizice, sau a denumirii și numărului de identificare (IDNO) pentru persoanele juridice. La rapoarte trebuie să fie anexate copiile tuturor documentelor primare conexe (*A se vedea Anexa II: Formularul raportului de finanțare a campaniei*).¹³⁴ Din motivul prevederilor privind protecția datelor cu caracter personal, doar o parte a informației este făcută publică.¹³⁵ Unii jurnaliști de investigații și organizații ale societății civile au presupus în trecut că prevederile privind protecția datelor cu caracter personal au fost folosite abuziv de CEC pentru a diminua transparența de finanțare a campaniilor.¹³⁶

Conform noilor modificări, raportul final de finanțare a campaniei trebuie prezentat în termen de trei zile după ziua alegerilor, ceea ce corespunde parțial cu recomandarea OSCE/ODIHR de a raporta „la timp, însă într-un termen rezonabil care să permită partidelor să compileze datele, facturile, informația privind rambursarea împrumuturilor, etc.”¹³⁷ CEC trebuie să ia în considerație extinderea termenului limită în scopul creării unei mai bune practici de raportare, respectând interesele transparenței și responsabilizării. Totuși, termenul limită trebuie păstrat într-o perioadă rezonabilă de timp înainte de validarea rezultatelor alegerilor de Curtea Constituțională.

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a prevedea posibilitatea ca CEC să ofere o extindere a termenului limită pentru depunerea rapoartelor finale privind finanțarea campaniei, în caz dacă candidații electorali din motive justificate nu le pot prezenta în termen de trei zile după ziua alegerilor (12 luni).*

VI. Supravegherea

Codul de Bune Practici în domeniul Partidelor Politice al Comisiei de la Veneția prevede că „[fiecare] partid politic trebuie să includă în statutul său mecanisme privind auditarea conturilor sale la nivel național și privind supervizarea contabilității la nivel regional și local”.¹³⁸ Prin urmare, Legea privind partidele politice (Articolul 13 alin. 1 lit. n) cere partidelor politice să stipuleze în statutul lor modalitatea de efectuare a controlului financiar intern. Controlul intern al partidului include așa instrumente ca: ținerea înregistrărilor complete și exacte privind activitățile financiare, depunerea rapoartelor privind activitatea financiară la organele relevante, aprobarea tuturor contribuțiilor în privința conformității cu restricțiile legale, precum și respectarea procedurilor contabile acceptate în îndeplinirea obligațiilor de ținere a contabilității și raportare.¹³⁹

6.1. Organele de supraveghere

6.1.1. Comisia Electorală Centrală

CEC este organul de supraveghere primar atât pentru partidele politice, cât și pentru finanțarea campaniilor. Componenta sa, cu patru membri numiți de Parlament, în timp ce Președintele, Consiliul Superior al

¹³⁴ Modelul rapoartelor și procedura îndeplinirii și depunerii lor vor fi aprobate de Comisia Electorală Centrală.

¹³⁵ Legea nr. 133 din 2011 privind protecția datelor cu caracter personal stipulează că datele cu caracter personal vor fi „colectate pentru scopuri specificate, explicite și legitime și nu vor fi procesate ulterior într-un mod incompatibil cu scopurile date”, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=10607&lang=ro.

¹³⁶ „Rapoartele a cel puțin doi candidați la campania alegerilor prezidențiale din 2016 nu erau transparente în ceea ce privește sursele donatorilor.” Raportul final al Misiunii de observare a alegerilor a ODIHR, alegerile prezidențiale din 30 octombrie și 13 noiembrie 2016, Varșovia, 15 februarie 2017, https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/300016_0.pdf.

¹³⁷ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 259, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

¹³⁸ Codul de Bune Practici în domeniul Partidelor Politice al Comisiei de la Veneția, CDL-AD(2009)002, paragraful 44, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)002-e).

¹³⁹ IFES, Walecki M., *Contestarea normelor și standardelor de administrare a alegerilor: Finanțarea politică, în: Contestarea normelor și standardelor de administrare a alegerilor*, 2007.

Magistraturii și Guvernul numesc câte un membru fiecare, nu este imună la percepțiile de părtinire politică.¹⁴⁰ Așadar, performanța atribuțiilor de supraveghere poate fi întotdeauna contestată ca motivată politic.

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să examineze modificarea componenței CEC astfel ca majoritatea membrilor săi să fie numiți de actori non-politici (12 luni).*

Importanța organului de supraveghere a finanțării politice, care ar fi independent și ar dispune de capacitatea de petrecere a investigațiilor, a fost semnalizată atât de GRECO, cât și de ODIHR. În prezent, un membru CEC poate fi destituit din funcție de către autoritatea care a luat decizia privind numirea sa, fără specificarea motivelor (Codul Electoral, Art. 23 alin. 3). Dificultatea constă în găsirea unui sistem unde membrii CEC ar fi încrezuți că chiar în caz dacă deciziile privind finanțarea campaniilor sau a partidului nu sunt acceptate de politicienii de vârf sau partidele de la guvernare, funcția lor nu va fi amenințată, fiind, în același timp, permisă destituirea membrilor comisiei care se dovedesc a fi incompetenți sau lipsiți de etică.

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a defini motivele pentru destituirea din funcție a membrilor CEC (12 luni).*

Componența curentă a CEC a fost formată în septembrie 2021. O serie de interlocutori au notat poziția mai activă în îndeplinirea mandatului legat de supravegherea financiară a partidelor politice și campaniilor. Gradul la care CEC trebuie să fie implicat în controlul finanțării partidelor politice și a campaniilor a fost una din temele discutate în timpul interviurilor. CEC trebuie să fie pro-activă și puternică în îndeplinirea mandatului său de supraveghere a finanțării politice și trebuie să câștige încrederea publicului, însă riscurile de neînțelegeri și acuzații de părtinire politică sunt înalte. O serie de interlocutori ai CCIA au indicat că înzestrarea CEC, care este în esență un organ de management al alegerilor, cu un puternic mandat de supraveghere financiară ar putea duce la scăderea încrederii în instituție și, în consecință, în integritatea alegerilor.

Tabelul 5: Împuternicirile de supraveghere și control ale CEC	
Supraveghere	Control
Primirea rapoartelor	Îndeplinirea controalelor planificate sau inopinate, complexe sau tematice asupra domeniului general și specific
Verificarea în avans a completitudinii informației și conformității cu cerințele de raportare	Verificarea rapoartelor financiare, inclusiv în oficiul campaniei
Publicarea rapoartelor pe pagina web a CEC	Coroborarea documentelor contabile și altor documente confirmative relevante
Examinarea veniturilor și cheltuielilor pentru stabilirea conformității cu cadrul de reglementare	Efectuarea verificărilor activităților campaniei electorale la fața locului
Monitorizarea resurselor campaniei, inclusiv paginile web publice, resursele digitale online*	Cooperarea cu entitățile de stat și private

¹⁴⁰ Conform Art. 20 alin. 1 al Codului Electoral, Membrii Comisiei Electorale Centrale sunt numiți după cum urmează: a. un membru este numit de Președintele Republicii Moldova; b. un membru este numit de Consiliul Superior al Magistraturii; c. un membru este numit de Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne; d. patru membri sunt numiți de Parlament după cum urmează: doi membri propuși de majoritatea parlamentară; un membru propus de opoziția parlamentară și un membru propus de organizațiile societății civile reprezentative pentru domeniul electoral.

În timpul controlului rapoartelor financiare prezentate de partidele politice CEC se ghidează de așa principii ca:

- legalitatea – conformitatea cu prevederile legale;
- egalitatea – lipsa discriminării în accesul la finanțare;
- transparența veniturilor și cheltuielilor;
- independența de donatori;
- integritatea activităților.

Versiunea curentă a SIA „Alegeri”, modulul „Control Financiar”, permite depunerea rapoartelor incomplete. La cererea CEC partidele trebuie să corecteze rapoartele în termen de 5 zile lucrătoare, iar în cazul rapoartelor de finanțare a campaniilor – în termen de 48 de ore. Rapoartele financiare corectate se depun în exemplare originale pe suport hârtie deoarece în SIA „Alegeri” modulul „Control Financiar” nu are opțiunea de depunere și salvare a unui raport corectat.

Volumul de lucru legat de supraveghere este substanțial, dat fiind că sistemul electronic curent nu permite verificarea automată a datelor. Acest lucru îngreunează monitorizarea prevalenței unor asemenea probleme ca donatorii falși, cotizațiile de membru exagerate sau subestimarea donațiilor în natură și a cheltuielilor suportate.

Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2023 stipulează că pentru a crește transparența finanțării politice și a campaniilor, CEC trebuie să dezvolte pe pagina sa web un modul electronic care ar permite publicarea rapoartelor financiare în format de date deschise.¹⁴¹ Mai mult, conform Planului său Strategic pentru anii 2020-2023, ca organizație centrată pe alegători, CEC și-a asumat responsabilitatea de a folosi tehnologia pentru a crea servicii electorale electronice mai bune pentru cetățeni.¹⁴² CEC a informat CCIA că SIA „Alegeri” modulul „Control Financiar” se reformează pentru a răspunde la necesitățile de supraveghere mai bună și acces public la datele deschise.

Controlul din partea CEC poate fi de natură planificată sau poate fi întreprins din oficiu sau ca răspuns la o plângere.¹⁴³ Mărimea controlului poate varia la fel, de la un control holistic al finanțelor partidului până la un control sectorial al veniturilor și cheltuielilor. Ca organ de supraveghere, CEC poate solicita documentația primară, efectua monitorizări în teren și investiga potențialele încălcări, dat fiind că mandatul său de supraveghere a finanțării politice a fost extins în 2019 cu adăugarea unei funcții importante de stabilire a contravențiilor și aplicare a sancțiunilor față de partidele politice și concurenții electorali, în conformitate cu Codul Contravențional.

Recomandare:

- *CEC trebuie să elaboreze un modul online care să permită publicarea rapoartelor financiare ale partidelor politice și concurenților electorali sub formă de date deschise, și să lanseze o campanie de educație civică care să promoveze controlul din partea publicului (9 luni).*

Capacitățile CEC legate de supravegherea finanțării politice au fost subiectul unor recomandări din partea GRECO și ODIHR.¹⁴⁴ Pentru a asigura implementarea practică a prevederilor privind supravegherea, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au recomandat „...organului de supraveghere trebuie să-i fie

¹⁴¹ Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020; Hotărârea Parlamentului nr. 56, 30 martie 2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370789>. Termenul Strategiei a fost extins până în 2023 prin Hotărârea Parlamentului nr. 241 din 24 decembrie 2021, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129663&lang=ru.

¹⁴² Conform OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția „[...] digitalizarea informației și depunerea ei la organul de reglementare în formă digitalizată, ușor de căutat și reutilizat, poate facilita supravegherea și, prin urmare, minimiza necesitatea procedurilor pe suport de hârtie”. Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 258, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

¹⁴³ Controlul poate fi repetat, dacă este condiționat de noi informații sau alte circumstanțe.

¹⁴⁴ GRECO - mandatarea unui organ central independent, dotat cu împuterniciri și resurse suficiente și cu asistență de la alte autorități la necesitatea, pentru ca acesta să poată exercita supravegherea efectivă, să efectueze investigații și să implementeze regulamentele privind finanțarea politică. Raportul Final ODIHR, MOA de la alegerile parlamentare anticipate din 2021 - pentru sporirea transparenței și responsabilității finanțării campaniei, organul de supraveghere trebuie să fie echipat cu autoritatea, resursele și experiența tehnică necesare pentru a-și exercita efectiv funcțiile.

puse la dispoziție suficiente resurse, inclusiv un număr corespunzător de personal specializat în auditul finanțelor.¹⁴⁵ Inițial CEC nu avea o abordare pro-activă față de supraveghere din motivul resurselor umane limitate și verifica doar conformitatea formală a rapoartelor financiare ale partidului politic și ale campaniei cu cadrul legislativ și de reglementare, precum și efectua anchete în răspuns la plângerile primite.

În iulie 2022, secretariatul CEC a fost reformat și a fost creată o nouă subdiviziune de Supraveghere și Control a Finanțării Partidelor Politice și Campaniilor Electorale (în continuare, „Subdiviziunea de finanțare politică a CEC”).¹⁴⁶ Conform organigramei acesteia, ea are opt persoane la sediul CEC, cinci dintre care au fost angajați din ianuarie 2023.¹⁴⁷ După ultimele modificări la Codul Electoral, 35 de Consilii Electorale Raionale (CER) de nivelul doi vor activa permanent, iar președinții acestora vor avea statut de funcționari publici. Aceștia vor îndeplini și atribuțiile de supraveghere a finanțării politice. Conform Președintei CEC, numărul de personal este suficient pentru a responsabiliza candidații în campanie și partidele politice pentru încălcările legate de finanțarea campaniei, cu aplicarea sancțiunilor conform Codului Contravențional în baza concluziilor rapoartelor de supraveghere și control.

Regulamentul CEC privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, elaborat în prezent, stabilește fundamentul pentru a face controlul din partea CEC mai direct și pro-activ. Succesul activității de supraveghere va depinde și de resursele umane și materiale, și de capacitățile CEC în fața alegerilor locale din 2023. Mai mult, CEC, în cooperare cu CE, este în proces de elaborare a metodologiilor privind supravegherea și controlul finanțării partidelor politice și campaniilor electorale. Acestea vor asigura o abordare consecventă față de verificarea informației prezentate de partidele politice și candidați, și, în același timp, va proteja CEC de acuzațiile privind părtinirea politică la îndeplinirea mandatului său de supraveghere.

Recomandare:

- *CEC trebuie să crească capacitățile președinților CER de monitorizare a activităților campaniilor și evaluare a veridității rapoartelor de finanțare a campaniilor (9 luni).*

În cazul suspiciunilor de comitere a infracțiunii, CEC va transmite cazul la autoritățile de urmărire penală. În general, CEC a progresat în ceea ce privește funcțiile sale de supraveghere și a recăpătat încrederea publicului. Există cazuri de neîndeplinire a prevederilor privind finanțarea politică care testează capacitățile CEC. Cel mai notoriu fiind totuși Partidul Șor, în care CEC a epuizat sancțiunile pentru finanțarea campaniilor prevăzute de Codul Electoral. Candidații Partidului Șor au primit sancțiuni administrative și înregistrarea a patru candidați a fost anulată din cauza folosirii fondurilor nedeclarate în campanie și a suportării cheltuielilor mai mari decât pragul aplicabil pentru fondurile electorale. CEC a mai decis să suspende finanțarea publică a partidului în primul semestru al anului 2023.¹⁴⁸ (Pentru mai multe detalii a se vedea descrierea cazului în Capitolul: 6.3.2.)

PA folosește rapoartele financiare ale partidelor ca bază pentru verificarea tranzacțiilor financiare ale partidelor politice investigate. De exemplu, în cazuri de suspiciuni ale intrărilor nedocumentate de numerar,

¹⁴⁵ Comisia de la Veneția/OSCE-ODIHR, Opinia comună privind cadrul legal al Republicii Moldova privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, adoptată la 11 decembrie 2017 (CDL-AD(2017)027), paragraful 15, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)027-e).

¹⁴⁶ Decizia CEC nr. 261 din 30 decembrie 2021 privind aprobarea limitei de personal, structurii organizaționale și a diagramei de personal a Comisiei Electorale Centrale, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-aprobarea-efectivului-limita-structurii-organizatorice-si-organigr-2751_101057.html.

¹⁴⁷ În afară de șeful și vice-șeful diviziunii, ea va avea doi funcționari publici cu studii în drept, doi cu studii financiare, un specialist IT și o persoană delegată să se ocupe de contestarea deciziilor CEC în judecată.

¹⁴⁸ Deciziile Comisiei Electorale Centrale [CEC nr. 435/2016](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatiar-cec-1027-din-19-octom-2751_85737.html) din 19 octombrie 2016, [CEC nr. 3791/2020](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-sesizarea-nr-cec-76985-din-3-2751_96209.html) din 4 martie 2020, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-rapoartele-financiare-ale-grupurilor-de-initiativa-constituite-2751_96196.html; [CEC nr. 205/2021](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-punctul-2-din-hotararea-nr-1902021-cu-2751_100951.html) din 8 decembrie 2021, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_100902.html; [CEC no. 188/2021](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_100850.html) din 1 decembrie 2021, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_100838.html; [CEC nr. 549](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_101981.html) din 7 ianuarie 2022, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_101981.html.

PA verifică acumularea donațiilor private făcute către un partid într-o anumită perioadă de timp. Adesea persoanele au indicat că donatorii neagă că au donat bani către un partid politic. Sunt și cazuri de indicare a persoanelor decedate printre donatorii partidului.

Din mai 2021, conform Deciziei Comisiei pentru Situații Excepționale, Serviciul Informații și Securitate (SIS) colectează date privind riscurile de finanțare ilegală a partidelor politice și campaniilor electorale. La fel, Decizia a permis SIS, în limitele mandatului său, să opereze în afara procedurilor penale în scopuri de prevenire, pentru a proteja securitatea națională a țării.¹⁴⁹ Totuși, în cadrul legislativ care reglementează circumstanțele excepționale, conform Codului de procedură Penală, SIS poate efectua măsuri speciale de investigație menite să gestioneze informația privind activitățile ilegale doar în cadrul procedurii penale. SIS argumentează că ar fi mai efectiv în îndeplinirea mandatului său dacă legislația ar fi modificată pentru a permite operarea în afara procedurii penale.

