

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A FINANȚĂRII PARTIDELOR POLITICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

CIOBANU Ion

Deși reglementarea juridică a finanțării partidelor politice ocupă un loc aparte în procesul organizării și funcționării acestora, totuși există opinii controversate reflectate în literatură de specialitate. Finanțarea activității partidelor politice constituie un subiect relativ nou al dezbaterilor științifice în Republica Moldova, dar și în alte state contemporane.

Referindu-ne la evoluția cadrului legislativ care reglementa inițial activitatea partidelor politice din Republica Moldova, evidențiem inițial Legea nr. 718-XII din 17.09.91 privind partidele și alte organizații social-politice și Codul electoral adoptat prin Legea nr. 1381-XIII din 21.11.97.

Primul proiect legislativ privind reglementarea mai strictă a finanțării partidelor politice a fost elaborat de Ministerul Justiției, în colaborare cu experți independenți și cu suportul unor organizații internaționale de profil, fiind prezentat Parlamentului Republicii Moldova spre examinare la 2.08.2000.¹

Experții Consiliului Europei au evaluat pozitiv prevederile încorporate în proiect, totuși exprimându-și rezerva în raport cu desemnarea instituției abilitate cu monitorizarea activității partidelor, care era ministerul Justiției, recomandând ca exercitarea acestei funcții să fie întreprinsă de o instituție independentă de procesul politic.² Proiectul legislativ în cauză nu a fost, însă, aprobat de legiuitorul autohton.

Următoarea tentativă de a reglementa finanțarea partidelor politice datează anul 2005 și prevedea propuneri din partea Ministerului Justiției și Comisiei Electorale Centrale referitor la transparența monitorizării procesul de finanțare a partidelor politice de către Mass-media și Organizații neguvernamentale, însă și de data asta nu a găsit susținerea partidelor politice parlamentare.

În 2006, începe procesul de revizuire integrală a legii nr. 718-XII privind partidele politice și alte organizații politice, iar printre modificările înaintate regăsim și reglementarea financiară a organizării și funcționării partidelor politice. Acest proiect a beneficiat de expertiza Consiliului

¹ Lipcean S. Evaluarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale în Republica Moldova. În: Politici Publice Nr.5, 2009, IDIS „Viitorul”. p. 20.

² Comments on the draft law on political parties and socio-political organisations of The Republic Moldova by mr. J. Hamilton. Opinion nr. 219/2002, [online] [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL\(2002\)119-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL(2002)119-e.asp)(vizitat 15.11.11).

Europei¹, iar la 21.12.2007 a fost adoptată de legiuitor, astfel acoperind lacuna legislativă privind finanțarea partidelor politice.

Adoptarea unei noi legi cu privire la partidele politice a fost văzută, în 2007, ca o necesitate stringentă în direcția creării unui regim de finanțare politică în Republica Moldova, în baza unui act legislativ eficient, conținând îmbunătățiri radicale față de reglementările anterioare.

Experții europeni au notat mai multe inovații ale noii legi, precum: limitarea contribuțiilor, finanțarea directă a partidelor politice, raportarea sistematică asupra contribuțiilor financiare și cheltuielilor electorale cerute partidelor politice, postarea rapoartelor financiare pe site-urile CEC², facilitând în acest fel efectuarea unei supravegheri adecvate din partea publicului, mass-mediei și grupurilor active ale societății civile. Totuși, noua legislație adoptată în 2007 a ignorat răspunderea juridică și, implicit sancțiunea, pentru gestionarea netransparentă a finanțării activității partidelor politice.

Noile condiții impuse partidelor politice la înregistrare în anul 2008 au dat naștere unor reacții contradictorii din partea actorilor existenți la acel moment. Unele dintre aceste partide au salutat aceste reglementări, în special privind reglementarea domeniului de finanțare publică a partidelor politice, dar și pentru utilizarea unor formule mult mai precise cu privire la procedurile complexe de administrare, raportare și înregistrare a partidelor politice. Alte partide au susținut însă că noile reglementări privind funcționarea partidelor lasă nesoluționate prea multe părți importante cu privire la activitatea internă de partid, afectând drepturile și garanțiile unui membru individual împotriva comportamentului abuziv al conducerii partidului.²

Autorii noului model au pornit de la premisa că anumite restricții în ceea ce privește utilizarea finanțării private și publice de către partidele politice vor îmbunătăți funcționarea sistemului politic, sporind transparența și responsabilitatea pentru procedurile sale de raportare. Legislatorii au dorit să prevină concentrarea resurselor publice în finanțarea unui singur partid majoritar.

