
Carte Albă

Reglementarea financiară a campaniei electorale cu implicarea terților: Analize și sugestii pentru Moldova

Alexander SHLYK

Expert în finanțe politice internaționale

REZUMAT

Acest document explorează meritele reglementării implicării, în cadrul campaniei electorale, a părților terțe, subliniind importanța acestora în îmbunătățirea concurenței politice prin egalitate, transparență și responsabilitate. Acesta susține ideea că reglementarea nu ar trebui să se limiteze doar la nivel de stopare a finanțării ilegale a campaniilor electorale, ci să aibă drept scop crearea unui mediu politic bine structurat pentru actorii care respectă reglementările în cauză. În baza experiențelor internaționale și a contextului specific din cadrul Republicii Moldova, documentul recomandă unele măsuri precum: încurajarea înregistrării terților la Comisia Electorală Centrală, impunerea unor limite în ceea ce vizează cheltuielile pentru campanii și interzicerea anumitor donații cu scopul de a preveni influențele nejustificate din partea surselor străine sau criminale. De asemenea, documentul examinează echilibrul dintre reglementarea contribuțiilor financiare și protejarea libertății de exprimare, menționând că transparența în ceea ce vizează finanțarea din partea terților poate îmbunătăți capacitatea alegătorilor de a face o alegere informată. În urma analizei subiectului dat, este menționată importanța definirii clare a activităților politice și a coordonării dintre terți, indicând faptul că reglementarea eficientă poate combate corupția și încuraja crearea unui peisaj electoral echitabil.

NOTĂ

Acest document a fost elaborat în cadrul proiectului „*Consolidarea democrației în Moldova prin alegeri incluzive și transparente II*”, implementat de PNUD Moldova, cu sprijin financiar din partea poporului american, furnizat prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională și Ambasada Marii Britanii la Chișinău, prin intermediul Fondului de Bună Guvernare. Opiniile din cadrul acestui document aparțin autorului și nu neapărat reflectă punctele de vedere ale Națiunilor Unite, inclusiv ale PNUD sau ale statelor membre ale ONU.

REZUMAT EXECUTIV

Reglementarea cheltuielilor efectuate de către părți terțe în cadrul campaniei electorale poate contribui la consolidarea egalității de oportunități, a transparenței și a responsabilității pentru actorii politici care sunt dispuși să se conformeze reglementărilor respective. Prin intermediul îmbunătățirii cadrului juridic pentru cei care sunt dispuși să îl respecte, autoritățile demonstrează faptul că aceștia depun efort nu doar pentru abordarea părții vizibile a problemei, ci și se orientează spre promovarea reglementărilor aplicate în democrațiile funcționale. Cu toate acestea, este important de menționat faptul că reglementarea părților terțe nu va avea un impact semnificativ în rezolvarea problemelor legate de finanțarea ilegală a campaniilor sau cumpărarea de voturi care implică tranzacțiile efectuate în numerar.

În baza experiențelor internaționale și a contextului actual din Republica Moldova, acest document înaintea următoarele recomandări:

1. Părțile terțe ar trebui să fie încurajate să se înregistreze la autorități (Comisia Electorală Centrală). Legea ar trebui să prevadă un sistem de stimulente, cum ar fi un plafon mai mare de cheltuieli pentru părțile înregistrate, precum și penalități pentru cele care, în lipsa înregistrării, depășesc plafonul minim admis.
2. Având în vedere dificultățile de procesare a rapoartelor financiare ale concurenților electorali, nu se recomandă depunerea rapoartelor financiare a terților. Terților li se poate solicita să își înregistreze veniturile și cheltuielile în cazul în care cheltuielile acestora depășesc un anumit prag. În schimb, în cazul în care are loc colaborarea acestora, concurenții electorali ar putea fi nevoiți să includă contribuțiile terților în rapoartele proprii.
3. Pentru a se alinia cu reglementările vizate, ar trebui să fie interzise anumite tipuri de donații către terți, precum cele din surse externe sau de la rețele criminale. Se pot introduce sancțiuni penale pentru primirea unor donații de acest tip, care respectiv urmează a fi folosite în scopuri politice, având drept circumstanță agravantă - coordonarea cu concurentul electoral.
4. Donațiile către terți ar trebui să fie restricționate nu doar din punct de vedere a volumul total donat, cât și din perspectiva valorii unei donații unice care provine de la o persoană fizică sau juridică.
5. Publicitatea efectuată de către terți nu ar trebui să fie interzisă. Cu toate acestea, toate campaniile publicitare ar trebui să fie etichetate în mod clar cu sursa fondurilor entității care le plasează.
6. Terților ar trebui să le fie aplicate limite de cheltuieli. În cazul în care activitățile respective sunt coordonate cu concurenții electorali, acestea pot fi semnificativ mai reduse decât nivelul de cheltuieli proprii a concurenților, și respectiv, menținute la un nivel și mai scăzut în cazul activităților necoordonate.
7. Pentru prevenirea încălcărilor normelor respective, prevederile legale ar trebui să penalizeze concurenții electorali. Ar putea fi luată în considerare modificarea Art. 54 și a Art. 102 din Codul Electoral pentru a include finanțarea terților în cadrul supravegherii finanțării politice și pentru stabilirea unor sancțiuni pentru nerespectarea acestora.

PREZENTARE GENERALĂ

Rolul important al terților în cadrul campaniilor electorale este subliniat în cadrul unei serii de rapoarte internaționale din ultimii ani. Publicația International IDEA definește implicarea terților în campania electorală ca fiind „campania electorală întreprinsă de persoane și/sau organizații, altele decât partidele sau candidații politici. Acești terți pot face campanie pentru sau împotriva anumitor partide, candidați sau probleme.”¹ Această definiție, cu unele mici ajustări, este pe larg acceptată, menționată și utilizată de către alți experți și organizații internaționale.

Un studiu din 2020 al OSCE/ODIHR subliniază că „unele forme de implicare a terților în politică au existat atâta timp cât au avut loc alegeri bazate pe vot universal”.² Studiul sugerează următoarele motive pentru rolul din ce în ce mai influent al terților în cadrul alegerilor:

- Creșterea nivelului de complexitate și a detaliilor reglementărilor financiare ale campaniilor,
- Declinul partidelor politice ca instituții de mobilizare politică,
- Folosirea din ce în ce mai frecventă a noilor tehnologii comunicaționale.

Această analiză sugerează că reglementarea terților ar trebui privită în tandem cu reglementarea actorilor politici tradiționali (campanii, partide, grupuri de inițiativă) și în contextul dezvoltării unei politici consistente de reglementare a activităților politice în mediul online.

Studiul din 2022 „Puzzling Rules – Equal Game” (în rom. – Reguli ciudate – joc egal) al Platformei Europene pentru Alegeri Democratice (EPDE) subliniază importanța părților terțe în statele membre ale Uniunii Europene, dar în același timp subliniază și faptul că relativ puține țări reglementează, într-un mod explicit, activitățile terților în cadrul campaniilor electorale. Implicarea terților în campania electorală este în mod explicit reglementată doar în trei state membre ale UE (Republica Cehă, Irlanda și Letonia). Până în 2020 și Slovacia a permis ca terții să facă contribuții și cheltuieli în cadrul campaniilor electorale. În Slovacia, eliminarea regulamentului a fost criticată de către ODIHR și GRECO, deoarece astfel, problema respectivă este plasată în afara domeniului legislației. În principiu, terții sunt implicați în campaniile electorale în cu mult mai multe cazuri comparativ cu țările în care implicarea acestora este reglementată într-un mod explicit.³

ODIHR observă o anumită reticență fie în modificarea regulilor existente de finanțare a campaniilor, sau chiar și în abordarea problemei atunci când sunt introduse modificări semnificative. E posibil ca problema să fie atât de complexă încât legiuitorii să nu vadă o cale clară pentru reglementarea fenomenului care este o combinație între o influență politică clară și intenționată și exprimarea opiniilor politice care ar fi dificil de restricționat în contextul drepturilor omului.

DE CE ESTE NECESARĂ REGLEMENTAREA IMPLICĂRII FINANCIARE A TERȚILOR?