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să modifice legislația ce reglementează activitățile SIS astfel ca să permită SIS, în timp real și în afara unei proceduri penale, colectarea de informații privind finanțarea ilegală a partidelor politice și campaniilor electorale care amenință securitatea statului în toate circumstanțele (excepționale și non-excepționale) (12 luni).*

La exercitarea rolului său de supraveghere a finanțării campaniilor, CEC cooperează cu următoarele organe de stat:

- Agenția Servicii Publice – pentru verificarea dacă donațiile private de la persoanele fizice corespund restricțiilor prevăzute (Art. 54 alin. 5 lit. a), b), c) al Codului Electoral);
- Agenția Achiziții Publice – pentru a verifica dacă donațiile corporative private corespund restricțiilor prevăzute (Art. 54 alin. 5 lit. d), f) și g) al Codului Electoral)
- Serviciul Fiscal de Stat, Casa Națională de Asigurări Sociale și Agenția Națională de Asigurări în Medicină – pentru verificarea dacă donațiile private de la persoanele fizice și juridice corespund restricțiilor prevăzute individual private (Art. 57 alin. 1 lit. a) al Codului Electoral și Art. 26 alin. 5 lit. e) al Legii privind partidele politice).

Recomandare:

- *CEC trebuie să instituie un „sistem de prioritate” în care „semnalele de alertă” care indică folosirea posibilă a fluxurilor de numerar neraportate și/sau ilegale, detectate în procesul de verificare inițială a rapoartelor financiare ale partidelor politice și concurenților electorali, ar duce imediat la proceduri ulterioare de control și investigație (9 luni).*

O asemenea abordare ar putea asigura răspunsul prompt la încălcările depistate și combaterea mai efectivă a finanțării ilicite.

În 2010, a fost creat Centrul de Guvernare Electronică (E-Guvernare) pentru a susține agenda de transformare electronică a guvernului. Instituția este centrată pe modernizarea tehnică a sectorului public pentru a crea servicii guvernamentale mai eficiente, transparente și conectate.¹⁵⁰ În centrul eforturilor de modernizare tehnică a Centrului de E-guvernare din Moldova este MConnect, o platformă de interoperabilitate destinată pentru a facilita schimbul de date între entitățile guvernamentale. MConnect servește ca bază a procesului de re-inginerie a serviciilor publice din Republica Moldova. Ea permite livrarea simplificată a serviciilor publice atât cetățenilor, cât și persoanelor juridice, precum și optimizarea proceselor guvernamentale interne, inclusiv integrarea SIA Alegeri.¹⁵¹

¹⁴⁹ Art. 7 și 8 al Legii nr. 753 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, 23 decembrie 1999, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121235&lang=ro.

¹⁵⁰ Centrul de guvernare electronică a lucrat în parteneriat cu Banca Mondială, Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP), sectorul privat, societatea civilă și funcționarii publici din Republica Moldova.

¹⁵¹ Platforma de interoperabilitate MConnect se bazează pe câteva produse acționabile în cloud și complet cu mai mulți utilizatori. Ea este o sursă deschisă la 100% pe platforma integratoare (middleware) WSO2 care permite entităților guvernamentale să facă schimb de date în mod sigur și ușor și asigură o disponibilitate înaltă pentru utilizatori, <https://www.egov.md/ro/content/platforma-guvernamentala-de-interoperabilitate>.

Recomandări:

- *Centrul de Guvernare Electronică trebuie să instituționalizeze colaborarea tuturor agențiilor de supraveghere financiară politică ale statului (CEC, Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Națională de Asigurări Sociale) pentru colectarea și prezentarea informației privind veniturile declarate ale donatorilor, facilitând verificarea autenticității donațiilor (9 luni).*
- *CEC trebuie să implice alte instituții, cum ar fi Agenția Servicii Publice, Agenția Achiziții Publice și Agenția Națională de Asigurări în Medicină pentru o mai bună consolidare a supravegherii finanțării partidelor politice, de exemplu, prin interoperabilitatea bazelor de date respective ale acestora și prin folosirea Centrului de Guvernare Electronică ca platformă pentru facilitarea cooperării între instituțiile date (12 luni).*

6.1.2. Curtea de Conturi

Conform recomandării Comisiei de la Veneția că „...finanțarea partidelor politice din fonduri publice trebuie să fie însoțită de supravegherea conturilor partidelor de către organele specifice”, CdC i-a fost încredințat mandatul de supraveghere a subvențiilor de stat pentru partidele politice.¹⁵² În caz dacă CdC determină că finanțarea publică a fost folosită în alte scopuri decât cele prevăzute de lege, suma de bani cheltuită contrar prevederilor legii trebuie să fie restituită în bugetul de stat.

CdC a fost critică în ceea ce privește rolul său de instituție desemnată de supraveghere a finanțării politice. Conform CdC:

- verificarea parțială a cheltuielilor partidelor, limitată la finanțarea publică, are o mică valoare adăugată, dat fiind că lipsește tabloul mare al dinamicii finanțării politice;
- partidele politice au o atitudine foarte sânguincioasă și grijulie față de utilizarea finanțării publice, dat fiind că se tem de necesitatea de a o restitui în bugetul de stat;
- CdC are mandatul de supraveghere a finanțării politice, însă nu are finanțare adițională pentru îndeplinirea acestuia. Astfel, ea are o povară în plus pentru resursele umane existente care sunt deja ocupate pe deplin.

Conform CdC, CEC trebuie să fie singurul organ de supraveghere, cu posibilitatea de a obține suport de la alte instituții pentru determinarea veridicității raportării și a transmite infracțiunile penale către Procuratură. PNUD Moldova a ajuns la aceleași concluzii. În 2022, ea a efectuat o analiză a deficiențelor și a pregătit o „Foaie de parcurs privind reorganizarea” Departamentului Finanțe și Economie al CEC. Conform evaluării PNUD. Funcția CdC de primire a rapoartelor financiare ale partidelor politice ar putea fi limitată la confirmarea constatărilor CEC și aplicarea contravențiilor.

În același timp, CEC nu are o metodologie pentru supravegherea cheltuielii fondurilor de stat și consideră că, în ceea ce privește supravegherea finanțării publice, CdC trebuie să rămână autoritatea responsabilă, iar rolul CEC să fie limitat la distribuirea subvențiilor către partidele politice conform formulei curente. Într-adevăr, rolul de supraveghere al CdC permite o examinare comprehensivă a banilor publici dedicați partidelor politice.

Recomandare:

- *Curtea de Conturi trebuie să elaboreze o metodologie de gestionare a fondurilor de stat pentru partidele politice (6 luni).*

6.1.3. Procuratura Anticorupție

În raportul de evaluare a instituțiilor anticorupție din Republica Moldova, CCIA a ajuns la concluzia că Procuratura Anticorupție (PA), deși a fost creată să lupte cu corupția de nivel înalt în 2016, „a derivat multe, dacă nu majoritatea resurselor sale limitate pentru corupția mică. Istoricul ei în ceea ce privește corupția de

¹⁵² Compilarea opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția privind partidele politice, adoptată la 18 decembrie 2021 (CDL-PI(2021)016rev), Capitolul VII Finanțarea partidelor politice, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-PI\(2021\)016rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-PI(2021)016rev-e).

nivel înalt este scandalos de sărac”.¹⁵³ În același timp, legislația nu prevede o definiție clară a „corupției de nivel înalt”, termen folosit adesea ca sinonim al corupției politice, cu implicarea finanțării ilegale a partidelor politice și campaniilor electorale.¹⁵⁴ Înainte de aprilie 2023, liderii partidelor politice și candidații electorali erau investigați penal de PA în cazurile când valoarea mijloacelor financiare, donațiilor, alocațiilor din bugetul de stat sau fondurile electorale folosite abuziv depășeau 250,000 MDL (aproximativ 12,820 EUR).¹⁵⁵

CCIA, în cursul analizelor anterioare, a recomandat ca Parlamentul să ofere mandat PA de a petrece urmărirea penală în privința unor asemenea infracțiuni ca:

- coruperea alegătorilor, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale, și finanțarea ilegală a partidelor politice, a grupurilor de inițiativă, a concurenților electorali sau a participanților la referendum (Articolele 181¹- 181³ Cod Penal)
- gestiunea defectuoasă sau frauduloasă a băncii, a societății de investiții, a societății de asigurări (Articolul 239¹ Cod Penal)
- utilizarea contrar destinației a împrumuturilor din fondurile străine (Articolul 240 Cod Penal)
- spălarea banilor (Articolul 243 Cod Penal)
- coruperea pasivă, coruperea activă, traficul de influență, exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese, abuzul de putere sau abuzul de serviciu, și excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (Articolele 324–328 Cod Penal)
- îmbogățirea ilicită (Articolul 330² Cod Penal)
- falsul în acte publice, obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe, delapidarea mijloacelor din fondurile externe, luarea de mită, darea de mită, abuzul de serviciu (Articolele 332–335 Cod Penal).

În aprilie 2023, parlamentul a votat delimitarea împuternicirilor PA și CNA în investigarea cazurilor de corupție de nivel înalt.¹⁵⁶ În timp ce modificările legale includ unele din recomandările CCIA menționate mai sus, contrar sugestiilor CCIA, din august 2023, anume CNA se va ocupa de urmărirea penală a liderilor partidelor politice, nu este impus nici un prag monetar. PA va efectua urmărirea penală în privința funcționarilor de rang înalt.¹⁵⁷

Procurorul Șef în Procuratura Anticorupție a propus modificarea ulterioară a Art. 181² în așa mod ca să permită eliberarea de răspundere penală a persoanelor care, deși se fac vinovate de asemenea infracțiuni ca falsificarea rapoartelor, abuzul de resurse administrative, extorsiune a donațiilor, delapidarea finanțării publice sau acceptarea banilor de la grupări criminale organizate, au contribuit activ la descoperirea sau pedepsirea infracțiunii prin autodenunțare, prin denunțarea și facilitarea urmăririi altor persoane care au comis sau au contribuit la comiterea infracțiunii, prin predarea voluntară a mijloacelor financiare care constituie obiectul material al infracțiunii, prin indicarea sursei de origine a acestor mijloace financiare.¹⁵⁸

În termeni de capacitate instituțională PA a raportat că necesită mai multe resurse și instrumente pentru a accelera investigațiile. Mai mult, este necesar suport ferm și nestrămutat din partea legislativului pentru a introduce modificări care ar permite o urmărire penală mai efectivă a cazurilor de corupție. Principalele

¹⁵³ Raportul CCIA, *Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*, op. cit. https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Ruperea-cercului-vicios_regandirea-cadrului-instituțional-anticorupție-in-Republica-Moldova.pdf.

¹⁵⁴ „În scopul continuității și a unei abordări sistemice față de reforma sistemului juridic anticorupție în Moldova, „corupție de nivel înalt” se consideră (i) de scară largă, (ii) are loc la nivelul formulării politicilor, (iii) în care politicile și normele pot fi influențate în mod nejustificat, implicând persoane cu funcție de demnitate publică și factori de decizie politică, (iv) care își folosesc funcția (v) pentru a obține mită, pentru a adapta acte juridice sau pentru a deturna sume de bani, (vi) adesea în cantități mari (vii) pentru a trage foloase și (viii) care cauzează prejudicii grave și pe larg răspândite indivizilor și societății. Deseori, aceasta rămâne nepedepsită. Raportul CCIA, *Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*, pag. 16, ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Ruperea-cercului-vicios_regandirea-cadrului-instituțional-anticorupție-in-Republica-Moldova.pdf.

¹⁵⁵ Codul penal (Art. 181¹ – 181³), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135678&lang=ro.

¹⁵⁶ Legea. 83 privind modificarea Codului de Procedură Penală, 14 aprilie 2023, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136756&lang=ro.

¹⁵⁷ CCIA Report, *Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*, https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Ruperea-cercului-vicios_regandirea-cadrului-instituțional-anticorupție-in-Republica-Moldova.pdf.

¹⁵⁸ La 14 aprilie 2023 Parlamentul a adoptat următoarea modificare la Codul Penal: „Dacă inculpatul a recunoscut comiterea infracțiunilor prevăzute de art. 181¹–182, 239–240, 242¹, 242², 256, 324–335¹, 370 și a solicitat ca hotărârea să fie luată în baza dovezilor administrative în timpul etapei de urmărire penală, el beneficiază de reducerea cu o pătrime numai a limitei pedepsei maxime prevăzute în Partea Specială a prezentului cod (Codul de Procedură Penală) în cazul pedepsei cu amendă, lucru neremunerat pentru comunitate sau închisoarea.”

provocări la investigarea cazurilor de corupere politică legate de campania electorală identificate de PA sunt complexitatea tipurilor de infracțiuni, care necesită implicarea resurselor financiare, umane și juridice corespunzătoare, și termenul de prescripție în limitele căruia trebuie întreprinsă activitatea dată.¹⁵⁹

Procurorul Anticorupție este de părere că este necesar de reexaminat restricțiile privind facerea publică a informației legată de caz înainte să existe o hotărâre a instanței de judecată. În cazurile de corupere politică, restricțiile curente privesc publicul de informația crucială privind liderii politici și funcționarii aleși puși sub învinuire. Procurorul Anticorupție argumentează că în caz de prelungire a urmăririi penale, există risc grav ca partidele finanțate ilegal să-și poată continua activitate fără piedici și chiar să ajungă la putere folosind mijloacele ilegale care reprezintă obiectul investigației. Împărtășirea informației privind natura și gravitatea infracțiunilor de care este acuzată o persoană ar permite la fel PA să evite acuzațiile de părtinire politică.

Recomandare:

Parlamentul trebuie să modifice Codul Penal pentru a permite instanțelor de judecată să reducă pedepsele penale pentru persoanele care:

- a. au contribuit activ la descoperirea sau contracararea infracțiunii prin intermediul auto-dezvăluirii voluntare,
- b. au facilitat identificarea și urmărirea penală a altor persoane care au comis sau au contribuit la comiterea infracțiunii,
- c. au predat voluntar mijloacele financiare care constituie obiectul material al infracțiunii,
- d. au acordat asistență importantă în alt mod urmăririi penale în timpul investigațiilor (12 luni).

6.1.4. Autoritatea Națională de Integritate

În 2017, Guvernul Republicii Moldova a introdus cerința de obținere a Certificatului de Integritate de la Autoritatea Națională de Integritate (ANI) pentru a spori credibilitatea funcționarilor aleși. Profunzimea și validitatea procesului de verificare a ANI au fost chestionate atunci când în 2019 aceasta a emis un certificat pozitiv lui Ilan Șor.

Precum este indicat în cel de-al doilea raport al CCIA, ANI are un rol ambiguu și limitat în prevenirea participării candidaților suspecti la alegeri. Prin urmare, precum a fost recomandat de CCIA, prevederile privind certificatele de integritate au fost abrogate recent, deoarece acestea „au eșuat ca filtre legitime de integritate, iar mulți candidați cu integritate îndoielnică au intrat în Parlament. În schimb, introducerea certificatelor de integritate a creat un volum de muncă suplimentar și a distras atenția inspectorilor de la verificarea averilor și a conflictelor de interese”.¹⁶⁰

6.1.5. Supravegherea de către publicul general

Societatea civilă și mas-media joacă un rol vital în supravegherea finanțării politice, luând o poziție activă în investigații și procesele legislative. Codul Electoral prevede drepturi extinse pentru observarea națională și internațională. Observatorii acreditați au dreptul să urmărească toate etapele procesului electoral, însă accesul lor la datele privind donatorii campaniei au trezit îngrijorări, dat fiind că locul de muncă al donatorului este calificat de CEC ca date cu caracter personal protejate.¹⁶¹ În timpul alegerilor parlamentare din 2014, investigațiile jurnalistice au dezvăluit donații mari primite de la angajații companiilor care au avut

¹⁵⁹ La solicitarea CCIA, PA a prezentat informația privind examinarea trimerilor și cauzele penale privind finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale inițiate în 2014–2023. Conform datelor din Registrul de Informație Criminalistică și Criminologică (RICC) al Serviciului Tehnologii Informaționale al MAI și informației prezentate de CNA, din 39 de cazuri înregistrate, 18 cazuri au fost respinse din motivul refuzului de inițiere a urmăririi penale (2014–2021), 17 cazuri sunt în proces de investigație (2020–2023), trei cazuri sunt transmise MAI conform competenței (2019–2022) și un caz este examinat de Curtea Supremă de Justiție (2022).

¹⁶⁰ Recomandarea nr. 33. Parlamentul ar trebui să elimine certificatele de integritate introduse prin articolul 311 din Legea nr. 82 privind integritatea în 2018. (6 luni). CCIA, *Ruperea cercului vicios: regândirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*, pagina 54, https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/11/CCIA_Ruperea-cercului-vicios_regandirea-cadrului-instituional-anticoruptie-in-Republica-Moldova.pdf.