Actualmente, finanțarea politică este reglementată de Codul electoral (art.38) și Legea cu privire la partidele politice.³

¹ Comments on the draft law on political parties of Moldova by mr. Hans-Heinrich Vogel in Opinion nr, 431/2007[online] [http://www.venice.coe.int/docs/2007/cdl\(2007\)o13-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/cdl(2007)o13-e.asp). (vizitat 15.11.11)

² Munteanu, I. Partide politice din Republica Moldova: legi, practici si reforme. Chișinău: Cartier, 2010. p. 77. 170 p.

³ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.

În 2009, Comisia Electorală Centrală a aprobat un regulament special cu privire la mijloacele financiare în campanie, care a fost precedat de multiple critici pe marginea neimplementării Legii cu privire la partidele politice (a părții care se referă la mijloacele financiare). Prin lege, campaniile electorale sau alte forme directe sau indirecte de finanțate a partidelor trebuie să fie ghidate de: (a) raportare publică – donațiile trebuie să fie anunțate în perioada ce nu depășește un an de la începutul campaniei electorale, prin intermediul mass-mediei, (b) declararea surselor de venit.

Astfel echivalentul unei donații din partea unei persoane fizice efectuată în favoarea unui sau altui partid reprezintă 500 de salarii medii lunare într-un an bugetar.¹ În această sumă se include și suma cotizațiilor de membru în cazul în care persoana fizică este membru de partid. Echivalentul donației din partea unei persoane juridice nu trebuie să depășească 1000 de salarii medii lunare pe economia națională.²

În actuala campanie electorală echivalentul monetar al reglementarilor privind valoarea donației a constituit aproximativ 1,5 mln. lei pentru persoanele fizice și 3 mln. lei pentru persoanele juridice. Considerăm că un asemenea regim de finanțare privată trebuie să fie diminuat pe de o parte cedînd donațiilor mai mici dar din partea mai multor cetățeni fapt care ar reduce riscurile asociate cu corupția politică, în special cele referitoare la vânzarea locurilor de pe lista partidelor, subiect atât de vehiculat, dar nedemonstrat până în prezent.

Legea cu privire la partidele politice stabilește că subsidiile anuale de la bugetul de stat îndreptate spre finanțarea partidelor politice reprezintă 0.2% din resursele bugetului pe anul respectiv și vor fi distribuite în felul următor: 50% – proporțional cu mandatele obținute în alegerile parlamentare, validate de Curtea Constituțională, și 50% – proporțional cu numărul de voturi acumulate în alegerile locale, cu condiția că partidele eligibile au obținut nu mai puțin de 50% din voturi în cadrul autorităților reprezentative locale de nivelul II.³ Asemenea prevederi pot fi regăsite în legislația rusă⁴, română⁵, germană, franceză¹ etc.

¹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.

² Lege privind partidele politice, Nr. 294 din 21.12.2007. În: Monitorul Oficial Nr. 42-44, 29.02.2008, art. 26 alin. 4.

³ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art.28. alin. 1 lit.a,b.

⁴ Федеральный Закон № 95-ФЗ О политических партиях от 11.07.2001. В: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950. п. 3 ст. 33.

⁵ Legea privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale. În: Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 510 din 22. 2010.art.5.

