

Puține țări reglementează participarea terților la campaniile electorale. În România, aceștia nu pot contribui la activitatea politică, contrar recomandărilor internaționale. EFOR prezintă modele din mai multe țări și analizează situația din punct de vedere legal și practic din România



Participarea terților la finanțarea campaniei electorale

Regulile privind finanțarea politică sunt diverse, având state cu reglementări foarte clare, dar și țări care au introdus pentru prima dată legi care stabilesc modul în care se finanțează entitățile politice și campaniile electorale foarte recent. Putem vorbi și despre un fundal socio-cultural diferit, de state care au nevoie de legislație detaliată, dar și de țări care funcționează eficient și fără prea

mari probleme fără a fi nevoie de definirea la milimetru a regulilor. Cu toate acestea, recomandările în domeniu de la nivel internațional reflectă mai degrabă direcția stabilirii unor limite clare pentru modul în care se finanțează partidele politice și campaniile electorale.

Scopul este acela **de a reduce corupția politică, de a permite**

organizarea unor alegeri care să nu fie marcate de finanțare obscură, de către actori care nu pot fi controlați sau prin intervenții indirecte din străinătate, care pot deturna rezultatele electorale. Cele mai multe state, cel puțin la nivel de UE sau din OSCE, au modele regulatorii care stabilesc că cei care participă la alegeri trebuie să fie competitorii electorali, iar contribuțiile din partea unor terți (*third parties*) sunt limitate sau interzise.

În spațiul OSCE există doar câteva țări care permit contribuții din partea terților, dintre care menționăm Marea Britanie, Irlanda, Cehia, Letonia, Canada. Slovacia, una dintre țările care a permis contribuțiile din partea terților, a modificat legislația în 2019 din cauza unor efecte negative create de contributorii externi la campaniile electorale, la care vom reveni în cadrul acestui raport. Spania a inclus în legislație o interdicție specifică privind contribuțiile de la terți, o situație similară regăsindu-se și în cazul românesc. Dar finanțarea politică de către terți este folosită la nivel extins în țări din spațiul anglo-saxon precum Australia, Marea Britanie, Noua Zeelandă sau SUA.

Scopul acestui raport este de a defini ce înseamnă terții, de a descrie câteva modele legislative și practice folosite în țări din UE și spațiul OSCE și de a discuta această problematică în contextul României.

Ce sunt terții?

Pe scurt, terții reprezintă acele entități care nu sunt competitori electorali, dar care participă sub diverse forme la campania electorală. Pot fi persoane fizice sau persoane juridice (organizații, sindicate, grupuri de interese etc.) și pot acționa independent sau în acord cu un partid politic.

Conform manualului OSCE/ODIHR pentru observarea finanțării campaniilor electorale¹,

Legislația din unele state acoperă organizarea de campanii, strângere de fonduri și cheltuieli de către persoane și organizații care nu sunt legate legal de niciun candidat sau partid, dar fac campanie pentru sau împotriva candidaților sau partidelor, sau pe probleme specifice. În loc să doneze, aceste persoane și entități, cunoscute de obicei drept „terți” sau „militanții non-partid”, răspândesc informațiile direct publicului. [...]

Finanțarea de către terți este adesea mai puțin transparentă decât a partidelor politice și candidaților. Când terții cheltuiesc fonduri considerabile într-o campanie electorală, se pot crea îngrijorări privind aplicabilitatea și eficacitatea limitelor pentru cheltuieli, precum și referitor la cerințele de raportare privind aceste entități.

Potrivit International IDEA, terții sunt "grupuri de advocacy pe anumite probleme sau indivizi care fac campanie pentru candidați,

¹ OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance,

www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf, p. 37

partidele politice sau cauze”². De asemenea,

*actori care nu sunt nici partide politice, nici candidați ar putea vrea să cheltuiască fonduri pentru a influența discursul politic în general sau rezultatul unei alegeri, în particular. Asemenea cheltuieli politice, realizate de indivizi, grupuri sau organizații (denumite terți sau mai rar “participanți paraleli la campanie”) ridică probleme serioase în termeni de fonduri ale corporațiilor sau ai altor actori interesanți care pot fi canalizate în procesul politic*³.

Mai specific, legislația canadiană definește terții ca “o persoană sau grup care dorește să participe sau să influențeze alegerile altfel decât ca un partid politic, asociație de circumscripție electorală, concurent de nominalizare sau candidat”⁴.

Iar conform legislației din Australia, vorbim despre persoane care înregistrează cheltuieli pentru anumite scopuri electorale, cum ar fi exprimarea unei poziții despre un partid politic, candidat sau membru al celor 2 camere parlamentare, exprimarea unei opinii în timpul alegerilor prin orice mijloc, realizarea și distribuirea de materiale sau realizarea unui

sondaj de opinie sau a unei alte cercetări, legate de alegeri sau intenția de vot⁵. În SUA, o formă similară este *political action committee* (PAC)⁶, ale căror contribuții reprezintă o proporție semnificativă din banii de campanie⁷.

Potrivit OECD, sunt relativ puține țări care chiar au reglementat contribuțiile terților la viața politică⁸. În același timp, aceștia se manifestă și fără a fi înregistrați și pot reprezenta un risc pentru integritatea procesului electoral. Astfel:

Împrumuturile, cotizațiile și finanțarea de către terți pot fi utilizate pentru a eluda reglementările finanțării private. Multe țări se luptă să definească și să reglementeze în mod clar finanțarea terților pentru a preveni redirectionarea cheltuielilor electorale prin comitete și grupuri de interese care se declară independente. Terții sunt uneori denumiți activiști care nu fac parte dintr-un partid și pot include organizații caritabile, grupuri religioase, persoane fizice sau firme private care fac campanie în perioada de până la alegeri, dar nu participă ca partide politice sau candidați.

Globalizarea în creștere complică și mai mult reglementarea finanțării

² IDEA International, “Funding of Political Parties and Election Campaigns”, www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf, p. 217.

³ *Idem*, p. 259

⁴ Elections Canada, “Political Financing Handbook for Third Parties, Financial Agents and Auditors (EC 20227)” – August 2019, www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=thi/ec20227&document=p1&lang=e

⁵ Parliament of Australia, www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Completed_Inquiries/em/political_funding/Report/Chapter7, “Report on the

funding of political parties and election campaigns”, 9 December 2011

⁶ Federal Election Commission, www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/?tab=political-action-committees

⁷ Vezi www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/2020

⁸ OECD (2016), “Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, OECD Public Governance Reviews”, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>, p. 58

private, întrucât multe companii străine și persoane cu resurse financiare sunt profund integrate cu interesele comerciale interne, estompând granițele naționale. Pe lângă interdicții și reglementări privind finanțarea străină și din partea companiilor, reglementarea donațiilor anonime și divulgarea identității donatorului servesc ca măsuri complementare pentru a minimiza impactul influenței ilegale⁹.