¹⁶¹ Conform legii, date cu caracter personal sunt orice informație care se poate referi, direct sau indirect, la o persoană identificată sau identificabilă. Art. 3 al Legii privind protecția datelor cu caracter personal nr. 133 din 08 iulie 2011, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133182&lang=ro.

contracte de stat și ai entităților publice.¹⁶² Așadar, locul de muncă al donatorului este o sursă valoroasă de informație care permite o verificare profundă a surselor de finanțare.

Dintre organizațiile societății civile, Promo-LEX este organizația cheie care se ocupă de supravegherea finanțării politice. ONG-ul a elaborat o metodologie de monitorizare pentru a urmări cheltuielile în campanie, și evaluările cheltuielilor conform acesteia fac mai dificilă folosirea de către partide și candidați a fondurilor peste limitele legale sau abuzul resurselor administrative de către aceștia.¹⁶³

Jurnalismul de investigații a permis transparența multor cauze de corupție care ar fi rămas altfel necunoscute, având în vedere colaborarea instituțiilor de stat la acel moment cu vinovații. Anume datorită, printre altele, Asociației de Reporteri de Investigație și Securitate Editorială din Moldova (RISE Moldova) și ziarului de investigații Ziarul de Gardă au ieșit la lumină numeroase cazuri de corupere politică.¹⁶⁴

CtEDO: RISE Moldova și Sănduța v. Republica Moldova

Investigațiile jurnalistice privind coruperea politică nu au fost întotdeauna bine primite de partidele politice și autoritățile de stat din Moldova. RISE Moldova, după publicația sa, „Banii lui Dodon din Bahamas”, care a dezvăluit cazul de finanțare străină ilegală a candidatului PSRM la alegerile prezidențiale din 2016, a fost dată în judecată de PSRM pentru defăimare. Socialiștii au invocat că nici un organ de stat nu a găsit ilegalități în finanțarea partidului și a candidatului său victorios la alegerile prezidențiale. Instanța a constatat că articolul este defăimător și a obligat RISE Moldova să recunoască în public că informația publicată nu este adevărată. RISE Moldova a contestat verdictul la CtEDO. Conform procedurii standard, după ce CtEDO a comunicat Guvernului Republicii Moldova despre caz, Curtea de Apel Chișinău a recunoscut încălcarea libertății de comunicare a informației și a respins acțiunea privind defăimarea.¹⁶⁵

6.2. Consecințele juridice ale încălcărilor legate de finanțarea politică

GRECO a recomandat ca „toate încălcările privind finanțarea partidelor politice, campaniilor electorale să fie clar definită și supuse unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive, în timp ce termenele de prescripție să fie extinse pentru a permite autorităților competente să supervizeze efectiv finanțarea politică...”

Legislația în vigoare prevede trei tipuri de sancțiuni:

- administrative, cum ar fi privarea partidului de finanțarea publică, sau radierea din oficiu din registrul de stat al partidelor politice,
- ca și în Codul Contravențional, cum ar fi atenționarea, amenda și/sau privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități,
- ca și în Codul Penal, „Încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau campaniilor electorale”, Art. 181² și „Finanțarea ilegală a partidelor politice, a grupurilor de inițiativă, a concurenților electorali sau a participanților la referendum”, Art. 181³. (A se vedea Tabelul 7).

Sancțiunile pentru contravenția de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale nu depășesc 25,000 MDL (aproximativ 1,250 EUR) și privarea până la un an de dreptul de a deține anumite funcții

¹⁶² Centrul de Investigații Jurnalistice, *Angajați ai firmelor abonate la bani publici, sponsori ai partidelor în campania electorală*, 30 ianuarie 2015, <https://www.investigatii.md/ro/investigatii/bani-publici/angajati-ai-firmelor-abonate-la-bani-publici-sponsori-ai-partidelor-in-campania-electorală>.

¹⁶³ Promo-LEX, *Raport Final, Misiunea de observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019*, pagina 8, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019_Eng.pdf.

¹⁶⁴ Articolul RISE Moldova privind rolul FSB-ului rus în politica Moldovei a fost recunoscut ca unul dintre cele mai bune articole de investigații în limba rusă și ucraineană din 2022 de către Rețeaua Globală a Jurnalismului de Investigații. A se vedea: Simanovych O., *Cele mai bune articole de investigații în rusă și ucraineană din 2022*, Rețeaua Globală a Jurnalismului de Investigații, 4 ianuarie 2023, <https://gijn.org/2023/01/04/2022s-best-investigative-stories-in-russian-and-ukrainian/>.

¹⁶⁵ CEDO, *Asociația Reporterilor de Investigații și Securitate Editorială din Moldova și Sănduța vs. Republica Moldova*, (4358/19), Strasbourg, 12 ianuarie 2022, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%224358/19%22%5D%7D>.

pentru persoana responsabilă. (A se vedea Anexa IV) Cazurile de contravenții sunt foarte puține. Adesea cazurile sunt încetate din motivul expirării termenului de prescripție. GRECO, în timpul celei de-a treia runde de evaluări, a recomandat ca „termenele de prescripție aplicabile față de contravențiile date să fie suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să supravezeze efectiv finanțarea politică.” În prezent Codul Contravențional prevede un termen de prescripție de trei luni.

Conform informației de la CEC, în 2021 instanțele de judecată au examinat 8 cazuri contravenționale inițiate în 2020, în privința a 7 persoane cu funcție oficială. Instanța a aplicat amenzi financiare în 4 cazuri, în 2 cazuri procedura contravențională a fost încetată din motivul expirării termenului de prescripție. În 2 cazuri, persoanele au fost găsite vinovate, însă nu au fost aplicate sancțiuni, iarăși din motivul expirării termenului de prescripție.

În ceea ce privește cauzele contravenționale din 2021, instanțele de judecată au examinat 20 de dosare contravenționale. Rezultatele au fost următoarele:

- Amenzi în 9 cazuri.
- În 3 cazuri persoanele au fost găsite vinovate, însă nu au fost aplicate sancțiuni, din motivul expirării termenului de prescripție.
- Într-un caz cauza de contravenție a fost încetată din motivul lipsei încălcării.
- 2 cazuri sunt în proces de reexaminare în prima instanță, într-un alt complet de judecată.
- 5 cazuri sunt examinate de Curtea de Apel.

În baza regulilor electorale nou aprobate, CEC poate face o distincție clară între diferite tipuri de încălcări și aplica diferite răspunsuri și sancțiuni. Cu toate acestea, Codul Electoral trebuie să prevadă o detaliere mai gradată a sancțiunilor, conform gravității încălcării, la stabilirea sumelor amenzilor sau a sumelor de finanțare publică care urmează a fi reduse. Când este vorba de aplicarea sancțiunilor administrative, cu siguranță termenul de prescripție rămâne a fi prea scurt pentru a răspunde la încălcările apărute.

Pentru încălcările legate de finanțarea campaniilor, CEC sau CER, din oficiu sau la cererea concurenților electorali, în conformitate cu principiul proporționalității, pot aplica față de concurenții electorali sancțiuni administrative și financiare. *(O privire generală asupra sancțiunilor prevăzute pentru încălcarea prevederilor referitoare la finanțarea politică este dată în Anexa IV)*

Legislația Republicii Moldova privind finanțarea politică a făcut progrese clare în ultimii ani în ceea ce privește evoluția sistemului de sancțiuni pentru încălcările legate de finanțarea campaniilor. (A se vedea Tabelul 6)

Tabelul 6: Evoluția sistemului de sancționare pentru încălcările legate de finanțarea campaniilor 2014-2021

Alegerile parlamentare din 2014

- Trei plângeri invocând lipsa transparenței fondurilor și cheltuielilor excesive au fost depuse la CEC după rapoartele financiare finale, și nu au fost examinate în fond. CEC le-a transmis PA, Procuraturii Generale și autorităților fiscale și polițienești, dat fiind că nu avea mijloace pentru verificarea probelor. Procuratura generală a început urmărirea penală, însă nu au fost raportate rezultate. Plângerile au fost incluse pentru adjudecarea de către Curtea Constituțională înaintea aprobării rezultatelor alegerilor, însă nu au fost examinate în fond.
- Un candidat a fost exclus din campanie pentru pretinsa folosire a fondurilor străine în campania electorală.

<p>Alegerile prezidențiale din 2016</p> <ul style="list-style-type: none">• CEC a emis o atenționare către doi candidați pentru raportarea greșită a finanțării campaniei. Ea a solicitat clarificarea posibilelor cheltuieli neraportate de la un candidat și a solicitat Inspectoratului Fiscal de Stat să verifice originea donațiilor ce depășesc 75,000 MDL (aproximativ 3,800 EUR).• Un candidat a fost exclus din campanie pentru folosirea fondurilor nedeclareate, fapt raportat pe larg ca un caz de cumpărare a voturilor.¹⁶⁶• Două alte cazuri examinate de CEC erau legate de pretinsa implicare a cetățenilor străini în campanie.
<p>Alegerile parlamentare din 2019</p> <ul style="list-style-type: none">• Când alegerile erau organizate conform sistemului electoral mixt, CEC a examinat rapoartele de finanțare a campaniei de la 15 partide politice înregistrate în calitate de candidați în circumscripția națională și 57 de candidați independenți dintr-o circumscripție cu membru unic.• Din 15 partide politice înregistrate ca concurenți electorali, 14 au prezentat rapoarte. CEC a solicitat Inspectoratului Fiscal de Stat să verifice originea donațiilor ce depășesc 75,000 MDL (aproximativ 3,800 EUR) ale PDM și ale unui candidat independent.• Din 57 de candidați independenți, 17 nu au prezentat rapoarte. Candidații au fost atenționați privind expirarea termenului limită de neraportare a cheltuielilor.• Un candidat a fost exclus din campanie pentru folosirea fondurilor nedeclareate, fapt raportat pe larg ca un caz de cumpărare a voturilor.
<p>Alegerile prezidențiale din 2020</p> <ul style="list-style-type: none">• Principalele probleme care au reprezentat subiectul apelurilor au fost: implicarea cetățenilor străini și a altor state în campania electorală, folosirea resurselor administrative, folosirea resurselor financiare nedeclareate, cumpărarea voturilor și organizarea transportării alegătorilor la stațiile de votare.• CEC a emis o singură decizie, trei cazuri au fost transmise poliției și Procurorului General.¹⁶⁷
<p>Alegerile parlamentare din 2021</p> <ul style="list-style-type: none">• CEC a emis o atenționare către doi candidați pentru neraportare. Ea a cerut clarificarea posibilelor cheltuieli neraportate de la un candidat și a solicitat Inspectoratului Fiscal de Stat să verifice originea donațiilor ce depășesc 75,000 MDL (aproximativ 3,800 EUR).• Doi concurenți au fost obligați să achite în bugetul de stat valoarea donațiilor care depășesc pragul stabilit pentru donațiile de la persoanele fizice.• Au fost emise atenționări în 12 cazuri.• Un candidat a fost exclus din campanie pentru folosirea fondurilor nedeclareate, fapt raportat pe larg ca un caz de cumpărare a voturilor.

În 2022, CEC a transmis către organele de drept două cazuri de încălcări privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Cazurile se refereau la folosirea fondurilor și materialelor nedeclareate de către Partidul Șor în timpul campaniei electorale dinaintea alegerilor parțiale locale din mai 2022 și examinarea metodelor de finanțare ale Partidului Șor în primul semestru al anului 2022. În ambele cazuri informația a fost transmisă PA.¹⁶⁸

Contrar recomandărilor ODIHR, sancțiunile financiare sunt foarte joase în comparație cu gravitatea infracțiunii și volumele de resurse financiare pretins neraportate și obținute din surse ilegale, inclusiv de la

¹⁶⁶ Plângerea nr. CEC-10/27 din 19 octombrie 2016 privind solicitarea eliminării din listă a concurentului de Inna Popenco (Mișcarea Social-Politică „Ravnoprave” din motivul cumpărării voturilor și folosirii fondurilor nedeclareate. Inna Popenco a organizat un eveniment unde au fost distribuite cartele de reduceri la un magazin către alegători. Curtea de Apel Chișinău a anulat înregistrarea concurenței date, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-1027-din-19-octom-2751_85737.html.

¹⁶⁷ Decizia CEC nr. 4427/2020, 25 octombrie 2020, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-contestatia-nr-cec-10apr3-din-21-2751_98050.html.

¹⁶⁸ A se vedea: Deciziile CEC Nr. 678 din 9 septembrie 2022, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-controlul-reflectarii-veniturilor-si-cheltuielilor-concurentului-e-2751_102627.html și nr. 821 din 15 decembrie 2022, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-exercitarea-atributiei-de-supraveghere-a-rapoartelor-regarding-2751_102887.html.

grupuri criminale organizate.¹⁶⁹ ODIHR și Comisia de la Veneția au raportat spectrul de sancțiuni care pot fi aplicate pentru neîndeplinirea prevederilor referitoare la finanțarea politică, care încep de la sancțiuni administrative și ajung până la confiscarea în bugetul de stat a suportului financiar necuvenit și până la pierderea înregistrării.¹⁷⁰

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să modifice Codul Contravențional pentru a extinde termenul de prescripție de trei luni pentru contravenții „pentru a permite autorităților competente să supravegheze efectiv finanțarea partidelor politice” (12 luni).*
- *Parlamentul trebuie să mărească considerabil gradul de sancționare în baza încălcării, în special în cazul mijloacelor nedecarate, inadmisibile sau străine, și să asigure efectivitatea, proporționalitatea și caracterul disuasiv al sancțiunilor (12 luni).*

6.3. Cazuri de supraveghere insuficientă/părtinitoare

Chiar când prevederile legale includ prezentarea conturilor privind finanțarea campaniilor și anumite sancțiuni pentru neprezentare, cum a fost în cazul Republicii Moldova în perioada anilor 2007-2021, cadrul legal este adesea insuficient și pus în aplicare necorespunzător, ceea ce creează percepția de corupție și justiție electorală părtinitoare.

Conform observatorilor politici din Moldova, lipsa unui angajament instituțional continuu de realizare a atribuțiilor de supraveghere reiese din instabilitatea și schimbările frecvente ale guvernului și ale tabloului politic, și din porozitatea dintre partid și funcția publică. Deci, sunt puține motivații de a fi fermi față de cei care sunt la putere și decisivi în supravegherea strictă a celor din opoziție, dat fiindcă ei se pot ușor (și adesea așa și se întâmplă) schimba cu locul după alegerile următoare.

O serie de figuri cheie, presupus implicate în cazuri de corupție la scară mare, au fugit din țară și este imposibil de a-i trage la răspundere pentru pretențiile infracțiuni, de ex.

- Vladimir Plahotniuc, liderul PDM a fost învinuit în absentia de formarea unui grup criminal organizat, șantaj. Dat fiind că el a fugit din țară în 2019 și continuă să se ascundă de justiție, a fost imposibil până acum de a-l trage la răspundere pentru acuzațiile menționate.¹⁷¹ Parlamentul a adoptat recent îmbunătățiri la legislația procesual penală pentru a permite procesele de judecată pe cauze în absența învinuitului atunci când persoana fuge de urmărirea penală sau de participarea la procesul de judecată.¹⁷²
- Veaceslav Platon, omul de afaceri acuzat în legătură cu dosarul „Laundromatul” a fost condamnat în 2017 la 18 de închisoare pentru delapidare și spălare de bani, însă Curtea Supremă de Justiție a casat condamnarea sa și a dispus rejudecarea cauzei din motivul încălcărilor procedurale în timpul ședințelor de judecată inițiale. Dl. Platon a fost eliberat din arest în 2019 și în 2021 a fugit în Marea Britanie, de unde a anunțat despre intenția sa de a se implica curând în politica din Moldova.
- Ilan Șor, la fel acuzat, printre altele, de implicare în cazul „Laundromaului”, a fugit în Israel în 2019. Deși nu a fost fizic prezent în țară, acest fapt nu l-a împiedicat să fie un candidat de succes la alegerile parlamentare din 2019 și 2021. Deși este inaccesibil pentru sistemul de justiție din Moldova, Ilan Șor continuă să exercite o influență substanțială asupra politicii din Republica Moldova.

¹⁶⁹ Conform Ghidului OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția, proporționalitatea sancțiunilor „trebuie să includă luarea în considerare a sumei de bani implicate, dacă au fost încercări de a ascunde încălcarea, și dacă încălcarea este de natură repetitivă”, Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 280, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

¹⁷⁰ Pentru întregul spectru de sancțiuni pentru neîndeplinirea prevederilor privind finanțarea politică, recomandate de ODIHR/Comisia de la Veneția, a se vedea *ibid*, paragraful 274.

¹⁷¹ Discursul Procurorului General de acuzare a lui Vladimir Plahotniuc de formarea unui grup criminal organizat, disponibil pe procuratura.md/md/news/1211/1/8322/.

¹⁷² Au fost adoptate modificări la codul de procedură Penală al Republicii Moldova la 26 iulie 2022 - Art. 41, 52, 64, etc.; Art. 19 Legea. 198/2007 privind asistența juridică garantată de stat. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132546&lang=ro#.