Această reticență în ceea ce vizează reglementarea ridică o întrebare semnificativă: care sunt beneficiile reglementării activităților terților în cadrul finanțării campaniei? Pe scurt, implicarea

¹Consultați publicația International IDEA - *Funding of Political Parties and Election Campaigns (Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale)*.

² ODIHR 2020 “Note on Third Party Regulations in the OSCE Region”, Para.11.

³ <https://epde.org/reports/puzzling-rules-equal-game/>.

financiară a terților în campania electorală ar trebui reglementată pentru ca alegătorii să facă o alegere pe deplin informată. Alegătorii trebuie să înțeleagă cine se află în spatele opțiunilor politice și, de asemenea, să-și bazeze alegerea pe ideile susținute de candidații electorale, nu și pe interesele actorilor influenți din spatele acestora.

Acest răspuns se axează pe principiile generale ale egalității, transparenței și responsabilizării în finanțarea campaniei. **Principiul egalității de șanse** este adesea menționat și ca principiul echității. Într-adevăr, Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția din 2002 face, în mod specific, legătura dintre egalitatea de șanse cu finanțarea partidelor și/sau a campaniilor electorale, precum și cu accesul actorilor politici la resurse. În ceea ce privește terții, egalitatea de șanse poate fi contestată în cazul în care unii actori politici bazează campaniile lor pe contribuții private și nedețvăuite, transformând terenul politic în unul mai puțin echitabil. **Principiul transparenței** poate fi realizat prin intermediul prevederilor referitoare la raportarea și divulgarea finanțelor politice. Per general, prin reglementarea terților și prezentarea cheltuielilor acestora în rapoarte, poate crește nivelul de transparență, chiar dacă sunt întâmpinate dificultăți în urmărirea tuturor acestor activități. **Principiul răspunderii** servește drept garanție pentru realizarea principiilor mai sus menționate, deoarece astfel, în urma supravegherii și în eventuala aplicare a sancțiunilor, sunt protejate egalitatea de șanse și transparența.

Cum interacționează reglementarea respectivă cu libertatea de exprimare?

După cum s-a menționat mai sus, există probabilitatea apariției unui conflict dintre reglementarea implicării terților și libertatea de exprimare care include discursul politic - drept protejat de legea internațională a drepturilor omului. Într-adevăr, interzicerea implicării terților în campania politică nu ar fi o restricție acceptabilă a libertății de exprimare. De relevanță, cauza CEDO din 1998 Bowman împotriva Regatului Unit, în care Curtea a constatat că o limită foarte scăzută a cheltuielilor terților stabilite de către lege a fost o măsură disproporționată, încălcând dreptul la libertatea de exprimare.

Cu toate acestea, asigurarea transparenței financiare ale terților care își exercită libertatea de exprimare, poate fi evaluată în funcție de efectele sale de restrângere a libertății în raport cu protecția pe care această transparență suplimentară o oferă în protejarea altor drepturi. Aceste alte drepturi sunt asigurate de către standardele pentru alegeri democratice și, în special, de dreptul alegătorilor de a avea parte de alegeri care să garanteze „exprimarea liberă a voinței alegătorilor” (PIDCP, Art.25b). Mai mult de atât, Comentariul General 25 la Art.25 din PIDCP menționează că:

„Alegătorii ar trebui să poată forma opinii în mod independent, fără violență sau amenințare cu violența, constrângerea, stimularea sau interferența manipulativă de orice fel. Atunci când acest lucru este necesar, limitările rezonabile ale cheltuielilor de campanie pot fi justificate cu scopul de a se asigura că libera alegere a alegătorilor nu este subminată sau că procesul democratic nu este distorsionat de cheltuielile disproporționate în numele oricărui candidat sau partid.” (Para.19)

Drept urmare, reglementarea circumstanțelor financiare ale terților care se implică în campania electorală nu este contrară legislației internaționale privind drepturile omului. De fapt, aceasta poate sprijini realizarea drepturilor pe care le prevede.

PE CINE VIZEAZĂ REGLEMENTAREA ÎN CAUZĂ?