O analiză realizată asupra rapoartelor GRECO¹⁰, runda a treia de evaluare, ne arată că terții au fost câteodată definiți sau încadrați și diferit în documentele publicate. Astfel, spre exemplu, raportul privind Armenia leagă terții de donații către partidele politice, similar rapoartelor din Georgia¹¹ și Norvegia¹². În raportul privind România, terții sunt definiți ca entități separate sau grupuri de interese. Raportul pentru Ungaria se referă terți în același context cu fundațiile politice¹³.

În raportul de față, ne vom referi la terți ca la entități care au următoarele caracteristici:

- Sunt organizații sau indivizi care **nu au depus candidaturi la alegeri și nu reprezintă partide politice**

- **Se implică financiar în campania electorală** prin luarea unor poziții, realizarea de materiale sau campanii de informare; excludem donatorii direcți la campania electorală a unui partid
- **Au o formă de coordonare cu un partid politic sau exprimă un punct de vedere independent de un anumit competitor** cu privire la teme de interes pentru campania electorală

În general, terții sunt definiți în funcție de legătura lor cu entitățile politice și promovarea unui mesaj public. Dacă, de exemplu, o astfel de entitate face reclamă politică doar pentru proprii membri, nu se consideră a fi terț. Astfel, o listă posibilă de categorii este următoarea¹⁴:

- **Care se implică în procesul electoral, dar nu favorizează direct sau indirect un competitor.** Se referă la campanii care pot fi definite și ca advocacy, în care se solicită politicianilor să își exprime părerea cu privire la o anumită chestiune importantă pentru comunitate sau agenda

⁹ *Idem*, p. 28

¹⁰ Dr. Magnus Ohman, "Note on Third Party Regulations in the OSCE Region", www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf, pp. 5-6

¹¹ "42. Donatorii, indiferent dacă sunt persoane fizice sau juridice, nu sunt supuși niciunei obligații de raportare în ceea ce privește donațiile lor către partide politice sau mișcări".
Vezi

4 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c62d3>, p. 13

¹² "52. Nu există cerințe impuse contribuitorilor, indiferent dacă sunt persoane fizice sau juridice, să raporteze contribuții aduse partidelor politice sau companiilor electorale." Vezi

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7a5e>, p. 13

¹³ Vezi <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c6b30>, p. 23

¹⁴ Dr. Magnus Ohman, op.cit., pp. 12-18

publică. Dificultatea este însă în a trage linia între advocacy și campanie electorală

- **Favorizează unul sau mai mulți competitori, fără a se coordona cu aceștia**
- **Campania realizată prin coordonarea directă cu un competitor.** Se referă la entități independente, dar care se coordonează cu un partid politic, din motive diverse. Unul dintre ele poate fi limitarea impusă pentru finanțarea partidelor politice, care ar permite terților să contribuie cu sume la campanie. În acest context, terții pot deveni motiv de îngrijorare, mai ales dacă aduc în cursa politică fonduri semnificative, iar reglementările privind transparența și raportarea nu sunt suficiente de eficiente.
- **Campanie realizată de o entitate care este parte a unui partid politic.** Se referă la acele entități care fac parte dintr-un partid politic sau sunt direct conectate, cum ar fi aripa de tineret sau de femei sau un think tank de partid. În cele mai multe țări, activitatea acestor entități este parte a raportului depus de un partid politic.

Standarde internaționale

¹⁵ Council of Europe, Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties

Deși nu există referiri foarte specifice la terți, există o serie de recomandări care acoperă participarea unor astfel de entități la procesul electoral. Astfel, potrivit recomandării Consiliului Europei din 2003, art. 10¹⁵,

Statele trebuie să solicite înregistrări specifice pentru toate tipurile de cheltuieli, directe sau indirecte, pentru campaniile electorale, pentru fiecare partid politic, listă de candidați sau candidat.

Liniile directoare OSCE/ODIHR privind finanțarea partidelor politice fac referire la terți astfel¹⁶:

Para. 205. Un partid ar putea încerca să ocolească cerințele de finanțare a campaniei prin desfășurarea de activități într-o perioadă „preelectorală” sau prin utilizarea altora ca surse pentru fonduri sau servicii. Utilizarea acestora este cunoscută în unele țări ca utilizarea „terților”. Pentru a limita acest abuz, trebuie să fie adoptate sisteme puternice de raportare financiară a partidelor politice în afara alegerilor. Legislația ar trebui să ofere orientări clare cu privire la activitățile care nu sunt permise în timpul campaniei electorale, iar veniturile și cheltuielile utilizate pentru astfel de activități în acest timp ar trebui să fie supuse controlului și sancționării corespunzătoare. Legislația ar trebui să precizeze în mod clar cui este pot fi transferate fondurile partidului în perioada preelectorală și să limiteze folosirea lor de către terții care nu sunt asociați direct cu partidele politice.

and electoral campaigns, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

¹⁶ Guidelines on Political Party Regulation, www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf, p/ 78

Recomandările acoperă în general componenta transparenței și a legalității finanțării politice. Cu alte cuvinte, partidele politice trebuie să asigure un climat de transparență, iar modul în care își asigură activitatea și finanțarea trebuie să fie controlată, atât din perspectiva partidului propriu zis, cât și a terților care contribuie sub o formă sau alta la finanțarea acestuia.

Pe de altă parte, standardele internaționale se referă și la o altă fațetă a participării terților la finanțarea partidelor politice, și anume aceea a **libertății de exprimare**. Spre exemplu, Manualul ODIHR pentru observarea finanțării campaniei¹⁷ recomandă ca:

Terții să fie liberi să strângă fonduri și să își exprime puncte de vedere cu privire la problemele politice ca mijloc de liberă exprimare, iar activitatea lor să nu fie interzisă necondiționat. Cu toate acestea, este important ca o anumită formă de reglementare să fie extinsă la terțe părți implicate în campanie, pentru a asigura transparența și responsabilitatea.

Astfel, chiar dacă terții se pot exprima liber, participarea acestora la viața politică trebuie să fie reglementată, iar implicarea lor nu trebuie să cauzeze daune integrității procesului electoral.

Rapoartele de monitorizare a alegerilor publicate de ODIHR¹⁸ acoperă frecvent participarea

terților, cu precădere din perspectiva structurilor conexe partidelor politice și a organizațiilor care participă la campanie în mod coordonat. În unele state recomandările merg în direcția reglementării participării acestora la campania electorală (România, Ungaria, Suedia, Islanda și altele), dar se referă și la creșterea transparenței modului de funcționare a acestora, fie prin control real, fie prin impunerea unor reglementări mai eficiente privind declararea veniturilor și cheltuielilor (SUA, Polonia, Macedonia de Nord, Grecia și altele).

În Slovacia, raportul publicat pentru alegerile parlamentare din 2020 se referă la asigurarea unui echilibru între reglementarea participării la campanie și dreptul de liberă exprimare.