Chiar și în cazul politicianilor care continuă să locuiască în Moldova și se confruntă cu acuzații legate de corupție, Procuratura pare a fi adesea inefficientă. Adesea, persoanele arestate sunt eliberate din arest și dosarele sunt încetate din cauza insuficienței probelor colectate:

- La 26 mai 2022, Procuratura a decis plasarea în arest la domiciliu pe treizeci de zile a lui Igor Dodon, fost Președinte și lider timp de mulți ani al PSRM. Dodon a fost acuzat pe patru capete: corupere, acceptarea fondurilor infracționale în scopuri politice, îmbogățire ilicită și trădare de patrie.¹⁷³ Decizia a fost legată de înregistrările făcute cu ajutorul unei camere ascunse, scoase la iveală în 2019, unde era înregistrată o adunare între Igor Dodon și Vladimir Plahotniuc, în care dl Dodon admite că a primit suport financiar din Rusia. În înregistrare se arată la fel cum Igor Dodon primește o pungă (presumptiv cu bani) de la Vladimir Plahotniuc. În pofida gravității acuzațiilor și înregistrării video, Igor Dodon a fost eliberat din arest din motivul lipsei probelor suficiente. În pofida faptului că această investigație este în desfășurare, dl Dodon nu are dreptul să părăsească Moldova.
- În ianuarie 2023, Procurorul General a încetat dosarul așa-numiților „Parlamentari corupți” din motivul lipsei de probe și a morții principalului martor pe acel caz.¹⁷⁴ Cazul se referea la 14 foști membri al Parlamentului care, presumpțiv, au primit sume între 4-6 milioane MDL (200,000 – 300,000 EUR) în noiembrie-decembrie 2015 pentru a pleca din PCRM și a intra în rândurile PDM. Acțiunea ar fi fost urmărită penal în baza Codului Penal, care califică practica dată ca „coruperea în proporții deosebit de mari” și „în privința unei persoane cu funcție de demnitate publică”. (Art. 325 alin. 3 lit. a) și a1)).¹⁷⁵
- Marina Tauber, un deputat afiliat Partidului Șor, a fost învinuită în iulie 2022 de acceptarea cu bună știință a finanțării ilegale pentru partid de la un grup criminal organizat și de falsificarea raportului financiar al partidului pentru prima jumătate a anului 2022, cu intenția de a reține veniturile și cheltuielile actuale. Dna Tauber se află sub control judiciar. Investigația este în desfășurare.

În anumite momente, interlocutorii CCIA au ridicat întrebări nu numai privind capacitatea instituțională, ci și privind voința politică de a investiga și efectua urmărirea penală a acelor cazuri de corupție politică. Unii consideră că insuficiența instituțională rezultă dintr-o „combinație de lipsă de experiență a persoanelor numite de PAS, nivelul înalt de neîncredere în interiorul partidului între membrii săi și față de toate celelalte forțe politice, și o puternică campanie de a „curăța rapid” instituțiile democratice, care pot avea efecte negative pe termen mai lung pentru independența instituțiilor date, precum și pentru pluralismul politic și consolidarea democratică în Moldova”.¹⁷⁶

¹⁷³ O copie a rechizitoriului lui Igor Dodon este disponibilă la <https://cazuldodon.com/rechizitoriul/>.

¹⁷⁴ Procurorul General al Republicii Moldova, Dosarul numit „deputații care au dat dovadă de slăbiciune” încetat după trei ani de investigații, 25 ianuarie 2023, <http://procuratura.md/md/news/1211/1/9478/>.

¹⁷⁵ Pentru mai multă informație privind practica de „cumpărare” a membrilor Parlamentului, a se vedea: Cozonac C., Colun M., Comutatorii de Partid: Cine cumpără deputați în Moldova, Anticorupție.md, 30 octombrie 2020, <https://anticoruptie.md/en/investigations/integrity/party-switchers-who-buys-deputies-in-moldova>.

¹⁷⁶ Deen B., Zweers W., Mergând pe funie spre UE. Vulnerabilitățile Moldovei în mijlocul războiului din Ucraina, Raportul Clingendael, septembrie 2022, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-10/walking-the-tightrope-towards-the-eu.pdf>.

Găgăuzia – Un caz de coordonare instituțională insuficientă a supravegherii finanțării campaniilor

Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia este condusă în conformitate cu Constituția, Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Legea Autonomiei) și Regulamentul privind statutul juridic special. Legislativul Unității Autonome, APG, și șeful executivului, bașcanul, sunt aleși prin votul poporului. Alegerile în Găgăuzia sunt organizate conform propriului ei Cod Electoral și cu propria ei CEC, care nu se subordonează în nici un mod CEC din Moldova. CEC din Găgăuzia este organul de supraveghere a finanțării campaniei, către care concurenții electorali trebuie să depună rapoarte financiare săptămânale în perioada campaniei. CEC locală trebuie să examineze informația prezentată în rapoartele financiare pentru a stabili dacă este comprehensivă, și să solicite de la candidați informație adițională, în caz de necesitate.

Conform misiunilor de observare a alegerilor organizate la alegerile bașcanului din 2019 și la alegerea APG din 2021 de ONG-ul local, Pilgrim-Demo, CEC nu a avut suficiente resurse umane pentru a îndeplini în modul corespunzător sarcinile stipulate de Codul Electoral. De exemplu, la alegerile bașcanului din 2019 CEC a întreprins verificarea rapoartelor financiare depuse și a constatat că acestea sunt suficient de detaliate și complete. În același timp, cheltuielile raportate de candidata Irina Vlah, 273,758 MDL (aproximativ 13,500 EUR conform ratelor InfoEuro pentru 2019) au fost foarte mici în comparație cu intensitatea, diversitatea și cantitatea instrumentelor din campanie folosite de candidată. Observațiile date ridică întrebări privind cheltuielile campaniei (de ex., costul publicității online, mărfurile prin internet, poșta directă). O serie de interlocutori de la Pilgrim-Demo au constatat că unele costuri au fost subestimate, în special cele legate de producerea spoturilor în campanie și arendă a panourilor publicitare.¹⁷⁷

În Găgăuzia locuiește în mare parte populația pro-rusă vorbitoare de limba rusă. Ultimele alegeri ale bașcanului, petrecute la 30 aprilie și 14 mai 2023, au avut loc într-un cadrul legislativ și instituțional care nu permite verificarea suficientă a surselor de finanțare a campaniei folosite de candidații la funcția de bașcan. La 14 mai 2023, un candidat din Partidul Șor, Evghenia Guțul, a câștigat la alegerile bașcanului în turul al doilea. Conform rapoartelor de finanțare a campaniei prezentate, veniturile sale în campanie au fost într-o sumă fără precedent, de 2.45 milioane MDL (aproximativ 128,000 EUR), dintre care 98% au constituit donații monetare de la persoane private. În același timp, principalul său rival, Grigorii Uzun de la PSRM, cu care dna Guțul a concurat în turul al doilea, a raportat venituri cu peste șapte ori mai mici în campanie, adică 324,000 MDL (aproximativ 16,900 EUR).

Îngrijorările privind subestimarea fondurilor pentru companie și finanțarea străină sunt legitime. Bașcanul nu este doar șeful Găgăuziei, dar și membru din oficiu al Guvernului Republicii Moldova, și reprezentantul Găgăuziei în străinătate.

6.3.1. Cumpărarea voturilor

„Cumpărarea voturilor”, deși este o infracțiune, a fost observată destul de frecvent în alegerile din Moldova. Alegătorii au fost ademiniți cu diferite „stimulente” electorale (bani, bunuri, servicii, etc.) pentru a susține un anumit candidat. Alegerile prezidențiale din 2016, petrecute pe un fundal de neîncredere generală a publicului în instituțiile de stat, au fost marcate de practici de corupere a alegătorilor și abuz de resurse administrative, conform observatorilor de la ODIHR și Promo-LEX. A fost organizat transportul alegătorilor din Transnistria.¹⁷⁸ În consecință, Curtea Constituțională a statuat că „...organizarea transportului ilegal al alegătorilor, coruperea alegătorilor și implicarea cultelor religioase în alegeri...” trebuie să fie criminalizate.¹⁷⁹

¹⁷⁷ A se vedea rapoartele finale ale Misiunilor de observare a alegerilor desfășurate de Pilgrim-Demo la alegerile bașcanului din 2019 (<http://alegeri.md/images/2/28/Raport-interimar-pilgrim-demo-bascan-2019-ru.pdf>) și la alegerile în Adunarea Populară a Găgăuziei din 2021, <https://shorturl.at/muyK9>.

¹⁷⁸ Promo-LEX, Raport final al misiunii de observare a alegerilor prezidențiale din 30 octombrie 2016, pagina 12, <https://promolex.md/4875-raport-final-misiunea-de-observare-a-alegerilor-pentru-functia-de-presedinte-al-republicii-moldova-din-30-octombrie-2016/?lang=ro>.

¹⁷⁹ Hotărârea Curții Constituționale nr. PCC-01/139e-34/4, 13 decembrie 2016, <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=adrese&docid=103>.

Cu toate acestea, practica a continuat la alegerile următoare. De exemplu, în timpul alegerilor parlamentare din 2019, Inspectoratul Național de Poliție a înregistrat opt cazuri de suspiciune rezonabilă de corupere a alegătorilor. Materialele au fost expediate către PA pentru investigare.¹⁸⁰ În același timp, observatorii Promo-LEX au raportat cel puțin 188 de cazuri care ar putea fi calificate ca oferirea cadourilor.¹⁸¹

Coruperea alegătorilor a fost inclusă în Codul Penal în 2011, însă nu există cauze finalizate sau condamnări care ar implica infracțiunea dată. În timp ce unii interlocutori CClA au menționat că provocările principale în investigarea cazurilor de corupere a alegătorilor sunt procedurile penale complexe, de la colectarea probelor până la oferirea dreptului de apel, alții consideră că provocarea principală rămâne a fi reticența organelor de drept de a urmări efectiv și la timp asemenea infracțiuni, ca și în alte cazuri de corupție ce implică actori politici.

Candidatul Partidului Șor la alegerile prezidențiale din 2016, Inna Popenco nu a declarat costul cartelelor de membru la „magazinele sociale” distribuite alegătorilor.¹⁸² Deși acțiunile sale au fost considerate de CEC „corupere a alegătorilor”, ea nu a fost urmărită penal, dat fiind că Codul Penal nu criminaliza la momentul dat cumpărarea voturilor în timpul alegerilor prezidențiale, deși exista prevederea privind răspunderea penală pentru cumpărarea voturilor în timpul alegerilor parlamentare și locale, și în timpul referendumurilor. Din lipsa altor sancțiuni, CEC a decis să radieze candidatul din listă.

Codul Electoral a fost recent modificat pentru a interzice planificarea și organizarea transportului alegătorilor în ziua alegerilor (Art. 70 alin. 5). Adicional, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a fost mandatat să se implice în „prevenirea, contracararea și detectarea încălcărilor” legate de transportul alegătorilor. (Art. 28 alin. 2 lit. d))

Recomandare:

- CEC trebuie să creeze un mecanism de raportare și documentare promptă și ușoară a cazurilor de corupere a alegătorilor (6 luni).
- CEC în cooperare cu Guvernul Republicii Moldova trebuie să organizeze o instruire comună pentru toate organele de drept relevante pentru a spori considerabil diligența și capacitățile lor de a investiga eficient și de a efectua urmărirea penală a infracțiunilor legate de finanțarea campaniilor electorale (9 luni).

6.3.2. Excluderea candidatului și radierea partidului politic

Trăsătura cheie care distinge partidele politice de alte organizații este scopul lor: de a obține putere prin intermediul procesului electoral. Sancțiunile îndreptate către dreptul lor de a participa la alegeri pot fi foarte descurajatoare pentru erori. Totuși, în fapt, există câteva încălcări pentru care sancțiunile au efectul descurajant necesar. ODIHR și Comisia de la Veneția au recomandat ca „... excluderea concurenților electorali ca sancțiune aplicată de administrația alegerilor, ... trebuie să fie o măsură de ultimă instanță aplicată doar pentru cele mai grave încălcări și supusă supravegherii judiciare efective, în conformitate cu standardele și bunele practici internaționale”.¹⁸³ Mai mult, înainte de eliminarea candidatului din cursa electorală „partidul trebuie să aibă oportunitatea să solicite ca decizia finală referitoare la sancțiuni să fie luată de organul judiciar corespunzător în conformitate cu principiile judiciare.”¹⁸⁴

¹⁸⁰ Inspectoratul General de Poliție, Comunicat de presă: Statistica încălcărilor electorale, 21 februarie 2019, <https://politia.md/ro/content/comunicat-de-presa-statistica-incalcarilor-electorale>.

¹⁸¹ Promo-LEX, Raport final al misiunii de observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, pagina 55, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019.pdf.

¹⁸² Magazinele sociale sunt magazine unde marfa poate fi cumpărată la preț redus; în Moldova ele au fost create de Ilan Șor pentru a susține prezumtiv persoanele economic vulnerabile.

¹⁸³ Paragraful 7.6 al Documentului de la Copenhaga al OSCE din 1990 cere statelor participante ale OSCE să asigure că concurenții pot „[...] concura unii cu alții în baza tratamentului egal în fața legii și din partea autorităților.”, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304> Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția, CDL-AD(2002)23, paragraful 1.2.3.a, stipulează că „Egalitatea de șanse trebuie să fie garantată la fel și partidelor, și candidaților.”, <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

¹⁸⁴ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, pagina 45, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

Cazul Partidului Politic „Patria” v. Republica Moldova la CtEDO

Într-o decizie din 2020 referitoare la radierea unui partid politic (Patria) din alegerile parlamentare din 2014 în Moldova, CtEDO a stabilit că a fost făcut abuz de împuternicirile de radiere și nu a existat o supraveghere judiciară efectivă.¹⁸⁵ Cu trei zile înainte alegerilor, șeful inspectoratului general de poliție a scris către CEC că Partidul Politic „Patria” a încălcat prevederile Codului Contravențional și a solicitat anularea înregistrării ei la alegerile viitoare, dat fiind că Codul Electoral nu prevedea sancțiuni administrative sau penale pentru candidați.

CtEDO a ajuns la concluzia că descalificarea Partidului Politic Patria de la participarea la alegeri nu a fost bazată pe probe suficiente și relevante, procedurile comisiei electorale și ale instanțelor naționale nu i-au oferit partidului solicitant suficiente garanții împotriva arbitrarității și deciziile autorităților naționale nu erau suficient de motivate și, respectiv, erau arbitrare.¹⁸⁶

Conform recomandărilor ODIHR, modificările recente la Codul Electoral subliniază următoarele circumstanțe în care poate fi examinată anularea înregistrării concurenților electorali:

- a) folosirea fondurilor nedeclarate ce depășesc cu 1% pragul maxim al „Fondului Electoral”,
- b) depășirea pragului „Fondului Electoral”,
- c) folosirea mijloacelor străine, cu excepția donațiilor de la cetățenii moldoveni care au venituri obținute în străinătate,
- d) funcționarii publici înregistrați ca candidați la alegeri nu au demisionat din funcție pentru perioada electorală.

Radierea unui concurent trebuie să fie o sancțiune de ultimă instanță, după încălcări grave sau repetate ale legii. Cu toate acestea, Codul Electoral nu prevede sancțiuni intermediare pentru încălcările, față de care poate fi aplicată radierea, ceea ce ar putea duce la situația când concurenții nu vor fi pedepsiți deloc, dacă sancțiunea menționată de ultimă instanță nu va fi aplicată.

Recomandare:

- *Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a permite aplicarea altor sancțiuni în cazurile când anularea înregistrării unui concurent electoral nu este aplicată în pofida existenței circumstanțelor care putea duce la aceasta. (12 luni).*

¹⁸⁵ CtEDO, Partidul Politic „Patria” și alții v. Republica Moldova (5113/15), 4 August 2020 <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22ite-mid%22:%7B%22001-203826%22%7D%7D>.

¹⁸⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Ghid privind Articolul 3 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană a drepturilor omului, dreptul la alegeri libere, 31 august 2022, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf.

Partidul Șor – Testarea limitelor legale și instituționale curente

Cel mai flagrant caz de răspuns al statului la finanțarea ilicită a unui partid politic este cazul Partidului Șor, în care toate sancțiunile aplicate nu au avut nici un efect de corectare și a fost declarată neconstituționalitatea partidului.