Întrebarea cheie este ce entități ar trebui să fie vizate de reglementare ca drept participanți electorali terți. Abordările privind reglementarea diferă de la o țară la alta. ODIHR oferă o tipologie valoroasă a implicării terților, făcând distincție între patru niveluri de implicare.⁴ Acestea sunt prezentate mai jos într-un tabel comparativ însoțite de abordarea avantajelor și a dezavantajelor concentrării pe acest tip de implicare a terților și o notă privind posibila aplicare a acestora în contextul Republicii Moldova.

⁴ ODIHR, Para.52.

Tipul de implicare	Exemple de țări	Argumente pro privind reglementarea	Argumente contra privind reglementarea	Notă referitor la contextul din Moldova
Implicarea fără a favoriza sau viza concurentul în mod direct	Irlanda (printr-o interpretare a definiției „scopului politic” în cadrul legislației)	Concentrarea pe o înțelegere mai aprofundată a ceea ce reprezintă o activitate politică, cum ar fi susținerea unor teme politice relevante pentru competiția electorală.	Dificultatea în definirea „scopului politic” sau a problemelor de politică relevante Un probabil impact negativ asupra libertății de exprimare.	Nerecomandat pentru Moldova din cauza dificultății de definire a conceptul de „scop politic”, posibilitate de abuz în viitor.
Campanie în favoarea/împotriva concurentului direct dar fără coordonare	Marea Britanie	Concentrarea pe egalitatea concurenților, înțelegerea faptului că orice campanie (coordonată sau nu) are un rezultat politic. Concentrarea pe egalitate poate ajuta partidele mai mici să se dezvolte, inclusiv prin obținerea unui suport larg, dar informal, din partea societății.	Dificultatea de a stabili, în cadrul legislației, o definiție clară pentru termenul „în favoare/împotriva”. Poate limita implicarea ONG-urilor.	Nu este o opțiune recomandată în cazul Moldovei în contextul actual, unde, accentul ar trebui să fie pe abordarea corupției și dezvoltarea unor partide autentice, mai mici.
Campanie în coordonare directă cu concurentul	Marea Britanie, SUA	Axarea pe combaterea corupției în contextul în care coordonarea constituie, <i>de fapt</i> , o contribuție. Aplicarea unui cadru legal precis este posibilă în prezența unor dovezi de coordonare, deși	Demonstrarea coordonării este dificilă. Lipsa concentrării asupra problemelor campaniei. Poate stopa activitatea ONG-urilor care împărtășesc aceiași	Recomandat pentru Moldova în contextul actual. Această formă de reglementare poate permite concentrarea asupra organizațiilor private și ale societății civile care se găsesc atât de aproape de partidele politice încât acestea devin politice.

		sarcina probei este semnificativă.	viziune și se suprapun cu părțile terțe în ceea ce vizează persoanele implicate.	Această abordare se poate baza pe reglementarea existentă a participanților la referendum.
Campanie efectuată de către o entitate direct asociată cu un partid politic	Mai multe țări	Concentrarea pe structurile afiliate partidului în cazul în care acestea sunt prezente în țară.	Dificultăți minore în definirea unei relații cu un partid.	Recomandat în contextul actual al Moldovei, deși există puține entități de acest fel.

În baza rezumatului de mai sus, concluzionăm că prima întrebare la care trebuie oferit un răspuns este dacă reglementarea ar trebui să se concentreze asupra promovării egalității sau pe combaterea corupției politice. Cu amenințările semnificative reprezentate de corupția politică din contextul actual al Republicii Moldova, accentul reglementării terților ar trebui să fie pus pe activitățile politice coordonate. În ciuda sarcinii semnificative a probelor necesare pentru demonstrarea coordonării, această abordare este preferată deoarece prezintă mai puține riscuri pentru activitățile ONG-urilor. Acestea fiind spuse, pentru ca societatea civilă să nu fie abuzată de entitățile politice, cerințele de raportare și supraveghere pentru ONG-uri ar trebui să rămână în vigoare.

CARE ASPECTE VOR FI REGLEMENTATE?