Câteva practici privind reglementarea terților

Cele mai multe state din spațiul OSCE nu reglementează participarea terților la campaniile electorale¹⁹. După cum am menționat anterior, există reglementări în mai multe state din spațiul anglo-saxon. La nivelul UE, legislația comunitară stabilește că:

finanțarea și posibila limitare a cheltuielilor electorale pentru toate partidele politice, candidații și părțile terțe, în plus față de participarea lor la alegerile pentru Parlamentul European, sunt

6 ¹⁷ ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance
www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true

¹⁸ Vezi baza de date cu recomandări ODIHR
<https://paragraph25.odihr.pl/>

¹⁹ Magnus Ohman, op. cit., p. 25

*reglementate, în fiecare stat membru, de legislația națională.*²⁰

Rapoartele GRECO, publicate în cadrul celei de-a treia runde de monitorizare au arătat că în cazul mai multor țări situația terților nu era reglementată corespunzător. În mai multe state, precum Lituania, Danemarca sau Franța au demonstrat "efectele perverse" ale lipsei unor limite financiare pentru contribuțiile terților, fapt care a condus la finanțarea masivă indirectă a campaniei²¹. Aceeași situație a fost remarcată și în Armenia, unde limitele joase ale cheltuielilor pentru competitorii electorali au determinat finanțarea campaniei de către terți. Pe de altă parte, chiar și în țări unde limitele finanțării pentru competitori erau ridicate, rapoartele reflectă riscul ca finanțarea campaniei să se realizeze prin bani aduși de asociații sau fundații legate de partidele politice; un astfel de caz era cel al Finlandei²².

GRECO a recomandat **Danemarcei** să găsească modalități prin care să crească transparența contribuțiilor de către terți (entități legate de partide sau grupuri de interese etc). În cel mai recent raport, publicat în 2018, experții evidențiază că Guvernul a discutat problema, consideră că recomandarea poate crește transparența, dar că riscul de a

ascunde sursa reală a fondurilor când vine vorba de contribuții din partea unei asociații, de exemplu, este redus. Pe de altă parte, a constatat că trebuie acordată atenție protecției treburilor interne și economice ale asociațiilor și de a "proteja componenta politică și economică a persoanelor private"²³.

În **Lituania**, observațiile inițiale ale raportului GRECO au fost implementate prin interzicerea participării terților la campanie²⁴. De asemenea, autoritățile lituaniene susțin că cetățenii trebuie să includă și donațiile către un partid în declarațiile de venituri, care sunt verificate de autoritățile fiscale și care comunică cu Comisia Electorală Centrală în caz de nereguli.

Pe de altă parte, cel mai recent raport ODIHR a constatat că reglementările privind terții nu sunt suficient de solide. Conform legislației, informația diseminată de terți nu este campanie dacă nu este "neobișnuit de frecventă și nu implică o contribuție financiară". Pe de altă parte, raportul arată că interlocutorii au considerat că există o distribuție sistematică de conținut politic de către unii actori care au ca scop influențarea alegerilor²⁵. Un posibil exemplu de la alegerile parlamentare din 2020 este cel al Alianței Acțiunea

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1141&from=CS>, art 21

²¹ Yves-Marie DOUBLET, "Political Funding. Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round", <https://rm.coe.int/16806cbff2>, 2010, p. 26

²² Idem, 27

²³ Sixth Interim Compliance Report on Denmark, 2018, <https://rm.coe.int/sixth->

[interim-compliance-report-on-denmark-incriminations-ets-173-and-/16808b07df](https://rm.coe.int/interim-compliance-report-on-denmark-incriminations-ets-173-and-/16808b07df), p. 6

²⁴ Compliance Report on Lithuania, 2011, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7659>, p. 12

²⁵ ODIHR Election Expert Team Report, 2020, https://www.osce.org/files/f/documents/e/a/477730_0.pdf, p. 14

Electorală a Polonezilor din Lituania – Familiile Creștine (LLRA-KŠS), care a înaintat plângeri către Comisia Electorală Centrală întrucât campania făcută de fondatorul unui canal TV (Liberty TV), Andrius Tapinas, ar fi condus la pierderea unui număr semnificativ de voturi, care a însemnat ratarea intrării în parlament²⁶. CEC a emis o decizie constatând campania negativă și a concluzionat că va solicita Parlamentului reglementarea terților. În același timp, Curtea Administrativă din Vilnius a considerat că nu este publicitate politică și a anulat decizia CEC²⁷.

În **Finlanda**, raportul inițial GRECO a concluzionat că statul trebuie să găsească metode de a crește transparența contribuțiilor făcute de terți (grupuri de interese, fundații de educație politică etc.) către partide. Finlanda a propus amendamente la legislație prin care asociațiile legate de partide direct sau indirect erau obligate să raporteze Biroului Național de Audit donațiile peste 1500 de EUR în total, cu menționarea valorii și numele donatorului²⁸. Cu toate acestea, contribuțiile la campania electorală pentru un candidat nu sunt reglementate²⁹.

În **Austria**, raportul GRECO a subliniat că terții nu sunt reglementați. Autoritățile au considerat că legislația acoperă și terții, întrucât declarații financiare ale partidelor trebuie să includă plăți provenind de la organizații afiliate, donații, subvenții sau alte forme de venit, indiferent dacă există sau nu o legătură legală între beneficiar și terț³⁰.

Reglementarea terților în Marea Britanie

În sistemul britanic, terții au jucat un rol deosebit pentru o perioadă îndelungată de timp. În secolul al XIX-lea rolul lor era crescut pentru că politica se desfășura predominant la nivel de circumscripție³¹. După numeroase scandaluri legate de finanțarea campaniilor prin terți, la finalul anilor '90 legislația a fost schimbată, fiind adoptat Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA)³², unul dintre principiile utilizate de comisia care a condus reforma (Neill) fiind:

Desigur, nu este absolut nimic în neregulă cu angajarea indivizilor și a organizațiilor în astfel de activități. Dimpotrivă, o societate liberă cere ca ei să poată faceți acest lucru, într-adevăr că ar trebui încurajați să facă

²⁶ Idem, p 12.

²⁷

<https://m.delfi.lt/lietuvoje/article.php?id=86713583>

²⁸ Compliance Report on Finland, 2009, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5d0c>, p. 10

²⁹ Magnus Ohman, op cit., p. 25

³⁰ Second Compliance Report on Austria, 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c655b>, p. 7

³¹ The Lord Hodgson of Astley Abbots CBE, "Third Party Election Campaigning – Getting the Balance Right Review of the operation of the third party campaigning rules at the 2015 General Election", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507954/2904969_Cm_9205_Accessible_v0.4.pdf, p.9.

³²

www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents

*acest lucru; dar, în contextul campaniilor electorale, acestea ar trebui, în acest sens, să fie supuse aceluiași limite de cheltuieli ca și părțile în sine*³³.