Partidul Șor, activ în tabloul politic al Republicii Moldova din 2015, a fost vestit prin încălcarea prevederilor legilor privind campania electorală, precum și a altor prevederi legale. În 2019 CEC a ordonat partidului să restituie în bugetul de stat peste 2 milioane MDL (aproximativ 100,000 EUR) primite, contrar prevederilor legale, de la o persoană juridică care, cu un an înainte de începerea campaniei electorale, a desfășurat activități finanțate sau achitate din mijloace publice. În 2021 CEC a exclus-o pe Marina Tauber, candidata Partidului Șor la funcția de primar de Bălți, la alegerile locale parțiale din motivul folosirii de către aceasta a contribuțiilor financiare și în natură nedeclarate și, prin urmare, pentru depășirea pragului stabilit al veniturilor din „Fondul Electoral”. În 2022, din același motiv, CEC a suspendat finanțarea publică a partidului în primul semestru al anului 2023.¹⁸⁷

Fărădelegile Partidului Șor și ale membrilor lui au depășit cu mult cadrul legal electoral. La 1 decembrie 2021, PA a inițiat o investigație penală privind sursele de finanțare ale partidului, în baza bănuielii rezonabile de falsificare a rapoartelor financiare cu intenția de a ascunde sursele de venituri și cheltuieli.¹⁸⁸ Sunt desfășurate investigații penale în scopul identificării surselor suspecte de spălare de bani, în special sursa/originea fondurilor, cu descrierea traseului tranzacțiilor date. În plus, autoritățile de stat au investigat câteva persoane care au participat la finanțarea ilegală a partidului. Între timp, organizații afiliate cu Partidul Șor desfășurau (și continuă să desfășoare) activități împotriva securității statului prin destabilizarea în masă, organizând regulat proteste anti-guvernamentale, sursa de finanțare a cărora nu este clară.¹⁸⁹ Președintele Maia Sandu a afirmat că toate sunt parte a complotului Federației Ruse care se bazează pe „forțe interne”, cum ar fi Partidul Șor, și a cerut promulgarea unei legislații mai aspre privind securitatea.¹⁹⁰

La 11 noiembrie 2022 Guvernul a depus o cerere la Curtea Constituțională pentru verificarea constituționalității Partidului Șor în lumina prevederii constituționale precum că „[partidele] și alte organizații sociopolitice, obiectivele sau activitățile cărora reprezintă implicarea în lupta contra pluralismului politic, principiilor statului de drept, suveranității, independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt declarate neconstituționale.”(Art. 41 alin. 4)¹⁹¹ Conform Guvernului, verificarea constituționalității Partidului Șor este justificată din motivul pretensei legături criminale a fondatorului partidului, membrilor parlamentului care reprezintă Partidul Șor și membrii lui, neregulile repetate legate de finanțarea partidului sancționate de CEC și epuizarea altor mecanisme legale pentru corectarea comportamentului „Partidului Șor”.¹⁹²

Comisia de la Veneția recunoaște „dreptul autorităților de stat, în anumite condiții, de a interzice, dizolva sau impune măsuri restrictive analogice contra partidelor politice”.¹⁹³ Totuși, pronunțarea neconstituționalității unui partid politic și dizolvarea lui este o măsură extraordinară care, cu toate acestea, poate să nu aducă rezultatele dorite. Centrul de Resurse Juridice din Moldova a atenționat că cererea Guvernului privind declararea neconstituționalității Partidului Șor ar putea lărgi electoratul acestuia la următoarele alegeri, în timp ce aplicarea măsurii date se poate dovedi a fi nesustenabilă, dat fiind că în locul Partidului Șor radiat poate fi creat unul similar. Cazul dezvăluie enormele deficiențe ale cadrului legal și instituțional, care au permis intrarea în politică a unui beneficiar al schemei de spălare de bani din 2014, implicat în furtul a unui miliard de dolari SUA din băncile din Moldova.¹⁹⁴

CC a planificat audieri în cazul privind constituționalitatea Partidului Șor pentru 10 - 17 mai 2023. Magistrății Curții au anunțat la 17 mai o întrerupere până la 12 iunie 2023 pentru pregătirea și prezentarea pledoariilor finale de către avocați.

¹⁸⁷ A se vedea, respectiv, Decizia CEC nr. 2444 din 4 septembrie 2019, https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-sesizarea-nr-cec-71746-din-20-2751_92792.html, Decizia CEC nr. 188 din 1 decembrie 2021, <https://shorturl.at/dCKUW> și Decizia CEC nr. 678 din 9 septembrie 2022, <https://shorturl.at/kBHO2>.

¹⁸⁸ Ilan Șor a fugit din fața justiției, deja condamnat la închisoare de prima instanță pentru infracțiuni legate de înșelăciune, abuz de încredere și spălare de bani în proporții mari. Marina Tauber, deputată din partea Partidului Șor, este acuzată penal pentru pretinsa finanțare a partidului de către un crup criminal organizat.

¹⁸⁹ Noi percheziții în dosarul privind finanțarea ilegală a Partidului Șor, înainte de protestele anunțate pentru duminică. Opt persoane au fost reținute, Ziarul de Gardă, 18 februarie 2023, <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/noi-percheziti-in-dosarul-de-finanta-re-ilegala-a-partidului-sor-inainte-de-protestul-anuntat-pentru-duminica-opt-persoane-au-fost-retinute/>.

¹⁹⁰ Moldova alertă la protestele favorizate de partidul pro-rus, BBC, 20 februarie 2023, <https://www.bbc.com/news/world-europe-64700590>.

¹⁹¹ Apelul Guvernului la Curtea Constituțională pentru verificarea constituționalității Partidului Șor, 11 noiembrie 2022, https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/184h_2022.11.11.pdf.

¹⁹² A se vedea: Comisia de la Veneția, *Amicus Curiae* Compendiu pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind declararea neconstituționalității unui partid politic, CDL-AD(2022)051, Strasbourg, 19 decembrie 2022 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)051-e).

¹⁹³ *Ibid*, paragraful 33, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)051-e).

¹⁹⁴ Pentru mai multe detalii a se vedea: Kroll, Proiectul Tenor – Raportul final al etapei de delimitare pregătit pentru BNM, 2 aprilie 2015, <https://www.rise.md/wp-content/uploads/2017/03/Kroll-Shor-Melnic.pdf>.

VII. Vulnerabilități identificate

7.1. Influența necorespunzătoare a grupurilor de interes și persoanelor foarte bogate

Nu există o distingere de facto între partidele politice și grupurile de interes în Moldova. Conform UNICRI, Moldova s-a confruntat cu polarizare și dezordini politice la scară mare în ultimii ani și există o concentrare mare a puterii politice la un grup mic de persoane.¹⁹⁵ Mai mulți interlocutori ai CCIA „au admis că în Republica Moldova este dificil de a trage o linie între politică și grupurile de interes, dat fiind că acestea sunt atât de strâns împletite. (...) Jucătorii importanți i-au inclus pe Vladimir Plahotniuc, care deține în proprietate câteva bănci cheie după ce a obținut influență la mijlocul anilor 2000, în timpul președinției Președintelui PCRM, Vladimir Voronin, și exercita control semnificativ asupra unor instituții guvernamentale importante (...), și Vladimir Filat, care a deținut funcția de Prim-Ministru al Republicii Moldova în perioada 2009 - 2013 și a fost o figură centrală în lupta pentru controlul asupra băncilor cheie, unde Moldova era un acționar semnificativ.”¹⁹⁶

În plus, conform Codului Penal, există o divizare între partidele politice și concurenții electorali, și grupurile criminale organizate și organizațiile care le finanțează. PA a atras atenția asupra faptului că în Republica Moldova există cazuri când partidul politic face parte dintr-un grup criminal organizat. Persoanele care sunt membri ai grupurilor și schemelor criminale devin membri ai partidelor politice. Avocații persoanelor care se confruntă cu asemenea acuzații pot argumenta că așa tipuri de infracțiuni nu sunt prevăzute în Codul Penal.

Printre angajamentele cu care Republica Moldova a primit statutul de candidat pentru aderarea la UE este „deoligarhizarea”, eliminarea influenței excesive a intereselor personale în viața economică, politică și publică.¹⁹⁷ Prin urmare, recent a fost elaborat și adoptat Planul de Acțiuni privind limitarea influenței excesive asupra vieții economice, politice și publice (deoligarhizarea).¹⁹⁸ În Capitolul VII se conțin măsuri referitoare la regulile în domeniul politic, care prevăd întocmirea unui raport privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale și/sau grupurilor de inițiativă ce urmează a fi prezentat anual de către CEC Parlamentului, termenul limită pentru primul document fiind iunie 2023.¹⁹⁹

Țările străine au adoptat o poziție activă în sancționarea oligarhilor moldoveni despre care se presupune că operează în cooperare cu Federația Rusă pentru a manipula politica Republicii Moldova. La 26 octombrie 2022, Departamentul SUA al Oficiului Trezoreriei pentru Controlul Activelor Străine (OFAC) a impus sancțiuni, inter alia, pentru Vladimir Plahotniuc și Ilan Șor pentru capturarea și coruperea instituțiilor politice și economice din Moldova.²⁰⁰ Averile persoanelor date au fost înghețate și lor li s-a interzis intrarea în SUA.

¹⁹⁵ UNICRI, Fluxurile financiare ilegale și recuperarea activelor în Republica Moldova, Lucrare științifică 2021, <https://unicri.it/sites/default/files/2021-09/Report%20on%20Illicit%20Financial%20Flows%20and%20Asset%20Recovery%20in%20the%20Republic%20of%20Moldova%20-%20RO.pdf>.

¹⁹⁶ Raportul CCIA „Republica Offshore. Analiza factorilor care au contribuit la fraudă sistemică și spălarea banilor în sectorul bancar, financiar și de asigurări din Moldova”, <https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-frauda-sistemică-spălarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf>.

¹⁹⁷ Comisia Europeană, Opinie privind cererea Republicii Moldova de acordare a statutului de membru al Uniunii Europene, Bruxelles, 17 iunie 2022, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic of Moldova Opinion and Annex.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Republic%20of%20Moldova%20Opinion%20and%20Annex.pdf).

¹⁹⁸ Comisia de la Veneția, Proiectul de lege privind limitarea influenței excesive asupra vieții economice, politice și publice (deoligarhizarea), CDL-REF(2023)011, Strasbourg, 15 februarie 2023, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-REF\(2023\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=C-DL-REF(2023)011-e).

¹⁹⁹ Planul de măsuri pentru limitarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice (deoligarhizarea) aprobat de Comisia Națională pentru Integrarea Europeană la 26 mai 2023 https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan_CNIE_en_08.06.2023.pdf

²⁰⁰ Sancțiunile au fost impuse conform Legii Globale Magnitsky privind Responsabilizarea pentru Drepturile Omului din 2016, care permite sancționarea celor care încalcă drepturile omului și a funcționarilor corupți prin înghețarea averilor lor și interzicerea intrării lor în SUA. Atât Vladimir Plahotniuc, cât și Ilan Șor pot fi supuși unor asemenea sancțiuni, dat fiind că Legea se aplică față de funcționarii de stat care sunt „responsabili de sau complici la ordonarea sau comandarea în alt mod a acțiunilor de corupție semnificativă, inclusiv exproprierea averilor private sau publice în beneficiul personal, corupție legată de contractele guvernamentale sau extracția de resurse naturale, mituire sau facilitarea transferului veniturilor obținute din corupție în jurisdicții străine”. Congresul SUA, S.284, Lege pentru impunerea sancțiunilor în privința persoanelor străine responsabile de încălcări grave a drepturilor omului recunoscute internațional și pentru alte scopuri (Legea Globală Magnitsky privind Responsabilizarea pentru Drepturile Omului), 18 aprilie 2016.

Conform declarației OFAC „Plahotniuc deținea controlul asupra sistemului judiciar și a folosit instanțele de judecată din Republica Moldova pentru a manipula și invalida alegerile primarului de Chișinău din iunie 2018. Într-un alt moment, Plahotniuc a închis secțiile de votare în zonele unde partidul său nu se aștepta să aibă rezultate bune”, în timp ce Ilan Șor a conspirat cu Federația Rusă înainte de alegerile parlamentare anticipate din 2021 pentru a submina Președintele Maia Sandu și a reîntoarce Republica Moldova în sfera de influență a Federației Ruse. Din iunie 2022, Ilan Șor a primit suport din partea Rusiei și Partidul Șor coordona cu reprezentanții altor oligarhi pentru crearea tulburărilor politice în Moldova.²⁰¹

La 28 aprilie 2023, UE a adoptat un nou cadru de sancțiuni față de acțiunile persoanelor responsabile de susținerea sau implementarea acțiunilor care subminează sau amenință suveranitatea și independența Republicii Moldova, precum și democrația, statul de drept, stabilitatea și securitatea țării. Acesta va permite UE „să ia măsuri directe contra persoanelor care obstrucționează sau subminează procesul politic democratic, inclusiv petrecerea alegerilor, sau încearcă să răstoarne ordinea constituțională, inclusiv prin acțiuni de violență. Viitoarele măsuri restrictive ar putea fi îndreptate și asupra persoanelor implicate în încălcări financiare grave legate de fondurile publice.”²⁰²

Recomandare:

- *Guvernul Republicii Moldova trebuie să continue activitățile de eliminare a influenței excesive a intereselor personale în viața economică, politică și publică (deoligarhizarea) și să înceapă implementarea măsurilor efective pentru atingerea scopului dat (6 luni).*

7.2. Finanțarea de către terți nereglementată

Există o confuzie permanentă, atât printre partidele politice, cât și printre experții în domeniu, între donațiile în natură nedeclarate și finanțarea de către terți. De exemplu, unii interlocutori ai CCIA au menționat cazuri când companiile de construcții finanțau partidul politic prin intermediul numerarului neraportat și numeau așa cazuri „finanțare de către terți” în loc de donații nedeclăvuite. Comisia de la Veneția și ODIHR definesc terții „persoane fizice și organizații care nu au legături legale cu și nu acționează în coordonare cu un candidat sau partid politic, dar totuși acționează în scopul influențării rezultatului electoral” și stipulează că “în legislație ar trebui să fie prevăzute limite proporționale și rezonabile ale sumelor pe care le pot cheltui terții pentru promovarea candidaților sau partidelor, în varianta ideală prin aplicarea pragurilor existente pentru donațiile către partidele politice și asupra acestor actori.”²⁰³

Finanțarea de către terți nu este reglementată. Legislația nu prevede posibilitatea ca orice persoane juridice, fie ele organizații ale societății civile, fundații sau sindicate, să desfășoare activități care ar coincide ca cauză și ar susține programatic partidele politice. În consecință, orice asemenea practici nu sunt supuse unor limite sau cerințe de dezvăluire, contrar îndrumărilor internaționale. Golul legislativ curent este exploatat de unele partide politice, care conduc și fundații ce întreprind activități sincronizate cu agenda partidului politic.

Transformarea tabloului politic al Republicii Moldova după 2009, în pofida faptului că a fost apreciat pe larg ca pro-european, a văzut intrarea în politică a unui număr de oameni de afaceri bogați, cum ar fi Vlad Filat (liderul PLDM), Vladimir Plahotniuc (care a preluat PDM), Renato Usatii (care s-a plasat în fruntea „Partidului Nostru”), și Ilan Șor, care și-a fondat propriul partid în baza Mișcării Sociopolitice „Egalitate”. Cu excepția lui Vlad Filat, fiecare din acești oameni de afaceri transformați în politicieni avea propria fundație, implementând activități de caritate care aveau o agendă politică în final.

²⁰¹ Departamentul SUA al Trezoreriei, Trezoreria țintește corupția și operațiunile de influență malignă a Kremlinului în Moldova, 26 octombrie 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1049>. A se vedea și Departamentul de Stat al SUA, Răspuns la corupția și imixtiunea în alegerile din Moldova, Declarație de presă a Secretarului de Stat Anthony J. Blinken, 26 octombrie 2022, <http://state.gov/response-to-corruption-and-election-interference-in-moldova/>.

²⁰² Consiliul Uniunii Europene, cadru nou pentru măsuri restrictive cu destinație specială, Comunicat de presă, 28 aprilie 2023, <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2023/04/28/republic-of-moldova-eu-adopts-framework-for-target-ed-sanctions-to-counter-actions-destabilising-the-country/>.

²⁰³ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragrafele 201 și 202, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

Intrarea lui Vladimir Plahotniuc în politică în 2010 a fost precedată de o serie de campanii de caritate implementate de fundația lui și mediatizate pe larg în instituțiile lui de media. El s-a înregistrat ca candidat al PDM în ultimele zile de înregistrare a candidaților, însă toate activitățile întreprinse de fundația sau erau *de facto* inseparabile de campania sa electorală. Astfel, cheltuielile nu au fost incluse în rapoartele campaniei electorale a PDM.

În 2018 Promo-LEX a înregistrat activitățile fundațiilor de caritate și ale societăților cu răspundere limitată (SRL) care erau de facto promovări ale PDM, PSRM și Partidului Șor în valoare totală estimativă de 10.3 milioane MDL (aproximativ 520,000 EUR).²⁰⁴

La alegerile parlamentare din 2019, organizații de caritate asociate cu PDM, PSRM și Partidul Șor erau în prima linie a campaniilor electorale.²⁰⁵ După cum indică MAI, a fost transmis un caz la PA referitor la implicarea Fundației de caritate „Din suflet” condusă de soția lui Igor Dodon, în campania electorală dată.²⁰⁶ Prevalența „fundațiilor afiliate cu partidele politice care participă la alegeri, implicate în finanțare prin donații și evenimente” a fost notată de observatorii ODIHR în 2019, când Vladimir Plahotniuc acționa atât în calitate de fondator al Fundației de Caritate „Edelweiss”, cât și în calitate de Președinte al PDM.²⁰⁷

În iulie 2020, Partidul Șor a informat că vor fi disponibile reduceri de la 15% la 100% pentru aproximativ 500,000 deținători de carduri la „Merisor”, o rețea de magazine sociale deținută de Ilan Șor.²⁰⁸ Sistemul poate fi echivalat cu cumpărarea voturilor, dat fiind că alegătorii se pot simți obligați să voteze în favoarea partidului care oferă acces la magazine cu mărfuri la preț redus.