Menționăm că expertizele proiectului de lege, efectuate înainte de adoptarea legii respective în 2007, recomandau legislatorilor moldoveni să ceară partidelor politice returnarea banilor publici în cazul în care acestea nu vor îndeplini întocmai obligația prezentării unui raport detaliat și onest asupra banilor cheltuiți. În caz contrar, legea nr. 294 privind partidele politice stipulează că subsidiile primite de la bugetul de stat trebuie să fie restituite la buget, în condițiile unei decizii finale a Curții de Apel.²

În plus, partidelor politice li se interzice să primească, conform art.26, orice fel de sprijin material în orice formă din partea oricăror tipuri de organizații internaționale ori state, întreprinderi și organizații finanțate de către state străine ori companii cu capital străin, organizații necomerciale, sindicate, organizații religioase ori filantropice, cetățeni minori ai Republicii Moldova ori aflați temporar în străinătate, cetățeni străini. Legea stabilește, de asemenea, obligația partidelor de a ține evidența donațiilor primite, cu indicarea numelui și adresei donatorilor, mărimea contribuțiilor transmise.

Totuși, aceste prevederi nu sunt destul de clare asupra faptului dacă aceste donații pot fi făcute publice ori nu. În opinia noastră, noul sistem de finanțare publică de la buget include și partidele care nu au reprezentare parlamentară – condiția fiind ca aceste partide să fi obținut mai mult de 50 de mandate de consilier de nivelul II în alegerile locale. Legislația națională precizează că subsidiile de stat trebuie să fie transferate partidelor politice în transferuri lunare, repartizate egal, care să asigure acoperirea cuprinzătoare a activităților de rutină.

Mai mult, legea nr. 294 privind partidele politice stipulează modalitățile în care partidele pot utiliza subsidiile primite de la buget, lista cuprinzând diverse activități.³

Din acest considerent în democrațiile constituționale consolidate, legiuitorul aplică restricții legale în vederea controlului donațiilor efectuate, încurajând acumularea resurselor financiare din contribuții mici ca valoare dar din partea unui număr cât mai mare de donatori. Deocamdată, cadrul normativ nu conține reglementări care ar încuraja participarea cetățenilor și ar stimula partidele să-și schimbe atitudinea și comportamentul. Dimpotrivă reglementările încurajează donațiile plutocratice și contravin standardelor internaționale în domeniul finanțării.

¹ Loi n. 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques [online] <http://www.legifrance.gouv.fr>. (vizitat 14.11.11).

² Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.art.29 alin.2.

³ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02.art.29.

La finele anului 2009, Parlamentul RM a decis să suspende articolul care prevedea alocarea finanțării cu începere de la 1 ianuarie 2010, pe motivul crizei economice ce afectează Republica Moldova. La 12 decembrie 2009, Parlamentul Republicii Moldova a modificat Legea nr.64-XVIII din 12.11.2009, schimbând anul 2009 pentru susținerea din bugetul de stat al partidelor politice cu anul 2013.¹

În opinia noastră, această amânare a finanțării publice a partidelor politice până în 2013 constituie un regres în evoluția procesului legislativ ce subminează grav activitatea partidelor politice.

O altă problemă relevantă este controlul activității financiare a partidelor politice.

În ceea ce privește instituțiile menționăm că, actualmente, 4 instituții monitorizează veniturile și cheltuielile partidelor politice printre care menționăm: CEC(în perioada electorală), Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției în perioada preelectorală și postelectorală.

Monitorizarea și controlul finanțării reprezintă elemente indispensabile în asigurarea funcționării eficiente a întregului mecanism. Ele sunt necesare pentru a menține partidele responsabile în raport cu respectarea principiilor democratice. Și la acest compartiment cadrul normativ este vag și controversat, creând mai degrabă confuzie decât claritate. Această confuzie este generată de existența mai multor instituții abilitate cu sfere de competență privind monitorizarea și controlul activității financiare ale partidelor în diferite perioade și pe diferite segmente. Deși CEC este instituția principală privind controlul finanțării pe durata campaniilor electorale, totuși controlul efectiv depinde de expertiza altor instituții.

Astfel, conform Codului Electoral, Curtea de Conturi și Inspectoratul Fiscal, la cererea CEC pot efectua controlul surselor de venit, corectitudinea evidenței și folosirea conform destinației a banilor de către concurenții electorali.²

De asemenea, legislația cu privire la partide prevede că Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi și Ministerul Justiției vor supraveghea folosirea potrivită de către aceste partide a finanțării de stat (art.30), iar în cazul unor neregularități, fondurile publice alocate vor fi returnate de către aceste partide, prin decizia Curții de Apel, la bugetul de stat.