În Marea Britanie, participanții non-partid pot fi entități care fac campanie pentru unul sau mai multe partide, partide sau candidați care sprijină sau se opun anumitor politici, alte categorii de candidați (alegeri generale) sau care fac campanie pentru unul sau mai mulți candidați, respectiv într-o circumscripție specifică (campanii locale). Comisia electorală poate reglementa cheltuielile la alegerile generale pentru activități precum materiale electorale, activități de cercetare, adunări publice, conferință de presă sau transport legat de propagandă³⁴. Conform legislației, pentru a fi declarate ca cheltuieli electorale trebuie să se încadreze în *scop* (are scopul de a influența alegătorii în context electoral) și *publicitate* (să fie o campanie orientată către public).

Regulile privind înregistrarea se aplică pentru anumite tipuri de alegeri³⁵, pentru perioada reglementată. Dacă terții depășesc anumite limite trebuie să se înregistreze. Limitele sunt £20,000 pentru Anglia, £10,000 pentru Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord. Înregistrarea trebuie să se

realizeze înainte de a depăși limitele și se face prin mijloace online sau prin completarea unui formular, la Comisia Electorală³⁶.

La alegerile parlamentare generale, aceste entități pot cheltui cel mult £9,750 în fiecare dintre cele 650 de circumscripții, fie că sunt înregistrați sau nu sunt înregistrați. Terții trebuie să păstreze documente fiscale cu valoare de peste £200, să raporteze către Comisia Electorală³⁷ dacă depășesc limitele, să înregistreze donațiile peste £500 etc. De exemplu, la campania pentru parlamentare, terții trebuie să prezinte lista circumscripțiilor unde au cheltuit mai mult de £7,800 pentru campanie reglementată³⁸.

Dintre entitățile care se pot înregistra se numără o persoană înregistrată în Registrul Electoral sau residentă în MB, partid politic înregistrat în MB, compania înregistrată în MB sau care are activitate, sindicat, companie care nu e înregistrată în MB care are cea mai mare parte din activitate aici, organizație caritabilă înregistrată în MB³⁹ etc. Din decembrie 2020, nu mai pot aplica companii înregistrate într-un stat UE sau persoane/organizații cu sediul în Gibraltar.

La alegerile din 2015 erau înscriși 68 de terți. Dintre aceștia, 23 au

³³ Third Party Campaigning Review, p 10

³⁴ www.electoralcommission.org.uk/non-party-campaigners-where-start/what-are-rules-non-party-campaigners

³⁵ Parlamentul Marii Britanii, Scoției, Senedd, Adunarea Legislativă Națională a Irlandei de Nord

³⁶

<https://pefonline.electoralcommission.org.uk/Default.aspx>

³⁷ Comisia Electorală publică informații despre finanțarea partidelor pe pagina www.electoralcommission.org.uk

³⁸

www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/2020-11/Registering%20for%20non-party%20campaigners%20May%202021_0.pdf

³⁹ Idem, p. 6

transmis rapoarte, pentru cheltuieli în valoare de £1.8 milioane, comparativ cu cheltuielile totale de £37.3 milioane (4.8%). La alegerile generale din 2010 au fost 33 de entități, iar în 2005 un număr de 25 de părți terțe. În 2010, 23 de entități au raportat 2.8 milioane, adică 9% din totalul banilor cheltuiți⁴⁰.

Pe de altă parte, controlul terților este o chestiune discutabilă. Spre exemplu, în 2019, susținătorii ai Partidului Conservator ar fi cheltuit £700.000 fără să îi declare⁴¹. Un raport Transparency International UK arată că transparența și controlul finanțării politice ar putea fi îmbunătățite, având în vedere că, spre exemplu, un număr foarte mic de donatori au direcționat o parte semnificativă din banii pentru campanii sau referendumuri – inclusiv cel pentru Brexit - în ultimii 10 ani⁴².

Canada

Cea mai mare parte din regulile legate de finanțarea politică au fost reglementate prin Election Expenses Act din 1974, care a venit ca un ajutor la situația tot mai grea a partidelor politice în campaniile electorale din anii '60 și '70. Au fost făcute schimbări minore legate de terți de atunci,

iar una dintre ele este interzicerea reclamei electorale făcute de terți în 1983. Un an mai târziu, regula a fost anulată. Limitele actuale pentru terți au fost stabilite în 2000⁴³.

Definiția terților poate fi diferită în funcție de perioadă. De exemplu, în campanie un terț poate fi altceva decât un partid înregistrat, asociație electorală de circumscripție înregistrată, asociație electorală de circumscripție neînregistrată a unui partid politic sau un candidat⁴⁴.

Și activitățile reglementate depind de perioada în care sunt desfășurate, dar pot fi încadrate sub câteva categorii:

- Activități partizane – pentru a promova sau a se opune unui partid, competitor sau lider de partid, diferite față de o poziție față de o problemă cu care este asociată persoana sau partidul
- Sondaje electorale – despre vot sau o problemă cu care un candidat sau partid este asociat
- Publicitate partizană – transmiterea către public în perioada pre-electorală⁴⁵ a unui mesaj publicitar care promovează sau se opune unui partid politic,

⁴⁰ Third Party Campaigning Review, p. 14

⁴¹ <https://www.opendemocracy.net/en/dark-money-investigations/pro-tory-campaigns-spent-over-700000-without-declaring-a-single-donation/>

⁴² TI UK, "Take Back Control How big money undermines trust in politics", 2017, www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Take_Back_Control_TIUK.pdf

⁴³

www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/party-financing

⁴⁴

www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=thi/ec20227&document=p1&lang=e

⁴⁵ Perioada pre-electorală începe pe 30 iunie a anului cu alegeri la dată fixă și se termină cu o zi înainte de convocarea alegerilor. Perioada electorală începe după convocarea alegerilor și se termină în ziua alegerilor.

nominalizarea unui candidat sau lider de partid, diferită față de o poziție față de o problemă cu care este asociată persoana sau partidul

- Publicitate electorală - transmiterea către public a unui mesaj electoral care promovează sau se opune unui partid sau candidat înregistrat, în perioada electorală, inclusiv prin luarea unei poziții față de o problemă cu care partidul sau persoana este asociată

Persoana, compania sau grupul trebuie să se înregistreze la Elections Canada ca terț odată ce au înregistrat cheltuieli de peste \$500 pentru activitățile reglementate în timpul perioadei pre-electorale sau \$500 în timpul perioadei electorale. De asemenea, se pot înscrie cetățenii canadieni sau rezidenții permanenți sau persoana care trăiește în Canada, corporațiile înregistrate în țară sau care derulează afaceri în țară, grupuri – dacă responsabilul este răspunde solicitărilor de la primul punct. Străinii, care nu îndeplinesc condițiile de mai sus, nu se pot înregistra ca terți. Numele și adresele terților sunt publicate într-un registru, care poate fi consultat pe pagina web Elections Canada⁴⁶.