Legea nu permite candidaților să-și finanțeze propriile campanii, un lucru foarte mult criticat de liderul „Partidului Nostru”. DI Usatii are el însuși o fundație de caritate și admite deschis că speră că unii beneficiari ai fundației sale vor dona bani partidului. O asemenea înțelegere lasă loc pentru corupția *quid pro quo*, unde se așteaptă ca favorurile oferite de liderii politici să fie recompensate într-un anumit moment.

Consiliul Europei a recomandat că „regulile privind donațiile către partidele politice [...] trebuie să fie aplicabile și, după caz, tuturor entităților care sunt direct sau indirect legate de un partid politic sau se află în alt mod sub controlul partidului politic.”²⁰⁹ Comisia de la Veneția și ODIHR extind recomandarea dată, stipulând că „[dacă] fundațiile politice există în statul respectiv, acestea trebuie să fie incluse în cadrul aceleiași legislații de supraveghere și să se supună aceluiași cerințe, la care trebuie să se supună partidele politice.”²¹⁰

Recomandări:

- *Parlamentul trebuie să extindă Legea privind partidele politice și asupra fundațiilor politice, care trebuie să fie obligate să respecte aceleași reguli legate de venituri și cheltuieli, precum și aceleași obligații de dezvăluire ca și partidele politice (12 luni).*
- *Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral și Legea privind partidele politice pentru a reglementa finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale de către terți, pentru a preveni suportul financiar nedezvăluit, după un proces cuprinzător de consultări cu societatea civilă, astfel ca prevederile legii să nu încalce libertatea de asociere (12 luni).*

²⁰⁴ Promo-LEX, *Finanțarea Partidelor Politice în Republica Moldova*, Retrospectiva 2018, <https://promolex.md/15073-raport-finantar-ea-partidelor-politice-in-republica-moldova-retrospectiva-anului-2018/?print=print&lang=ro>.

²⁰⁵ Misiunea de Observare a Alegerilor a ODIHR, Raport Final, Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, Varșovia, 22 mai 2019, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/420452.pdf>.

²⁰⁶ Poliția a înregistrat 129 de încălcări ale legii de la începutul campaniei electorale.

²⁰⁷ Plângerea nr. CEC-10AP/10 din 15.01.2019 a fost depusă la CEC de Blocul Electoral ACUM, însă a fost respinsă de CEC mai târziu. Organul de supraveghere a decis că era activitatea unei fundații de caritate și nu se referea la finanțarea campaniei electorale, și că nu are jurisdicție în privința unei plângeri contra unui candidat.

²⁰⁸ A se vedea: În timp ce guvernul face show, noi vom ajuta oamenii. Pâine pentru numai doi lei și reduceri în magazinele „Merisor” începând cu ziua de luni, anunță Ilan Șor, Partidul Șor, 21 iulie 2022.

²⁰⁹ Consiliul Europei, Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, Articolul 6, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

²¹⁰ Ghidul OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, CDL-AD(2020)032, paragraful 222, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

- *Parlamentul trebuie să modifice Codul Electoral pentru a institui cerința ca terții care doresc să se implice în campaniile electorale să se înregistreze din timp la CEC și să fie supuși aceluiași reglementări privind finanțarea campaniilor ca și concurenții electorali (12 luni).*

Legislația interzice donațiile anonime și donațiile efectuate din numele unui terț, efectuate din numele altei persoane fizice sau juridice, care pot fi folosite pentru a ascunde identitatea donatorului inițial.²¹¹ Practica dată este adesea descrisă ca donații „false” sau „fantomă”. „Donatorii fantomă” pot fi folosiți pentru a dona către un partid politic sau „Fond Electoral” banii primiți anterior de la oameni de afaceri foarte bogați. Donațiile false în campaniile electorale implică riscul de distrugere a încrederii publice în sistemul politic și electoral, instituțiile de stat cu funcționarii lor aleși, și, prin urmare, pot submina legitimarea celor aleși.

7.3. Finanțarea străină și influența sa

Există numeroase exemple de forme legitime și constructive de suport politic din străinătate în mod transparent, pentru a îmbunătăți procesul democratic din momentul obținerii independenței, totuși Moldova a fost supusă influenței partidelor și elitelor politice străine și într-un mod opac și amenințător. De exemplu, alegerile și referendumurile din Transnistria și Găgăuzia sunt sistematic influențate de donații și influențe străine ascunse.

Există diferite cazuri de implicare a Federației Ruse în tabloul politic al Republicii Moldova. Conform Institutului de Relații Internaționale al Țărilor de Jos „Clingendael”, „există un risc de coluziune între interesele Rusiei pentru a ține Moldova în afara sferei geopolitice a UE și cei din câteva fracțiuni politice și oligarhice din Moldova, funcțiile cărora sunt amenințate de reformele anticorupție ale PAS, inclusiv cele ale lui Vladimir Plahotniuc, Veaceslav Platon și Ilan Șor.”²¹²

Cauza „Bahamas”

Unul din cazurile cele mai proeminente de pretinsă finanțare străină a partidelor politice din Moldova este așa-numita „cauză Bahamas”. În februarie 2016, o companie offshore cu sediul în Bahamas, Westerby Limited, a transferat în baza unui contract de împrumut 30 de milioane MDL (aproximativ 1.5 milioane EUR) către o companie din Moldova, Exclusiv Media SRL. Compania offshore în cauză s-a dovedit să aibă relații strânse cu Federația Rusă și contractul de împrumut între companii stipula că legislația rusă și o instanță de arbitraj din Rusia vor fi aplicabile în caz de apariție a disputelor. Exclusiv Media SRL era condusă de Corneliu Furculița, un membru al Parlamentului din partea PSRM apropiat personal de Igor Dodon. Majoritatea banilor transferați erau retrași în numerar și oferiți unei serii de persoane apropiate de PSRM în formă de împrumuturi fără dobândă în valoare de la 300,000 MDL până la 500,000 MDL (aproximativ 15,000 – 25,000 EUR). Beneficiarii împrumuturilor au donat către PSRM sume de bani care depășeau veniturile lor anuale.²¹³ Se consideră că o asemenea creștere substanțială a resurselor financiare a ajutat mult la asigurarea victoriei lui Dodon la alegerile prezidențiale din toamna anului 2016.²¹⁴

Procedura penală referitor la pretinsa finanțare offshore a PSRM a fost începută în iunie 2016. Totuși, din motiv că blocul PSRM-ACUM a preluat puterea în aceeași lună, PA a refuzat să înceapă investigația relevantă. Finalmente a fost deschisă o cauză penală în decembrie 2019 în baza Art. 181² alin. 1 al Codului penal, însă investigația nu a fost finalizată nici peste mai mult de trei ani.²¹⁵ Până în 2020 lipsa progresului pe caz putea fi motivată de părtinirea Procuraturii Generale. Totuși nici după numirea unui nou Procuror General în 2020 situația nu s-a schimbat mult.

²¹¹ ODIHR, Notă privind Reglementarea terților în regiunea OSCE, Varșovia, 20 aprilie 2020, pagina 11, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf>.

²¹² Deen B., Zweers W., *Mergând pe funie spre UE. Vulnerabilitățile Moldovei în mijlocul războiului din Ucraina*, Institutul Clingendael, septembrie 2022, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-10/walking-the-tightrope-towards-the-eu.pdf>.

²¹³ RISE Moldova, *Banii lui Dodon din Bahamas*, 29 septembrie 2016, <https://www.rise.md/articol/banii-lui-dodon-din-bahamas/>.

²¹⁴ RISE Moldova, *Un offshore ce are legături cu Rusia ajută la finanțarea campaniilor Socialiștilor*, 28 septembrie 2016, <https://www.rise.md/articol/banii-lui-dodon-din-bahamas/>.

²¹⁵ Rață M., Țărnă C., *Monitorizarea selectivității justiției penale*, Raport 2020-2021, Freedom House și Asociația Avocații pentru Drepturile Omului, <https://www.lhr.md/ro/2021/10/raportul-de-monitorizare-selectivitatii-justitiei-penale-2020-2021/>.

Națiunile Unite au făcut apel „către toate Statele să se abțină de la finanțarea sau oferirea, directă sau indirectă, a oricărei alte forme de suport deschis sau ascuns partidelor politice sau grupurilor politice, precum și de la întreprinderea acțiunilor menite să submineze procesele electorale în orice țară.”²¹⁶ CoE recomandă că „... Statele trebuie să limiteze concret, să interzică sau să reglementeze în alt mod donațiile de la donatorii străini.”²¹⁷ Deși Codul Electoral interzice străinilor să se implice sub orice formă în campaniile electorale, au fost și rămân cazuri de asemenea imixtiune.

Cazul „Dialog deschis”

În 2018 „Dialog deschis”, o fundație din Polonia, a fost subiectul Comisiei de Anchetă Parlamentară. Comisia a stabilit că fundația a fost implicată în spălare de bani, dat fiind că a obținut resurse de la, *inter alia*, întreprinderi militare din Federația Rusă supuse sancțiunilor internaționale, implicate în livrarea echipamentului militar statelor participante în conflicte regionale, și plăți din fonduri offshore. Conform Comisiei, „Dialog deschis” și liderul ei, Ludmila Kozłowska, lucrau prezumptiv pentru a păta imaginea Republicii Moldova pe arena internațională, susțineau interesele lui Veaceslav Platon și afiliații lui și ofereau suport financiar partidelor PAS și Platforma Demnitate și Adevăr, de opoziție la acel moment.²¹⁸ Kozłowska, ca și liderii partidelor politice în cauză, au negat acuzațiile Comisiei.

La 2 februarie 2023, Parlamentul a abrogat decizia precedentă adoptată privind Fundația „Dialog deschis”, ajungând la concluzia că decizia din 2018 a fost pronunțată din motive politice și pentru hărțuirea partidelor politice de opoziție.²¹⁹ Mai mult, Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cazuri Speciale a încetat investigația după Decizia Parlamentului din 2019 privind recunoașterea caracterului captiv al statului Republicii Moldova.²²⁰

Cazuri ca cele ce implică „Dialog deschis” și „Uniunea de Afaceri Moldo-Rusă” (a se vedea mai jos) afectează percepția publică asupra societății civile. Conform Barometrului Opiniei Publice, mai puțin de 24% din moldoveni au „foarte multă încredere” sau „oarecare încredere” în ONG-uri, în timp ce peste 55% nu au încredere în ONG-uri, 18.4% „nu prea au încredere” și 36.8% „nu au deloc încredere”.²²¹ Există o serie de motive pentru o asemenea percepție negativă asupra societății civile, care este direct legată de corupția politică.

²¹⁶ Rezoluția Adunării Generale a ONU 46/130, art. 6 (decembrie 1991).

²¹⁷ Consiliul Europei, Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, Art. 7, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

²¹⁸ Raportul Comisiei de anchetă din 16 noiembrie 2018, este disponibil la https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109992&lang=ro și <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=033b35b1-475d-4d2c-970c-a108ba25b43f>. Mai multe despre activitatea Comisiei de anchetă puteți citi la: Dulgher M., *Rezumat al scandalului „Dialog deschis”. PAS și PPDA în vizorul Parlamentului din Moldova*, Moldova.org, 13 noiembrie 2018, <https://www.moldova.org/cazul-open-dialog/>.

²¹⁹ Hotărârea Parlamentului nr. 20 din 2 februarie 2023, de abrogare a Hotărârii Parlamentului nr. 251/2018 privind raportul Comisiei de anchetă pentru clarificarea circumstanțelor de fapt și de drept privind imixtiunea Fundației „Otwarty Dialog” (Dialog deschis) și a fondatorului ei Ludmila Kozłowska în afacerile interne ale Republicii Moldova și privind finanțarea unor partide politice din Republica Moldova, disponibilă la https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135540&lang=ro. Raportul Comisiei Parlamentare din 1 februarie 2023 este disponibil la <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=8d879640-3cbd-4996-94a0-11943715f82e>.

²²⁰ Hotărârea Parlamentului 39/2019 privind adoptarea Declarației de recunoaștere a caracterului captiv al statului Republica Moldova, 8 iunie 2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114796&lang=ro.

²²¹ Barometrul Opiniei Publice, Republica Moldova, noiembrie 2022, <http://bop.ipp.md/en>.

Cazul „Uniunii de Afaceri Moldo-Ruse”

În iulie 2021, Igor Dodon a devenit președintele unui ONG „Uniunea de Afaceri Moldo-Rusă”, oficial creată pentru protecția drepturilor și intereselor legale ale antreprenorilor din Rusia și Moldova. Echipele RISE Moldova și a Centrului Dossier, după o investigație jurnalistică au raportat că Uniunea a fost fondată de o întreprindere rusă, *Delovaya Rossija*, reprezentată de Igor Chayka, fiul lui Yuri Chayka, Procuror General al Rusiei în anii 2006-2020. În urma investigației a fost stabilit că în perioada din octombrie 2021 până în aprilie 2022 *Delovaya Rossija* a transferat în contul bancar al „Uniunii de Afaceri Moldo-Ruse” aproximativ 5 milioane MDL (aproximativ 250,000 EUR). Mai mult, după cum se raportează, transferurile coincid cu declarațiile anti-vestice ale dlui Dodon, printre altele despre finanțarea internațională [de vest] ca amenințare pentru securitatea de stat, în timp ce remunerarea lui era, în același timp, mai mare decât suma alocată pentru caritate.²²² În octombrie 2022, SUA au impus sancțiuni lui Igor Chayka în baza Legii Globale Magnitsky privind responsabilizarea pentru încălcarea drepturilor omului, declarând că Federația Rusă „a folosit companiile lui Chayka ca front pentru vărsarea banilor către partidele colaboratoare din Moldova. Unele din aceste fonduri ilicite în campanie au fost alocate pentru mită și fraudă electorală”.²²³

Posibilitatea influenței străine prin intermediul organizațiilor societății civile este eminentă. Totuși, asemenea măsuri de soluționare a problemei, cum ar fi limitarea sumei de finanțare străină pe care o poate accepta un ONG sau etichetarea ONG-urilor naționale care acceptă finanțare străină ca „agenți străini” sunt instrumente politizate care încalcă libertatea de asociere. Raportorul Special al ONU referitor la dreptul la libertatea întrunirilor pașnice și de asociere a subliniat că „cadru legal și politicile legate de resurse au un impact semnificativ asupra libertății de asociere; ele pot consolida eficiența și facilita sustenabilitatea asociațiilor sau, alternativ, subjugă asociațiile la o poziție dependentă și slabă”.²²⁴

Conform Consiliului Europei „singura limitare privind donațiile ce vin din afara țării trebuie să fie legislația general aplicabilă privind activitatea vamei, bursei de valori și spălarea de bani, precum și cea privind finanțarea alegerilor și a partidelor politice.”²²⁵ Comisia de la Veneția a recunoscut că prevenirea finanțării terorismului sau spălării de bani sunt scopuri legitime, „care pot justifica supravegherea finanțării asociațiilor și alte entități din surse străine” dar, „... este necesar de făcut distincție între statele străine și organizațiile internaționale”.²²⁶

²²² RISE Moldova, *Ruble pentru Dodon*, 10 noiembrie 2022, <https://www.rise.md/articol/ruble-pentru-dodon/>.

²²³ Departamentul SUA al Trezoreriei, *Trezoreria contra corupției și operațiilor de influență malignă a Kremlinului în Moldova*, 26 octombrie, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1049>.

²²⁴ UN Doc. A/HRC/23/39, *Raportul Raportului Special privind drepturile la libertatea adunărilor pașnice și cea de asociere*, Maina Kiai, 24 aprilie 2013.

²²⁵ Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei către statele membre privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa, 10 octombrie 2007, Notă explicativă, paragraful 101.

²²⁶ Comisia de la Veneția, *Raport privind finanțarea asociațiilor*, CDL-AD(2019)002, Strasbourg, 18 martie 2019, paragrafele 88 și 98 respectiv, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e). A se vedea și Comisia de la Veneția, Ungaria – *Opinie privind proiectul de lege privind transparența organizațiilor ce primesc suport din străinătate*, CDL-AD(2017)015, Strasbourg, 20 iunie 2017, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e).



tranzacțiilor să fie efectuată cu ocolirea cerințelor de dezvăluire. De exemplu, un interlocutor a declarat că Partidul Șor gestionează 21 de pagini diferite pe Facebook, care costă prezumptiv aproximativ 4 – 6 milioane MDL (aproximativ 200,000 – 300,000 EUR). Atâta timp cât nu există o metodologie robustă de supraveghere care ar putea ajunge mai departe de verificarea veridicității datelor raportate și ar putea obține informație privind cheltuielile suportate și din alte surse, din afară, diferența dintre finanțele raportate și finanțele efective ale partidelor politice, banii primiți și banii achitați, va continua.