¹ Legea Republicii Moldova Nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, 29.02. art. 32 alin (1).

² Codul Electoral Legea Nr.1381-XIII din 21.11.97 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997// [http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312765\(vizitat_14.11.11\)](http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312765(vizitat_14.11.11))

Cu toate acestea, nu este clar cum vor fi rambursate aceste fonduri în bugetul de stat dacă fondurile au fost folosite neadecvat, iar liderii lor au fost schimbați în condițiile în care prevederile articolului 18 stipulează că membrii partidelor politice nu vor fi responsabili pentru obligațiile partidelor respective.

Aceasta și alte probleme privind finanțarea partidelor politice din Republica Moldova ne determină să afirmăm cu certitudine că legislația în vigoare a Republicii Moldova reglementează într-o anumită măsură activitatea de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale, însă normele din legislație nu sunt depline și nu corespund în întregime cerințelor la etapa actuală. Lacunele legislative existente diminuează mult capacitatea acestora de a asigura finanțarea corectă a partidelor politice și campaniilor electorale și, prin urmare, de a contribui la prevenirea corupției politice

Subiectul finanțării partidelor politice și campaniilor electorale este unul de interes maxim pentru Republica Moldova, în contextul reformelor democratice și integrării în spațiul european.

Cu toate acestea, RM rămâne restantă la capitolul ajustării legislației la standardele și recomandările instituțiilor europene cu autoritate în domeniul reglementării finanțării politice. În pofida faptului că au fost întreprinse o serie de măsuri care au completat și au extins zona de acoperire a normei juridice asupra finanțării politice, există foarte multe lacune care nu sunt reflectate în legislația actuală.

Aceste inconsistențe în cadrul normativ au creat breșe enorme în actualul regim de finanțare a partidelor politice. În consecință, fluxurile financiare ale formațiunilor politice sunt practic scoase de sub controlul democratic, generând fenomene care subminează statul de drept și instituțiile democratice.¹

În consecință, avem o situație în care majoritatea problemelor latente sau manifeste, conexe cu finanțarea partidelor și campaniilor electorale, derivă din imperfecțiunea cadrului normativ printre care menționăm:

- reglementările referitoare la finanțare ce se conțin în legislația electorală și legea privind partidele politice fie nu acoperă toate domeniile asociate cu finanțarea, fie sunt suficient de permissive și ambigui oferind partidelor politice o marjă de manevră destul de vastă.

- plafonul impus donațiilor efectuate de către persoanele fizice și juridice în contul partidelor politice. La acest capitol reglementările sunt

¹Ciurea C., Cozonac C., Litra L., Lipcean S. Finanțarea partidelor politice: între transparență și obscuritate. Chișinău: IDIS "Viitorul", 2010. p.6. 55 p.

foarte generoase cu partidele politice fixând plafoane extrem de înalte pentru donațiile parvenite din partea donatorilor potențiali.

- lipsa unor sancțiuni penale și contravenționale în dependența de gravitatea infracțiunii/contravenției permite eschivarea de la răspundere juridică pentru fraudele legate de finanțarea partidelor.

Evidențiem următoarele lacune legislative:

1. Divizarea neechitabilă a subvențiilor publice ;
2. Este necesar de redus plafonul maximal al donațiilor pentru a reduce dependența de sursele private de finanțare;
3. Controlul finanțării partidelor politice necesită să fie monitorizat transparent și prezentat ca raport public în Mass-media.

Reieșind din cele sus-menționate, formulăm următoarele propuneri:

1. Să fie expres în lege apartate delimitate finanțările(publice-private, directe-indirecte) partidelor politice între alegeri de cele în campanii electorale.

2. Reducerea plafonului de donații pentru persoane fizice precum și interzicerea donațiilor din partea persoanelor juridice.

3. Delimitarea în lege a noțiunii de finanțare directă de cea indirectă, ultima însumând limitarea impozitării donațiilor, accesul liber sau parțial subvenționat la arendă a încăperilor, acordării gratuite a timpului de antenă pentru dezbateri

4. Includerea de sancțiuni penale și contravenționale pentru gestionarea în mod netransparent a subvențiilor din bugetul de stat alocate partidelor politice etc.