46

www.elections.ca/WPAPPS/WPR/EN/TP?referrer=PFP

47

www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=thi/limits&lang=e

48

www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=thi/forms&lang=e

Limitele cheltuielilor sunt pentru alegerile generale \$525,700, iar într-o circumscripție specifică nu poate depăși \$4,506, atât pentru alegerile generale, cât și pentru cele parțiale⁴⁷. Terții trebuie să depună rapoarte intermediare în anumite condiții și obligatoriu trebuie să transmită rapoarte financiare în cel mult patru luni după ziua alegerilor. Un raport de audit trebuie transmis dacă terții depășesc suma de \$10,000 pentru cheltuielile reglementate⁴⁸.

Datele din ultimii ani din Canada ne arată că numărul de terți înregistrați a crescut, ca și cheltuielile acestora. Pe de altă parte, comparativ la sumele totale din campanie, procentele cheltuite de terți rămân reduse⁴⁹.

Australia

Conform Commonwealth Electoral Act 1918, sunt considerați terți acele persoane care fac cheltuieli politice peste limitele de raportare stabilite de lege (pentru 2021 limita este \$14,300⁵⁰) și care nu sunt înregistrate ca participanți la campanie (*political campaigner*)⁵¹. Banii pot fi cheltuiți pentru promovarea opiniei despre un partid, candidat sau parlamentar, despre o temă în alegeri, realizarea de materiale, publicitatea în mass-media, realizarea de sondaje sau

⁴⁹ Funding of Political Parties and Election Campaigns, p. 259

⁵⁰

www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/public_funding/threshold.htm

⁵¹

www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103

cercetări legate de alegeri sau intenția de vot⁵². Nu intră în categoria aceasta competitorii electorali, agențiile publice sau parlamentarii. Cheltuielile electorale au legătură cu crearea de comunicare electorală, care are la rândul său scopul de a influența alegătorii.

Terții sunt înregistrați automat într-un registru de transparență⁵³, care este actualizat constant, dacă trebuie să depună declarația financiară anuală sau pentru ultimii trei ani. Un terț rămâne înregistrat în registru timp de trei ani după depunerea unei declarații anuale.

Terții nu pot primi donații din străinătate, de la cetățeni care nu sunt rezidenți sau cetățeni australieni sau de la o corporație care nu a fost înregistrată în Australia sau care nu are centrul activității în Australia. De asemenea, nu pot primi donații de \$100 sau mai mult dacă știu că donatorul este străin, dacă donatorul intenționează ca suma să fie folosită pentru cheltuieli electorale sau pentru a comunica chestiuni electorale și au primit banii pentru a îi cheltui în acest sens. De asemenea, nu pot primi donații mai mari sau egale cu limita pentru raportare de la un străin, dacă donația este folosită pentru cheltuieli electorale sau pentru

scopul dominant de a realiza comunicare pe teme electorale. Dacă o persoană sau grup realizează cheltuieli care se încadrează în categoria menționată anterior, trebuie să transmită un raport în 20 de săptămâni de la finalizarea anului fiscal către Comisia Electorală Australiană. Rapoartele includ cheltuieli peste limita de raportare, detalii privind donațiile folosite pentru cheltuielile electorale peste limita de raportare, o declarație de respectare a reglementărilor privind donațiile din străinătate. Acestea sunt publicate în prima zi din februarie pe pagina web a Comisiei electorale⁵⁴.

Terții joacă un rol important în viața politică din Australia. Un raport publicat în 2004 arată că cea mai mare parte a banilor pentru partide politice veniți în perioada 1999-2002 provin de la corporații sau sindicate⁵⁵. Un raport realizat de Parlament în 2011 cu privire la terți arată că legislația și practica suferă de numeroase probleme, pornind de la posibilitatea ca terți să ocolească legislația, lipsa unei legături transparente între terț și partidul pe care l-a sprijinit, lipsa unei definiții clare privind temele electorale, lipsa unor reglementări clare privind limitele de donații către terți și altele⁵⁶.

Slovacia

În Slovacia, până în 2020 a existat posibilitatea ca terții să participe la campaniile electorale. Pentru acesta, persoanele fizice, antreprenorii sau persoanele juridice trebuiau să se înscrie la Comisia de stat pentru alegeri și controlul finanțării partidelor politice⁵⁷, conform unor amendamente din 2016. Pentru alegerile prezidențiale și partidele politice sunt considerate terți, iar la alegerile din 2019 s-au înregistrat 20 de entități⁵⁸.

Donațiile pentru terți, care putea fi financiare sau în bunuri, puteau fi primite de la persoane juridice și fizice sau de la partide politice înregistrate în Slovacia, până cel târziu 48 de ore înaintea zilei alegerilor. La prezidențiale, un terț putea cheltui cel mult 100.000 EUR, iar un competitor maximum 500.000 EUR. Cu toate acestea, pentru un competitor se putea înscrie oricât de mulți terți, ceea ce înseamnă că în practică nu mai existau limite pentru campanie. Ca și candidații, terții aveau la dispoziție modele de raportări pe care trebuiau să le depună la Ministerul de Interne, care se ocupa de verificarea cheltuielilor din campanie. De asemenea, trebuiau să publice pe site-ul propriu în cel mult 10 zile de la

[mittees/Joint/Completed_Inquiries/em/political_funding/Report/Chapter7](https://www.mitmtees.eu/joint-completed-inquiries/em/political-funding/report/chapter7)

⁵⁷ Terții sunt înregistrați pe baza unei decizii a Comisiei. Deciziile se publică pe pagina web www.minv.sk/?uvod-komisija-pre-volby

⁵⁸ ODIHR Election Assessment Mission (EAM), Presidential Election, 16 and 30 March 2019, www.osce.org/files/f/documents/2/6/426149_0.pdf, p. 8. Vezi lista aici www.minv.sk/swift_data/source/statna_komisi

data alegerilor informații financiare, care se păstrau cel puțin 2 luni. În 2019, reglementările privind participarea terților au fost amendate, astfel că la alegerile parlamentare din 2020 aceștia nu au mai putut contribui la campania competitorilor.

Cehia

Într-o oarecare măsură, reglementările din Cehia sunt similare cu cele slovace. Terții trebuie să se înregistreze la Oficiul pentru Supravegherea Finanțării partidelor și Mișcărilor Politice, instituție care a fost creată în cadrul unei reforme semnificative care a avut loc în 2016⁵⁹. Legea a stabilit că terții pot fi persoane fizice sau juridice, cu anumite excepții cum ar fi companii de stat sau cetățeni străini. Limitele pentru contribuțiile terților au fost stabilite la 1.8⁶⁰ milioane CZK pentru Camera Deputaților și 40.000 CZK pentru Senat, 140.000 CZK pentru alegerile pentru adunările regionale, un milion CZK pentru europarlamentare și 800.000 CZK pentru prezidențiale (1 mil. pentru ambele tururi). Nu există limite pentru alegerile pentru adunările de la nivel local/municipal.