Următoarea întrebare abordată face referire la tipurile activităților financiare ale terților care ar trebui să fie reglementate – veniturile, cheltuielile, transferurile între terți și concurenți sau o combinație ale acestora. Studiul ODIHR discută următoarele tipuri de reglementări:

- Necesitatea de înregistrare
- Depunerea rapoartelor financiare
- Interzicerea donațiilor
- Limite de donație
- Interzicerea publicității
- Limitarea cheltuielilor
- Prevederi împotriva eludării.

Analiza ODIHR prezintă faptul că legislația Regatului Unit se concentrează pe toate aceste tipuri de reglementări, pe când alte țări sunt mai selective. De exemplu, Cehia solicită terților să se înregistreze și impune limite de cheltuieli, dar nu interzice sau limitează donațiile. În Irlanda, terții trebuie să se înregistreze și să aibă interdicții și limite pentru donații, dar pot cheltui liber în aceste limite, cu excepția faptului că nu li se permite să facă publicitate. În Franța și Belgia, nu este permisă niciun fel de publicitate politică din partea părților terțe. În Letonia, terții nu sunt obligați să se înregistreze, însă cei care acționează în mod independent sunt reglementați și le sunt aplicate limite de cheltuieli; cei care sunt asociați sau coordonează cu partidele se consideră ca au o contribuție financiară la partid prin activitatea lor.

Ce reprezintă activitatea politică și coordonarea?

Reglementarea implicării terților în campanii din perspectivă financiară necesită o înțelegere clară a motivației implicării din punct de vedere politic a acestora. În această privință practica internațională diferă. În Irlanda, natura mesajelor provenite de la terți nu este pe atât de importantă pe cât este volumul donațiilor primite. În Franța și Belgia, nu este permisă niciun fel de publicitate politică, iar acest fapt se extinde și asupra părților terțe. Cu toate acestea, chiar și în aceste țări, există probleme în deciderea dacă activitățile de promovare axate pe probleme fac parte din domeniul politicii.

În Marea Britanie, regulamentul este centrat în jurul „testului scopului”. Acest test prevede în mod efectiv că „cheltuielile pentru activitățile de campanie ale susținătorilor din afara partidului sunt reglementate numai dacă pot fi considerate în mod rezonabil ca fiind destinate promovării sau obținerii succesului electoral al unuia sau a mai multor partide politice sau candidați care susțin sau

sunt împotriva anumitor politici sau contra unei alte categorii anumite de candidați.”⁵ Adicional, Comisia Electorală din Regatul Unit reglementează că aspectele precum „apelul la acțiune, tonul, contextul și momentul, precum și modul în care o persoană rezonabilă ar percepe activitatea” vor „ajuta la determinarea dacă această activitate de campanie poate fi considerată în mod rezonabil ca având drept scop influențarea votului alegătorilor într-o anumită direcție la următoarele alegeri.”⁶

De asemenea, coordonarea activităților este un concept de bază în reglementarea terților. Mai mult de atât, aceasta justifică cerința de înregistrare, impunerea limitelor de cheltuieli și alte cerințe de prezentare. Spre exemplu, în Marea Britanie, acțiunea este considerată drept coordonată în cazul în care aceasta „este executată în conformitate cu un plan comun”. În Franța, coordonarea a fost stabilită de către o instanță într-un caz specific, bazat atât pe beneficiul direct al concurentului, cât și pe asocierea concurentului cu terțul într-o manieră care a fost „directă, activă și repetată”.⁷

Perioada de reglementare

Va fi necesară luarea unei decizii privitoare la durata perioadei supuse reglementării. Considerând perioada de campanie oficială limitată din cadrul Moldovei, ar trebui analizată extinderea acesteia de până la 6 luni înainte de alegeri. Cu cât perioada supusă reglementării este mai lungă, cu atât reglementarea poate nejustificat restricționa activitățile organizațiilor civice a căror activitate prin coincidență corespunde cu programele concurenților electorali.

Cum pot fi reglementate transferurile în numerar?