Serviciul de Informații și Securitate a semnalizat fluxul de numerar din străinătate ca problematic. 10,000 EUR este limita maximă de numerar care poate fi importată fără declarare, ceea ce, conform agenției, permite o intrare substanțială de numerar din străinătate.²³³ Mai mult, limita legală a tranzacțiilor în numerar este de 100,000 MDL (aproximativ 5,000 EUR).²³⁴ Un asemenea cadru de reglementare permite prevalența înaltă a numerarului și scade transparența tranzacțiilor. Totuși, CEC a recomandat ca singurul numerar permis pentru partidele politice să fie acceptarea cotizațiilor de membru și a donațiilor în sume nu mai mari de un salariu mediu lunar. Numerarul primit trebuie să fie ulterior depus în contul bancar desemnat. Toate celelalte tranzacții urmează a fi făcute prin transfer bancar.

Mai mult, în cazuri extreme finanțarea ilegală cu numerar a partidelor politice poate amenința securitatea statului. Moldova are experiență recentă în privința dată, unde cu asemenea tip de finanțare au fost achitate dezordinile publice menite să submineze guvernul. În octombrie 2022, după percheziții în mai multe locații din țară, PA a sechestrat 3.5 milioane MDL (aproximativ 176,000 EUR) în numerar de la organizatorii Partidului Șor care erau plătiți să încurajeze mitinguri săptămânale antiguvernamentale.²³⁵ Institutul Interregional al ONU pentru Cercetări în domeniul Crimelor și al Justiției (UNICRI) evaluează că fluxurile enorme de numerar ilegal au o influență de corupere a economiei și asupra sistemului politic din Republica Moldova.²³⁶

Recomandare:

- *Guvernul Republicii Moldova trebuie să organizeze instruirii pentru consolidarea capacităților instituțiilor de supraveghere, inclusiv a autorităților fiscale și vamale, în scopul limitării prevalenței numerarului ilegal în economie (6 luni).*

7.5. Folosirea criptomonedei în finanțarea politică

În martie 2023 Parlamentul a introdus un pachet de modificări pentru reglementarea folosirii monedelor virtuale (MV) în Republica Moldova.²³⁷ Modificările noi adoptate la legislație sunt necesare în contextul evoluției criptomonedei într-un ritm rapid și riscul de abuz de criptomonede în scopul spălării de bani și finanțării terorismului. Anterior criptomonedele nu erau reglementate și, deci, emiterea lor și tranzacțiile cu ele nu erau supravegheate de stat. La 25 octombrie 2022 Comisia pentru Situații Excepționale a adoptat câteva măsuri pentru soluționarea crizei energetice, inclusiv interzicerea mineritului de criptomonedă în țară, precum și a importului de echipament în acest scop. În consecință, poliția a închis o serie de ferme mari și medii de minerit de criptomonede.

²³³ Legea nr. 1568 din 20 decembrie 2002 privind importurile și exporturile de mărfuri din Republica Moldova de către persoanele fizice, Art. 3¹, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127867&lang=ro.

²³⁴ Legea nr. 845 din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, Art. 6, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135032&lang=ro.

²³⁵ Agenția de Presă IPN, *Procurorii confiscă 3.5 milioane MDL în numerar de la organizatorii raliilor Partidului Șor*, 20 octombrie 2022, https://www.ipn.md/en/prosecutors-seize-35-milioane-lei-in-cash-from-shor-7967_1092892.html; *Protestatari de arendă. Investigația sub acoperire a ZdG: Ne-am infiltrat printre protestatarii lui Șor și acum vă arătăm, din interior, cum sunt plătiți oamenii aduși la Chișinău și cum lucrează mașina protestelor*, Ziarul de Gardă, 3 octombrie 2022, <https://www.zdg.md/en/?p=9680>.

²³⁶ UNICRI, *Fluxuri financiare ilegale și recuperarea activelor în Republica Moldova*, Lucrare științifică 2021, <https://unicri.it/sites/default/files/2021-09/Report%20on%20Illicit%20Financiar%20Flows%20and%20Asset%20Recovery%20in%20the%20Republic%20of%20Moldova%20-%20RO.pdf>.

²³⁷ Legea nr. 308 din 22 decembrie 2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133298&lang=ro. Legea nr. 74 din 21 mai 2020 privind procedura de constatare a încălcărilor în domeniul prevenirii spălării de bani și finanțării terorismului și modul de aplicare a sancțiunilor.

Prevalența tot mai mare a criptomonedelor la nivel global va crea inevitabil necesitatea de reglementare a acestui sector, inclusiv în legătură cu finanțarea politică și a campaniilor electorale. În general, folosirea criptomonedelor în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale poate ridica întrebări privind transparența și responsabilizarea, dat fiind că criptomonedele, având în vedere lipsa transparenței tranzacțiilor date, oferă un grad înalt de anonimitate. Unele guverne elaborează regulamente în jurul folosirii criptomonedelor în campaniile politice, cum ar fi limitele pentru contribuțiile la campanie făcute în criptomonede și cerințele de dezvăluire a surselor contribuțiilor date.²³⁸

Legea introduce noi concepte, cum ar fi „moneda virtuală” și „prestator de servicii de monedă virtuală” și conține articole ce se referă la beneficiarii efectivi. Persoanele expuse politic și măsurile aplicate în privința țărilor/jurisdicțiilor cu risc înalt care se află sub monitorizarea Grupului de Acțiune Financiară Internațională.²³⁹ Rămâne de văzut cât de eficiente vor fi prevederile date în prevenirea corupției politice.

PA a informat că nu deține probe privind folosirea pe larg a criptomonedelor în practicile frauduloase legate de finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, însă SIS a inclus tranzacțiile în criptomonede efectuate prin România sau Transnistria, ca problemă cheie în privința corupției politice. Unii interlocutori ai CCIa au indicat că deși criptomonedele nu se folosesc pe larg în Moldova, ele servesc ca etapă intermediară a transferurilor financiare, la fel din străinătate, care poate ascunde identitatea donatorului.²⁴⁰ De exemplu, investigațiile jurnalistice ale finanțării ilicite a Partidului Șor includ presupuneri că partidul a primit fonduri din transferuri și conversii străine, inclusiv de criptomonede.²⁴¹

Faptul că Transnistria a legalizat mineritul criptomonedei în ianuarie 2018, după adaptarea legii privind dezvoltarea tehnologiei blockchain, crește vulnerabilitatea Republicii Moldova la finanțarea străină ilegală în formă de MV, care se extinde și asupra partidelor politice și a concurenților electorali. Mineritul de blockchain, care necesită volume substanțiale de energie, este deosebit de ieftin în Transnistria, care nu achită pentru gazul furnizat de Rusia. Investitorilor în criptomonede le sunt oferite prezumptiv prețuri foarte competitive la electricitate. Printre investitorii străini rapoartele de media indică implicarea întreprinderii ruse menționate anterior, *Delovaya Rossiya*.

²³⁸ De exemplu, în Statele Unite, Comisia Electorală Federală a emis un îndrumar care permite campaniilor politice să accepte donații în criptomonede, însă cere ca donațiile date să fie raportate ca contribuții în natură, să fie dezvăluite sursele contribuțiilor și să fie respectate prevederile altor legi privind finanțarea campaniilor. Donațiile politice în criptomonede mai sunt reglementate în Canada, Franța, Japonia și Coreea de Sud, <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/filing-reports/bitcoin-contributions/>. Pentru mai multă informație a se vedea: Criptomonedele și finanțarea politică, International IDEA, Lucrare de discuții 2/2019, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/cryptocurrencies-and-political-finance.pdf>.

²³⁹ Grupul de Acțiune Financiară Internațională (FATF-GAFI) este arbitrul global în privința spălării banilor și finanțării terorismului. Organul interguvernamental stabilește standardele internaționale, scopul cărora este prevenirea acestor activități ilegale și a daunelor cauzate societății de către ele. Ca organ de elaborare a politicilor, GAFI acționează în scopul generării voinței politice necesare pentru aducerea reformelor naționale legislative și de reglementare în domeniile date.

²⁴⁰ A se vedea *inter alia*: *Producerea de criptomonede în regiunea Transnistreană: subiecții și beneficiarii implicați*, Expert Group. Analiză independentă, 5 aprilie 2019, <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1764-produc%C8%99Bia-de-criptomonedede-%C3%AEn-regiunea-transnistrean%C4%83-subiec%C8%99Bii-%C8%99i-beneficiarii-implica%C8%99Bi>; Necsutu M., *Cu energie ieftină, Transnistria atinge potențialul criptomonedei*, Balkan Insight, 12 februarie 2019, <https://balkaninsight.com/2019/02/12/with-cheap-energy-transnistria-taps-cryptocurrency-potential/>; Grau L., *Regiunea Transnistreană și „minele” de criptomonede în care vor „săpa” unii ruși*, Radio Europa Liberă - Moldova, 2 februarie 2018, <https://moldova.europalibera.org/a/regiunea-transnistreana-bitcoin-lina-grau/29015333.html>.

²⁴¹ Moldpress, *Procurorii anticorupție din Moldova află mai multe episoade ale finanțării ilegale a Partidului Șor*, 21 iulie 2022, <https://www.moldpres.md/en/news/2022/07/21/22005439>.

Anexa I: Recomandările GRECO și ODIHR în domeniul finanțării politice

Recomandările Etapei III a GRECO pentru Republica Moldova în domeniul finanțării politice²⁴²

- 1.** stabilirea obligației ca rapoartele financiare anuale ale partidelor politice destinate publicării și depunerii către autoritățile de supraveghere să includă informație mai exactă, care ar garanta o imagine completă a activelor partidului și a veniturilor și cheltuielilor acestuia;
- 2.** cererea ca toate donațiile primite de partidele politice în afara campaniilor electorale care depășesc o anumită sumă, precum și identitatea donatorilor să fie dezvăluite autorităților de supraveghere și să fie făcute publice;
- 3.** luarea măsurilor corespunzătoare pentru limitarea riscului de folosire a cotizațiilor de membru primite de partide pentru ocolirea regulilor de transparență aplicabile față de donații;
- 4.** luarea măsurilor corespunzătoare:
 - a)** pentru a asigura că toate donațiile și serviciile oferite partidelor sau candidaților în natura sau în condiții avantajoase sunt identificate și înregistrate pe deplin în modul corespunzător, la valoarea lor de piață, atât în rapoartele anuale ale partidelor, cât și în rapoartele de finanțare a campaniilor; și
 - b)** pentru a clarifica situația legală referitoare la împrumuturi;
- 5.** promovarea folosirii mijloacelor de plată pentru donațiile către partidele politice și pentru cheltuielile partidului politic care implică în special recurgerea la sistemul bancar în scopul asigurării trasabilității lor;
- 6.** explorarea posibilităților de consolidare a rapoartelor anuale ale partidelor politice și rapoartelor de finanțare a campaniilor astfel ca să includă entitățile direct sau indirect legate de ele sau care se află în alt mod sub controlul lor;
- 7.** introducerea auditului independent al conturilor partidului de către experți certificați;
- 8.** mandatarea unui organ central independent, care să dețină puteri și resurse suficiente și să dispună de asistență de la alte autorități, la necesitate, pentru a permite exercitarea supervizării efective, petrecerea investigațiilor și implementarea regulamentelor privind finanțarea politică;
- 9.** asigurarea că:
 - a)** toate încălcările regulilor privind finanțarea partidelor în general și finanțarea campaniilor electorale sunt clar definite și supuse unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive, care pot, în caz de necesitate, fi impuse după ce Curtea Constituțională a validat alegerile; și
 - b)** termenele de prescripție pentru infracțiunile date sunt suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să supravegheze eficient finanțarea politică.

²⁴² Republica Moldova, Grupul de State împotriva corupției (coe.int), <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/republic-of-moldova>.

Recomandările ODIHR– ultimele alegeri parlamentare, prezidențiale și locale

MOA Alegeri parlamentare anticipate 2021	<ul style="list-style-type: none"> - Pentru a spori transparența și responsabilitatea finanțării campaniilor, organul de supraveghere trebuie să fie înzestrat cu autoritatea, resursele și experiența tehnică necesare pentru a-și exercita efectiv funcțiile. Pentru a opri încălcările, este necesar de aplicat sancțiuni proporționale pentru încălcările stabilite ale regulamentelor. - Cadrul legal privind finanțarea campaniilor trebuie să-i ofere organului de supraveghere capacitatea de a investiga sursele donațiilor și potențialele diferențe între cheltuielile actuale și cele raportate. Este necesar de luat în considerație introducerea cerinței legale ca donatorii să declare că donațiile sunt în conformitate cu legea, în caz contrar poate fi aplicată o sancțiune. Precum a fost recomandat anterior, legislația trebuie să abordeze problema finanțării de către terți.
MOA Alegeri prezidențiale 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Cadrul legal privind finanțarea campaniilor trebuie să fie consolidat și mai mult și trebuie reglementate contribuțiile proprii ale candidaților și limitele donațiilor de la partidele politice, evaluarea contribuțiilor în natură și implicarea terților în campaniile electorale. Pentru a proteja pluralismul politic, ar putea fi luată în considerație și simplificarea regulamentelor legate de eligibilitatea pentru donații de la persoane fizice. - Cadrul pentru supravegherea finanțării campaniilor trebuie revizuit pentru a oferi un mecanism efectiv de monitorizare a veniturilor și cheltuielilor și de verificare a completitudinii și exactității raportării. CEC trebuie să fie echipată cu resurse și capacități adecvate, inclusiv reguli și proceduri pentru o supraveghere semnificativă. - Pentru a spori transparența și efectivitatea dezvăluirii, rapoartele finale trebuie să fie detaliate și însoțite de documentele financiare confirmative. Ar putea fi examinată permiterea unui termen mai mare pentru depunerea unui raport final complet.
MOA Alegeri parlamentare 2019	<ul style="list-style-type: none"> - Precum a fost recomandat anterior, dacă CEC va rămâne organul de supraveghere competent, ei trebuie să-i fie oferite autoritate, resurse umane și tehnice suficiente pentru petrecerea efectivă a supravegherii finanțării campaniilor. - Pentru a asigura tratamentul echitabil față de candidații independenți la alocarea resurselor de stat, acestora li s-ar putea oferi dreptul la finanțare publică. - În aceeași ordine de idei cu recomandările precedente, pentru sporirea transparenței și supravegherii finanțării campaniilor, este necesar de soluționat deficiențele și golurile precedente identificate în legislație, inclusiv cele referitoare la reglementarea activităților terților și interzicerea donațiilor din veniturile obținute în afara țării. - Ar putea fi revizuite legislația și practica pentru a prescrie sancțiuni graduale, oportune și proporționale pentru încălcările privind finanțarea campaniilor în scopul creșterii transparenței de finanțare a campaniilor și îmbunătățirii responsabilizării.

<p>MOA Alegeri prezidențiale 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pentru a spori transparența și supravegherea finanțării campaniilor este necesar de luat în considerație recomandările precedente ale OSCE/ODIHR, Comisiei de la Veneția și GRECO. Pentru supravegherea dată este necesar de împuternicit un organ cu capacitate, experiență tehnică și independență adecvate pentru exercitarea efectivă a funcțiilor sale. Dacă CEC va rămâne organul competent de supraveghere, ei trebuie să-i fie oferită suficientă autoritate și resurse pentru petrecerea supravegherii efective a finanțării campaniilor. Legea ar putea prescrie sancțiuni gradate și proporționale pentru încălcările privind finanțarea campaniilor. - Cadrul legal privind finanțarea campaniilor ar beneficia de îmbunătățirile ulterioare pentru eliminarea deficiențelor identificate în reglementarea ei și pentru sporirea transparenței și responsabilizării. Ar putea fi examinată consolidarea tuturor prevederilor legale privind finanțarea campaniei într-o singură lege. Pentru a spori și mai mult transparența și responsabilizarea, se recomandă ca organul de supraveghere să fie obligat să publice în timp util rezultatele și concluziile auditurilor sale, ar putea fi examinată introducerea unor termene limite de raportare mai scurte pentru a permite un audit mai efectiv.
<p>MOAL Alegeri locale 015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Supravegherea finanțării campaniilor ar putea fi sporită. Dacă CEC va rămâne organul de supraveghere competent, resursele sale trebuie mărite. Este necesar de reglementat clar accesul în timp util al CEC la informația relevantă și cooperarea cu alte autorități. - Interzicerea donațiilor din venitul obținut în afara țării ar putea fi revizuită. - Pentru a facilita supravegherea din partea CEC, legea ar putea prescrie aceeași dată pentru depunerea rapoartelor financiare de către toți candidații. Rapoartele finale ar putea fi depuse după ziua alegerilor în scopul includerii tuturor veniturilor și cheltuielilor suportate până la ziua alegerilor inclusiv.