Terții pot face cheltuieli pentru sondaje pre-electorale, publicitate în media tipărită, reclame outdoor

[a_pre_volby/27_tretie_strany/3s_2019prezident/zoznam_tretich_stran_2019_prezident.pdf](http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Vymetal_PoliticalFinancingCZ_212FINAL.pdf)

⁵⁹ Transparency International, "Political parties and political campaign rules in the Czech Republic",

www.transparency.cz/wp-content/uploads/Vymetal_PoliticalFinancingCZ_212FINAL.pdf

⁶⁰ Aproximativ 70.000 EUR

și alte topuri de cheltuieli, categorii pentru care trebuie să facă și raprotări. Terții trebuie să publice în zece zile de la finalizarea campaniei electorale un centralizator al cheltuielilor și trebuie să păstreze informațiile pe pagina lor web pentru cel puțin 3 luni. De asemenea, trebuie să păstreze date despre tranzacțiile bancare pentru cel puțin cinci ani. Ca și partidele, terții trebuie să stabilească conturi transparente⁶¹, similar partidelor politice.

Înregistrarea terților se face printr-un portal electronic⁶², pentru fiecare alegeri. La primele alegeri la care s-a folosit această reglementare, s-au înregistrat 33 de persoane fizice și 26 de persoane juridice (14 corporații, patru partide politice și opt asociații), iar majoritatea au activat împotriva unor teme care ar fi afectat anumiți candidați. La alegerile prezidențiale și pentru Senat din 2018, numărul acestora a scăzut semnificativ, la 5 persoane fizice și 4 juridice (pentru prezidențiale) și o persoană fizică și două juridice (pentru Senat), contribuțiile fiind reduse, în cuantum de câteva mii de euro⁶³.

Letonia

În Letonia, participarea terților în alegerile din 2006 a fost criticată atât de raportul GRECO, cât și de cel al ODIHR, care nota:

⁶¹ Ca și în Slovacia, competitorii trebuie să stabilească conturi care sunt declarate la autoritățile de control și ale căror tranzacții sunt accesibile public online.

14⁶² <https://registrace.udhpsch.cz/reg/tofzvu/2018s>
v

Legalitatea și legitimitatea campaniilor terților în numele partidelor politice și candidaților au fost criticate public în perioada pre-electorală de către unele partide politice, ONG-uri și altele ca o încercare de a eluda reglementările privind finanțarea campaniei. Câțiva interlocutori au declarat că publicitatea realizată de terților ar trebui considerată o contribuție în natură către partidele politice și declarată de către părți ca cheltuieli de campanie, determinând astfel ca acești competitori să încalce reglementările privind limitele pentru contribuții și cheltuieli în campanie. Cu toate acestea, alte partide politice și persoane fizice și-au exprimat punctul de vedere cu privire la publicitatea făcută de terți ca un exercițiu legitim al libertății de exprimare care nu este interzis de lege⁶⁴.

Misiunea ODIHR a identificat trei campanii vizibile realizate de terți. De exemplu, Societatea pentru Libertate de Expresie a realizat clipuri TV de promovare a Partidului Poporului și a fost finanțată de fostul premier Andris Skele, fondator al partidului. Fondatorul organizației, Jurgis Liepniks a fost implicat în campania electorală, fiind angajat ca șef al cabinetului primului ministru, iar această legătura a atras critici susținute. Două zile după alegeri, acesta și-a dat demisia din poziția deținută în aparatul de stat⁶⁵. Raportul ODIHR pune în discuție dacă aceste campanii au fost sau nu în legătură directă (coordonare) cu cele ale partidelor politice care au participat la alegeri.

⁶³ Magnus Ohman, op. cit., p. 33

⁶⁴ OSCE/ODIHR Final Report, Republic of Latvia Parliamentary Elections, 7 October 2006, www.osce.org/files/f/documents/6/3/23954.pdf, p. 12

⁶⁵ Ibidem, p. 11

Ca și ODIHR, GRECO a recomandat măsuri pentru clarificarea și transparentizarea implicării în campanie a entităților externe structurate de partid, în relație directă sau indirectă cu partidele politice. Autoritățile letone au modificat legea în 2009 pentru alegerile parlamentare, europarlamentare și municipale, astfel că pentru o campanie pot contribui fie persoane direct legate de un partid politic (donații), fie entități independente (terți).

Conform legii⁶⁶, entitățile independente pot fi "persoane juridice sau fizice care nu au legătură cu partidele politice, asocierile lor sau asociațiile de alegători sau o asociație înregistrată a acestor persoane care desfășoară o campanie pre-electorală în numele lor." Campania realizată de astfel de entități nu este considerată donație către partid. Campania pre-electorală este considerată "publicitate a unui partid politic, a coalițiilor de partide, a unei asociații de alegători sau a unui candidat în mass-media sau altfel, dacă include o invitație directă sau indirectă pentru a vota pentru sau împotriva unui partid politic, coaliție de partide, asociații ale alegătorilor sau un candidat". Perioada de campanie începe cu 120 de zile înainte de alegeri și ține până la ziua alegerilor.

⁶⁶ <https://likumi.lv/ta/en/id/253543-pre-election-campaign-law>

⁶⁷ Vezi www.knab.gov.lv/en/financing/

⁶⁸ Vezi rapoartele aici www.osce.org/odihr/elections/romania

Pentru campanie, o entitate independentă poate cheltui cel mult 15 salarii minime, conform valorii de la data de 1 ianuarie a aceluiași an (500 EUR în 2021). Legea stabilește o listă de tipuri de cheltuieli care pot fi realizate, incluzând publicitate, servicii poștale sau finanțarea de evenimente. Conform legii, firmele au obligația de refuza contractele dacă valoarea acestora depășește suma maximă admisă prin lege.

Monitorizarea finanțării campaniei este în sarcina Corruption Prevention and Combating Bureau (KNAB)⁶⁷, care poate aplica și sancțiuni. Dacă KNAB constată că un competitor electoral sau un terț a depășit limita financiară stabilită în lege, poate decide să nu mai permită acelei entități să continue campania electorală plătită.

Cazul românesc

În România, terții nu sunt reglementați ca atare. Conform Legii 334/2006 doar competitorii electorali pot contribui la finanțarea campaniei electorale. Mai multe rapoarte ODIHR au inclus recomandări privind reglementarea terților⁶⁸.

Raportul de evaluare publicat de GRECO⁶⁹ a concluzionat că legislația românească nu reglementează terții. De asemenea, a comentat cu privire la un subiect conex, și anume fundațiile politice

⁶⁹ Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding, 2010, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7cc7>

sau structurile partidelor, ale căror rapoartări nu erau clar reglementate la momentul publicării raportului. GRECO a recomandat să fie incluse fie în rapoartele financiare ale partidelor, fie tratate ca terți în timpul campaniilor electorale. GRECO observa la primul raport de conformitate⁷⁰ că un amendament la Legea 334/2006 stabilea că entitățile aflate în legătură directă sau indirectă cu partidul urmau a fi incluse în rapoartele anuale, ca de altfel și entitățile aflate în legături de asociere cu partidul. Legea 113/2015 stabilește că:

(1) Anual, până la data de 30 aprilie, partidele politice au obligația de a depune la Autoritatea Electorală Permanentă un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor realizate în anul precedent.