În contextul Republicii Moldova, și mai ales în urma alegerilor prezidențiale și a referendumului constituțional din 2024, trebuie să se acorde o atenție suplimentară problemei tranzacțiilor în numerar în favoarea unui anumit concurent electoral. În ceea ce privește părțile implicate și concurenții electorali, tranzacțiile terților trebuie efectuate numai prin intermediul conturilor bancare. Adicional, pentru părțile terțe înregistrate, ar putea fi luată în considerare instituirea practicii de deschidere a conturilor bancare, unde tranzacțiile să fie raportate în mod public. Reglementarea terților nu este menită să abordeze problemele legate de finanțarea ilegală a campaniilor electorale sau de cumpărare a voturilor prin intermediul tranzacțiilor în numerar.

RECOMANDĂRI

Având în vedere noutatea conceptului de reglementare a terților în finanțarea campaniilor electorale din cadrul Republicii Moldova, se recomandă ca:

1. Părțile terțe să fie încurajate să se înregistreze la autorități (Comisa Electorală Centrală). Legea ar putea stabili un plafon mai ridicat pentru cheltuieli pentru părțile înregistrate, precum și penalități pentru cele care, în lipsa înregistrării, depășesc plafonul minim admis. Dificultatea reglementării acestui aspect constă în stabilirea unor stimulente pozitive pentru înregistrarea părților terțe în loc de impunerea unor sancțiuni pentru încălcările deja săvârșite.

⁵ <https://www.electoralcommission.org.uk/non-party-campaigner-code-practice>.

⁶ Ibid.

⁷ https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/an/20084509.pdf.

2. Având în vedere dificultățile de procesare a rapoartelor financiare ale concurenților electorali, nu se recomandă depunerea rapoartelor financiare a terților. Terților li se poate solicita să își înregistreze veniturile și cheltuielile în cazul în care cheltuielile acestora depășesc un anumit prag. În schimb, în cazul în care are loc colaborarea acestora, concurenții electorali ar putea fi nevoiți să includă contribuțiile terților în rapoartele proprii. Dacă coordonarea activităților este stabilită, dar nu a fost raportată, costul acestor activități ar trebui adăugat la cheltuielile concurenților (eventual cu o penalizare aplicată, cum ar fi dublarea sumei înregistrate) sau concurenții trebuie să se confrunte cu penalități financiare, cum ar fi scăderea subvenției de stat (de asemenea, eventual dublată).
3. Pentru a se alinia cu reglementările vizate, ar trebui să fie interzise anumite tipuri de donații către terți, precum cele din surse externe sau de la rețele criminale. Se pot introduce sancțiuni penale pentru primirea unor donații de acest tip, care respectiv urmează a fi folosite în scopuri politice, având drept circumstanță agravantă - coordonarea cu concurentul electoral.
4. Donațiile către terți ar trebui să fie restricționate nu doar din punct de vedere a volumul total donat, cât și din perspectiva valorii unei donații unice care provine de la o persoană fizică sau juridică. Dificultatea reglementării în acest sens constă în multitudinea de activități în care sunt angajate unele ONG-uri. De exemplu, este dificil de delimitat unele dintre cheltuielile pentru desfășurarea unei activități de educație civică sau a unei misiuni de observare a alegerilor cetățenești și implicarea în activism politic în contextul alegerilor.
5. Publicitatea efectuată de către terți nu ar trebui să fie interzisă. Cu toate acestea, toate campaniile publicitare ar trebui să fie etichetate în mod clar cu sursa fondurilor entității care le plasează. Ar putea fi util de indicat dacă publicitatea a fost sau nu coordonată cu candidatul electoral.
6. Terților ar trebui să le fie aplicate limite de cheltuieli. În cazul în care activitățile respective sunt coordonate cu concurenții electorali, acestea pot fi semnificativ mai reduse decât nivelul de cheltuieli proprii a concurenților, și respectiv, menținute la un nivel și mai scăzut în cazul activităților necoordonate. Limitele ce vizează cheltuielile sunt greu de aplicat în domeniul publicității politice plătite din cadrul rețelele de socializare, în special pe TikTok, dar și pe platformele Google.
7. Pentru prevenirea încălcărilor normelor respective, prevederile legale ar trebui să penalizeze concurenții electorali. Ar putea fi luată în considerare modificarea Art. 54 și a Art. 102 din Codul Electoral pentru a include finanțarea terților în cadrul supravegherii finanțării politice și pentru stabilirea unor sancțiuni pentru nerespectarea acestora.