Anexa II: modele CEC pentru raportarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale

Modelul unui raport de management financiar al partidului politic

Soldul de numerar la începutul perioadei de gestiune	
Surse de finanțare, total, inclusiv:	
Subvenții din bugetul de stat	
Cotizații de membru al partidului	
Donații, în bani, total:	
	de la membrii partidului
	de la alte persoane fizice din țară
	de la alte persoane fizice din afara țării
	de la persoane juridice
Venituri obținute de partid în rezultatul activităților economice desfășurate, total:	
	de la activitatea editorială
	de la activitatea direct legată de administrarea proprietății sale
	de la alte activități economice decât cele ce rezultă direct din scopul indicat în statut
	alte venituri
Donații în alte forme, total:	
	în formă de proprietăți
	bunuri
	servicii gratuite sau în condiții mai favorabile decât valoarea comercială
	plata pentru bunurile sau serviciile folosite de partid
Cheltuieli cu următoarele destinații, total, inclusiv:	
Cheltuieli pentru întreținerea și/sau arenda încăperilor	
Cheltuieli de personal	
Cheltuieli pentru presă și materiale promoționale	
Cheltuieli de transport în țară și în străinătate	
Cheltuieli pentru telecomunicații	
Cheltuieli pentru primirea delegațiilor din străinătate	

Plata cotizațiilor de membru în organizațiile internaționale în care partidul este membru	
Investiții în bunuri mobile și imobile necesare pentru activitatea partidului	
Cheltuieli de oficiu, comisioane bancare	
Cheltuieli de audit (extern/obligatoriu)	
Cheltuieli pentru organizarea adunărilor, întrunirilor publice, seminarelor și altor cursuri de instruire pentru membrii partidului, petrecute pe tot teritoriul țării	
Cheltuieli pentru programele destinate tinerilor și femeilor, total	
	pentru tineri
	pentru femei
Alte cheltuieli, total:	
	a)
	b)
Cheltuieli în campania electorală	
Soldul de fonduri la sfârșitul perioadei de gestiune	

Modelul unui raport de finanțare a campaniei

Soldul de numerar la începutul perioadei
Venituri în campania electorală - total, inclusiv:
Fonduri primite din donații de la persoanele fizice din țară
Fonduri primite din donații de la persoanele fizice din afara țării
Fonduri primite din donații de la persoanele juridice
Mijloace financiare proprii
Cheltuieli în campania electorală - total, inclusiv:
Costul adunărilor și evenimentelor electorale - total, inclusiv:
arenda, inclusiv cheltuielile conexe (electricitatea, sanitația)
scena
spectacole pe scenă (inclusiv taxele)
sunet
standuri, postere, etc.
cheltuieli de protocol
securitate
acoperirea mediatică a evenimentului
Cheltuieli publicitare – total, inclusiv:
televiziune
radio
mijloace electronice de comunicații
presa scrisă
panouri publicitare
alte panouri stradale sau mobile
Cheltuieli pentru materialele promoționale - total, inclusiv:
programul electoral al partidului
alte articole promoționale (postere, steaguri, maiouri, chipiuri, carnete, pixuri, postere, pliante, etc.)
Cheltuieli pentru transportul de persoane și bunuri – total, inclusiv
servicii de transport

combustibil

întreținerea mijloacelor de transport

remunerarea șoferilor angajați temporar

Costurile serviciilor de sondaje ale opiniei publice

Costuri adiționale de mentenanță - total, inclusiv:

arenda anumitor bunuri în scopuri electorale (arenda încăperilor temporare, inclusiv a celor teritoriale, arenda mijloacelor de transport, arenda altor imobile și obiecte de mică valoare și scurtă durată)

salariile personalului angajat temporar în scopuri electorale

Costurile delegării sau detașării persoanelor (inclusiv remunerarea/diurna observatorilor și voluntarilor)

Cheltuieli de consultanță electorală și politică

consultanță electorală și politică (elaborarea strategiilor electorale, etc.)

asistență juridică și servicii notariale

Alte cheltuieli, inclusiv:

servicii bancare

servicii pentru comunicații (telefonie fixă, telefonie mobilă, Internet, etc.)

materiale (OMVSD, rechizite de birou, etc., necesare pentru activitatea în campania electorală)

arenda încăperilor permanente, inclusiv cele teritoriale, serviciile comunale pentru încăperile arendate

remunerarea personalului electoral central

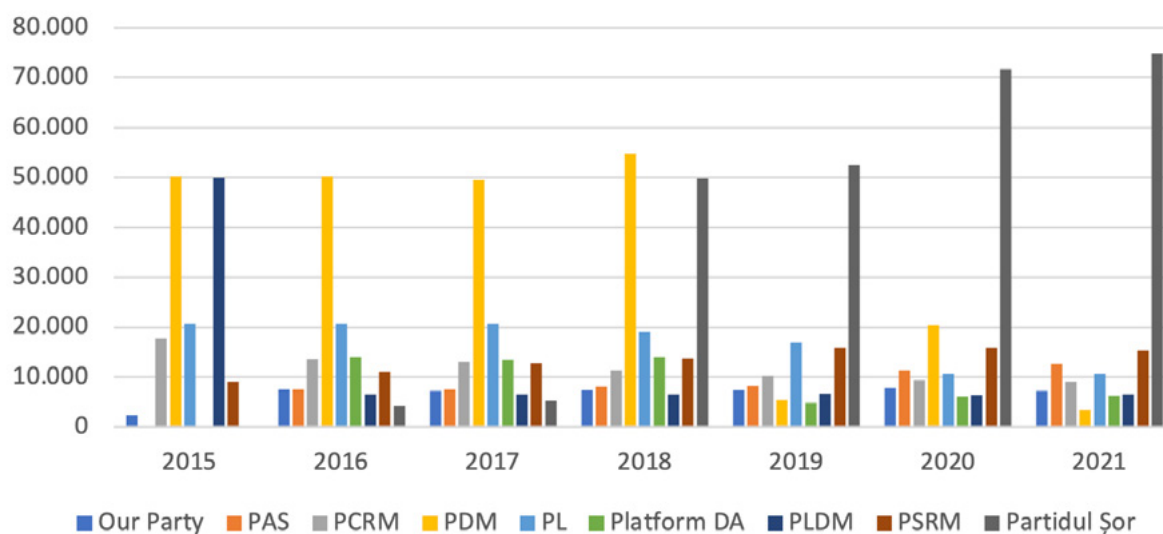
remunerarea personalului electoral local (teritorial)

remunerarea consultanților de media/strategici

Soldul de numerar la sfârșitul perioadei

Anexa III: Analiza cantitativă a finanțării partidelor politice și campaniilor electorale

Figura 14: Numărul de membri raportați ai partidelor. 2015-2021



Sursa: Rapoartele financiare anuale ale partidelor politice [depuse la CEC](#).

	Partidul Nostru	PAS	PCRМ	PDM	PL	PPDA	PLDM	PSRM	Partidul Șor	Media
2015	1		31	0	0		2	28		10
2016	1	0	22	11	0	0	19	23	0	8
2017	2	0	23	10	0	0	30	34	33	15
2018	3	0	29	25	53	0	37	36	86	30
2019	2	0	27	61	19	0	38	24	32	23
2020	2	37	23	58	8	0	28	29	56	27
2021	2	58	23	10	1	0	3	30	40	19
Media	2	16	25	25	12	0	22	29	41	

Sursa: Rapoartele financiare anuale ale partidelor politice [depuse la CEC](#).

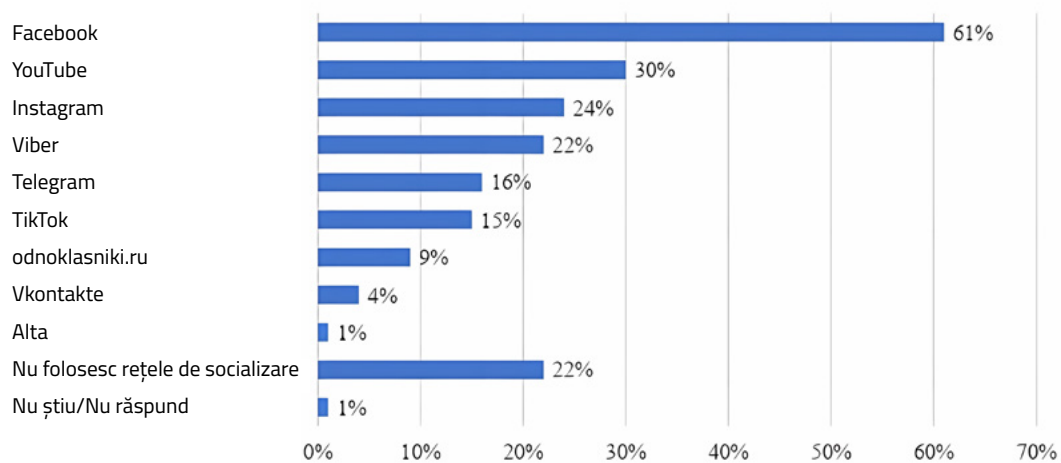
Tabelul 8: Numărul de filiale teritoriale raportate de partidele politice în 2015-2021										
	Partidul Nostru	PAS	PCRM	PDM	PL	Platforma DA	PLDM	PSRM	Partidul Șor	Media
2015	32		41	41	39		0	38		32
2016	32	21	41	41	39	33	21	41	18	32
2017	33	21	41	41	39	36	21	44	24	33
2018	28	21	41	46	39	36	23	44	55	37
2019	28	26	41	34	39	0	24	44	46	31
2020	28	31	36	35	15	0	23	45	46	29
2021	28	32	36	30	15	18	23	44	46	30

Sursa: Rapoartele financiare anuale ale partidelor politice [depuse la CEC](#).

Tabelul 9: Sumele cheltuite de partidele politice analizate pentru programe destinate femeilor și tinerilor, 2020-2021 (în MDL)				
Anul de raportare	Partidul	Total	Tineri	Femei
2020	PDM	3,493,678	1,544,784	1,948,893
	PLDM	5,400		5,400
2021	Partidul Nostru	532,797	177,599	355,198
	PAS	2,991,894	1,058,813	1,933,081
	PCRM	206,268	65,404	140,854
	PDM	2,411,058	891,007	1,520,050
	PLDM	40,430		40,430
	PSRM	2,570,228	817,800	752,428
	Partidul Șor	242,733	92,031	150,702

Sursa: [CEC](#)

Figura 15: Ce rețele de socializare sau aplicații de mesagerie folosiți zilnic sau de mai multe ori pe săptămână pentru a fi informat?



Sursa: [Barometrul Opiniei Publice](#), datele pentru noiembrie 2022.

Anexa IV: Sancțiuni pentru încălcarea prevederilor privind partidele politice

Încălcarea	Sancțiunea
Administrative	
<ul style="list-style-type: none"> Acțiunile partidului care cauzează daune grave pluralismului politic sau principiilor democratice fundamentale Nedepunerea raportului financiar în termen și în formă adecvată 	<ul style="list-style-type: none"> Limitarea activității partidului (întreruperea activităților partidului) Pierderea finanțării publice pentru întreaga perioadă a limitării activității
Nedepunerea de către partidul politic a rapoartelor financiare anuale timp de doi ani consecutivi.	Radierea de către CEC <i>ex-officio</i> a partidului din Registrul de stat al persoanelor juridice
Primirea donațiilor cu încălcarea prevederilor locale, inclusiv cazurile de primire a donațiilor care depășesc pragul stabilit	Transferul veniturilor chestionate în bugetul de stat, voluntar sau la somația CEC
Repetarea contravențiilor și infracțiunilor penale într-o perioadă de un an	Privarea partidului politic de dreptul la alocările din bugetul de stat pentru o perioadă de la 2 luni până la un an.
Încălcări ale Codului Electoral pentru toate tipurile de alegeri	Atenționare
Încălcări ale Codului Electoral (nu se menționează încălcarea concretă)	Privarea de timpul de emisie gratuit / contra plată (pentru 24/ 48 de ore)
Repetarea atenționărilor aplicate în timpul perioadei electorale pentru infracțiuni legate de finanțarea grupurilor de inițiativă și/sau a campaniilor electorale	Privarea partidului politic înregistrat ca concurent electoral de dreptul la alocările din bugetul de stat pentru o perioadă de la 2 luni până la un an.
<ul style="list-style-type: none"> Folosirea fondurilor financiare și materiale nedeclarate în proporție de 1% peste pragul maxim al „Fondului Electoral”. Depășirea pragului maxim al fondului electoral. Folosirea fondurilor străine. Nesuspendarea din funcția/ atribuțiile sale oficiale. 	Anularea înregistrării concurenților electorali
Contravenții	
Folosirea fondurilor nedeclarate, nepermise sau străine	Amendă de 50-150 u.c. pentru persoanele fizice sau amendă de 300-500 u.c. pentru o persoană fizică cu funcție de răspundere; (2,500 – 7,500 MDL, aproximativ 125-380 EUR și MDL 15,000 – 25,000, aproximativ 750 – 1,250 EUR, respectiv) – cu obligația de confiscare a banilor în bugetul de stat

Încălcarea înregistrării și folosirii bunurilor partidelor politice și din fondul electoral, inclusiv neprezentarea datelor de identificare ale donatorului	Amendă de 100-300 u.c. (5,000 – 15,000 MDL, aproximativ 250-750 EUR) pentru persoana cu funcție de răspundere
Raportarea cu întârziere sau inexactă privind finanțarea partidului politic sau a campaniei electorale	Amendă de 100-150 u.c. pentru candidate și 300-500 u.c. pentru persoana cu funcție de răspundere (5,000 – 7,500 MDL, aproximativ 250-380 EUR și 15,000 – 25,000 MDL; aproximativ 750 – 1,250 EUR, respectiv).
Folosirea eronată a fondurilor publice sau electorale	Amendă de 200-500 u.c. (10,000 – 25,000 MDL, aproximativ 500-1 250 EUR) pentru persoana cu funcție de răspundere și privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a se implica în anumite activități pentru o perioadă de până la un an
Abuzul de resursele administrative	Amendă de 150-400 u.c. (7,000 – 20,000 MDL, aproximativ 350 – 1,000 EUR) pentru persoana cu funcție de răspundere și privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a se implica în anumite activități pentru o perioadă de până la un an.
Neîndeplinirea somațiilor CEC	Amendă de 300-500 u.c. (15,000 – 25,000 MDL, aproximativ 750 – 1,250 EUR) pentru persoana cu funcție de răspundere și privarea de dreptul de a deține anumite funcții pentru o perioadă de la 3 luni până la un an,.
Folosirea informației false în rapoartele de finanțare a campaniei	Amendă de 90-240 u.c. (4,500 – 12,000 MDL, aproximativ 226-600 EUR) pentru persoana cu funcție de răspundere sau persoana juridică.
Neprezentarea în termen/neprezentarea raportului de finanțare a campaniei	Amendă de 90- 300 u.c. (4,500 – 15,000 MDL, aproximativ 226-750 EUR).
Prezentarea premeditată falsă și/sau ascunsă, prezentarea incompletă sau indicarea informației greșite în rapoartele de finanțare a campaniei (inclusiv donatorii)	Amendă de 60- 240 u.c. (3,000 – 12,000 MDL, aproximativ 150-600 EUR).
Folosirea ilegală a resurselor administrative sau darea acordului la folosirea ilegală a resurselor administrative, în perioadele alegerilor	Amendă de 90-300 u.c. (4,500 – 15,000 MDL, aproximativ 226-750 EUR) pentru persoana cu funcție de răspundere și privarea de dreptul de a deține anumite funcții pentru o perioadă de la 3 luni până la un an.

Infrațiuni	
<ul style="list-style-type: none"> Falsificarea rapoartelor cu intenția de a înlocui sau ascunde identitatea donatorilor, volumul resurselor primite sau cheltuite, sau primirea fondurilor neconforme Șantajul și extorcarea donațiilor pentru partide politice și campanii electorale. 	<ul style="list-style-type: none"> Amendă de 750 – 1,150 u.c. (37,500 – 57,500 MDL, aproximativ 1,880 – 2,880 EUR) sau până la 5 ani de închisoare pentru persoana fizică Amendă de 6,000 – 8,000 u.c. (MDL 300,000 – 400,000, aproximativ 15,000 – 20,000 EUR) cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.
<p>Când au fost cauzate daune în sume mari din motivul practicilor ca:</p> <ul style="list-style-type: none"> abuzul de resurse administrative, folosirea necorespunzătoare a subvențiilor de stat pentru partidele politice sau prin intermediul fondului electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> Amendă de 6,000 – 8,000 u.c. (300,000 – 400,000 MDL, aproximativ 15,000 – 20,000 EUR) sau închisoare până la 5 ani de pentru persoana fizică Amendă de 13,000 – 15,000 u.c. (650,000 – 750,000 MDL, aproximativ 32,600 – 37,600 EUR) cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.
<p>Acceptarea finanțării de la un grup criminal organizat sau de la o organizație (asociație) criminală de către un partid politic sau concurent electoral</p>	<ul style="list-style-type: none"> Amendă de 1,150 - 1,850 u.c. (57,500 – 92,500 MDL, aproximativ 2,900 – 4,600 EUR) sau închisoare de la 2 până la 7 ani pentru persoana fizică, Amendă de 5,000 – 9,000 u.c. (250,000 – 450,000 MDL, aproximativ 12,500 – 22,600 EUR) cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.
<p>Coruperea alegătorilor (adică oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii sau alte beneficii în scopul de a determina alegerea electorală a alegătorului).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Amendă de până la 1,350 u.c. (67,500 MDL, aproximativ 3,375 EUR) sau până la cinci ani de închisoare pentru persoana fizică, Amendă de 13,000 u.c. (650,000 MDL, aproximativ 132,500 EUR) cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.



CCIA