(2) Rapoartele prevăzute la alin. (1) vor include și detalieri ale veniturilor și cheltuielilor structurilor interne ale partidelor politice prevăzute la art. 4 alin. (4) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată, ale veniturilor și cheltuielilor persoanelor aflate în legătură directă sau indirectă cu partidul politic, precum și ale formelor de asociere prevăzute la art. 13 din prezenta lege.

Articolul 4 (4) din Legea partidelor politice stabilește că:

Partidele politice își pot organiza structuri interne potrivit statutului propriu. Structurile interne pot reprezenta partidul politic față de terți

la nivelul corespunzător, pot deschide conturi la bancă și răspund de gestionarea acestora.

În practică, pe lângă filiale la diverse niveluri administrative, structurile interne ale partidelor sunt în general organizațiile de tineret, de femei, de seniori sau pentru diaspora. De exemplu, Partidul Social Democrat are ca structuri interne Tineretul Social Democrat (TSD), Organizația Femeilor Social Democrate (OFSD), Organizația Pensionarilor Social-Democrați (OPSD), Liga Aleșilor Locali a PSD (LAL), Organizația PSD Republica Moldova și Organizația PSD Diaspora⁷¹. Pe lângă Partidul Social Democrat funcționează Institutul de Studii Social Democrate – ISSD, în coordonarea Consiliului Național al PSD (a nu se confunda cu Institutul Ovidiu Sincai).

PNL a pus bazele unor structuri precum Tineretul Național Liberal (TNL) și Cluburile Studentești Liberale (CSL), Organizația Femeilor Liberale (OFL), Organizația Pensionarilor și Vârstei a Treia a PNL (OPV3) sau Organizația Oamenilor de Afaceri a PNL (OOA)⁷². Structuri interne există și la nivelul PMP⁷³ USR are doar o structura, USR Tineret⁷⁴, similar cu PLUS, care are Organizația de Tineret a PLUS⁷⁵. AUR și-a format organizația de femei, organizația de tineret,

⁷⁰ Raport de conformitate privind România, 2012, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7ccc>

⁷¹ www.psd.ro/structura-si-organizatii/structurile-interne-ale-psd/. Vezi și Statutul PSD <https://www.psd.ro/structura-si-organizatii/statut/>

⁷² Statutul PNL, https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/2020/11/Romania_PNL_2017.pdf

⁷³ <https://pmponline.ro/document/statut>

⁷⁴ www.usr.ro/statut/#1569336181107-bdfc39bd-3169

⁷⁵ <https://www.ro.plus/documente>

organizația de pensionari și organizația oamenilor de afaceri, plus o organizație pentru diaspora⁷⁶.

Fundațiile politice sunt entități juridice separate și nu sunt incluse în raportările partidelor politice. Cu toate acestea, nici implicarea lor financiară în campaniile electorale nu pare a fi semnificativă. O privire asupra veniturilor și cheltuielilor unora dintre think tank-urile politice ne arată că nu rulează mulți bani. Spre exemplu, Institutul de Studii Liberale a avut cheltuieli de doar 84.530 lei în 2018, iar Fundația Institutul Social Democrat Ovidiu Șincai a cheltuit 130.319 lei în același an. Nici în anii electorali sumele nu par a fi semnificativ mari.

În același raport, GRECO face referire la o serie de amendamente care ar fi urmat să reglementeze terții, inclusiv

un set de criterii care permit să se determine când o persoană juridică se află în legătură cu un partid politic, alianță electorală sau un candidat și este considerată sub controlul direct sau indirect al partidului politic sau ca terț care să fie inclus în situațiile financiare ale unui participant la campanie.

Proiectul mai reglementa dezvoltarea unui registru pentru terți (afișat pe pagina web a instituției până la începutul

campaniei electorale), o limită a cheltuielilor în funcție de tipul de alegeri sau obligativitatea de a transmite rapoarte despre cheltuieli către AEP în 15 zile de la date alegerilor. Birourile electorale ar fi avut atribuții să observe dacă un terț face campanie fără a fi înregistrat și să notifice AEP în caz de nereguli.

Conform propunerilor AEP terțul urma să fie definit ca "persoana care face campanie electorală pentru sau împotriva unui partid politic sau candidat și care nu se află în legătură cu un partid politic, alianță politică, alianță electorală sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri ori cu un candidat."⁷⁷

Deși a fost inițiat un proiect de lege, care a ajuns și în dezbateri parlamentară, prevederile privind terții nu au fost incluse în cele din urmă în acesta, GRECO notând în 2015 că "regretă faptul că în cele din urmă nu au fost introduse măsuri pentru a gestiona participarea activă a terților în campaniile electorale."⁷⁸ La cel de-al doilea raport de conformitate, publicat în 2017, GRECO notează că recomandarea II a fost implementată satisfăcător, în ciuda faptului că terții nu au fost reglementați⁷⁹.

⁷⁶ https://www.partidulaur.ro/statut_aur

⁷⁷ Al doilea Raport de conformitate a României, 2014,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7c85>, p. 12

⁷⁸ Raportul interimar de conformitate al României, 2015,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c7d00>, p. 6

⁷⁹ Addendum la cel de-al doilea Raport de Conformitate privind România, 2017, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168070ad5c>, p. 5

Strategia Națională Anticorupție 2016-2020⁸⁰ a inclus în Obiectivul specific 3.5 - Creșterea integrității, reducerea vulnerabilităților și a riscurilor de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale mai multe acțiuni principale, care pot avea legătură cu clarificarea legislației și creșterea transparenței privind contribuțiile la campania electorală, inclusiv prin terți:

Asigurarea publicității surselor de finanțare a activității partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și a cheltuielilor aferente (măsură preluată din SNA 2012-2015);

Clarificarea modului în care activitatea financiară a diferitelor tipuri de structuri ale partidelor politice este contabilizată în conturile partidelor politice și examinarea modalității de a crește transparența contribuțiilor „terțelor părți” (de exemplu, entități separate, grupuri de interese) (recomandare GRECO runda a III-a - parțial implementată);

În forma actuală a legii nu există nicio reglementare care să permită unor entități externe să contribuie la campania electorală, finanțarea campaniei se realizează doar din veniturile partidului (inclusiv subvenții) și din contribuțiile candidaților. Conform art 17 din lege, partidele se pot asocia cu formațiuni nepolitice, care nu sunt clar definite în lege. Pentru acestea, aportul financiar nu poate depăși într-un an fiscal valoarea de 500 de salarii de bază minime

brute pe țară, la data de 1 ianuarie a anului respectiv; aportul total pentru un partid este de cel mult 0,006% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pe anul respectiv. Cu toate acestea, deși influența terților nu este vizibilă semnificativă în România, există anumite mecanisme prin care astfel de entități intervin în campania electorală. Este drept că influențele externe au fost vizibil reduse și de sumele semnificative primite din subvenții și rambursările pentru campania electorală, pentru competitorii care obțin mai mult de 3% din voturi. Un aspect interesant este și scăderea drastică a donațiilor de la persoane fizice, dar mai ales juridice în ultimii ani, conform datelor publicate în Monitorul Oficial de către partidele politice⁸¹.

Întrebarea este în ce măsură există entități care ar dori să participe la campania electorală ca terți. În ultimii ani, au existat câteva dovezi în acest sens. Cel mai evident caz este cel legat de **Referendumul de modificare a articolului 48 din Constituția României**. Deși au existat doar 3 partide care s-au înregistrat cu mandatari financiari în campania pentru referendum, adică Partidul Alianța Liberalilor și Democraților, Partidul Național Liberal și Partidul Social Democrat, numărul entităților care s-au implicat în campanie este mult mai mare.

Raportul de monitorizare a referendumului publicat de coaliția FiecareVot nota că⁸²:

Având în vedere faptul că cheltuielile partidelor nu se rambursează de la bugetul de stat, ca în cazul alegerilor, considerăm că a existat un interes scăzut al acestora de a produce materiale de propagandă. În cazul referendumului există și competitori care nu sunt partide politice și care nu sunt supuși aceleiași legislații privind regulile de finanțare. Aceștia au utilizat materiale care în mod normal nu ar fi fost permise partidelor politice, neincluzând informații înspre despre entitatea care le-a produs, sursa fondurilor sau numărul de exemplare. Utilizarea acestor materiale fără a se supune controlului AEP poate genera abuzuri și poate conduce la eluarea prevederilor Legii 334/2006.

Legislația ar trebui să acopere toți susținătorii campaniei pentru referendum, nu doar partidele politice. Autoritatea Electorală Permanentă ar trebui să aibă atribuții în verificarea materialelor de propagandă produse și de alți actori care participă la promovarea unei poziții în campania pentru referendum.

Legea și-a arătat limitele în contextul campaniei organizate de organizații neguvernamentale, grupuri informale sau alte entități, care au fost promotori ai poziției pro sau contra modificării Constituției. Coaliția pentru Familie declara în octombrie 2018 că reglementările nu li se aplică⁸³. De

⁸² Raport de monitorizare referendum 2018, <https://expertforum.ro/wp-content/uploads/2018/10/PB68-referendum-1.pdf>, p. 11

⁸³ <https://stirileprotv.ro/stiri/actualitate/coalitia-pentru-familie-sustine-ca-campania-pro-referendum-nu-este-electoral.html>

asemenea, Biserica Română a fost un actor activ, care a participat oficial prin îndemnarea alegătorilor să voteze da⁸⁴. În același timp au existat și organizații care au susținut campanii împotriva referendumului. Cu toate acestea, niciun fel de contribuții nu au fost declarate. Chiar dacă referendumurile au un regim special și sunt diferite față de esența unui proces electoral, transparența contribuțiilor este una importantă, mai ales dacă vorbim despre un referendum de demitere al președintelui, dar și de consultări care pot schimba fundamental modul în care funcționează un stat, prin constituție. Un exemplu în care mare parte din reglementările privind terții se aplică și la referendum este cel britanic⁸⁵.

Aparent, în România, terții nu par a fi avut un rol important în politica recentă, cu excepția referendumurilor și în special referendumului din 2018. Cu toate acestea, Biserica Română, entități precum Coaliția pentru familie sau diferite portaluri online (a căror activitate este vizibilă prin consultarea Facebook Ads Library) au susținut vizibil competitori electorali, la nivel central sau local. **Din păcate, la acest moment, nu dispunem de concluzii solide rezultate dintr-o campanie de monitorizare pe termen lung, la nivel național, dar datele existente ne arată că există un**

⁸⁴ www.q4media.ro/biserica-ortodoxa-intra-oficial-in-campania-pentru-referendum-un-act-patriotic-național-trebuie-sa-aparam-darul-sacru-al-vietii-in-pofida-boicotarii-agresive.html

⁸⁵ Evaluation Report on the United Kingdom on Transparency of Party Funding (Theme II), <https://rm.coe.int/16806ca480>

potențial ca factori externi să intervină în susținerea competitorilor electorali, fără a putea fi verificați și fără să raporteze contribuțiile.

Până în prezent s-a discutat prea puțin despre participarea terților în campaniile electorale, iar rolul acestora este probabil prea puțin înțeles. Acesta a fost pus pe agenda publică mai ales în cadrul referendumului din 2018, însă experiențe din alte țări, reflectate în acest raport (Lituania, Letonia), ne arată că intervenții din partea unor terți, care nu sunt reglementate pot schimba rezultatele jocului politic. În Republica Moldova, în ultimii ani au existat numeroase acuzații referitoare la organizații neguvernamentale apropiate de partidele politice, care au finanțat activitatea acestora cu sume semnificative⁸⁶.

Rămân pe masă și recomandările GRECO și ODIHR, care nu au fost implementate, dar și standardele internaționale cu privire la posibilitatea exercitării dreptului de participare la viața politică și liberă exprimare.

În contextul actual, considerăm că tema introducerii unor reglementări specifice pentru terți **trebuie să se regăsească pe agenda publică. O dezbatere publică pe această temă ar putea fi utilă**, ținând cont de riscurile pe care reglementarea unei astfel de metode de finanțare ar implica-o (depășirea limitelor de finanțare, lipsa unui

control real al activității terților etc), dar și de interesul public, respectiv recomandările internaționale existente.

Pentru început, este evident că trebuie să existe anumite reglementări specifice pentru referendumuri, întrucât în acest context pare că a existat cel mai mare interes din partea unor terți de a se implica, dar și cea mai mare lipsă de transparență pentru cheltuieli.

În paralel, legislația trebuie să clarifice perioada pre-electorală, când există prea puține reguli privind transparența procesului, deși sunt cheltuite sume semnificative de bani. În 2019 și 2020, cea mai mare parte din campanie s-a mutat înspre precampanie, având în vedere limitările din timpul campaniei propriu-zise. Având în vedere că în această perioadă materialele electorale nu sunt marcate cu informații precum entitatea care le-a comandat sau numărul de exemplare, iar partidele politice (sau oricine altcineva) pot promova practic orice fără prea mult control; raportarea se face prin documente referitoare la finanțarea partidului, nu la finanțarea campaniei.

Discuția despre terți poate fi foarte bine legată de alte priorități legate de finanțarea politică, cum ar fi creșterea transparenței privind raportările partidelor și competitorilor electorale, creșterea transparenței modului de cheltuire a

⁸⁶ <https://newsmaker.md/ro/o-fundatie-buna-e-mai-scumpa-decat-banii-de-ce-legea-cu-privire-ong-uri-nu-e-pe-placul-lui-dodon-si-al-socialistilor/>

[privire-ong-uri-nu-e-pe-placul-lui-dodon-si-al-socialistilor/](https://newsmaker.md/ro/o-fundatie-buna-e-mai-scumpa-decat-banii-de-ce-legea-cu-privire-ong-uri-nu-e-pe-placul-lui-dodon-si-al-socialistilor/)

subvențiilor⁸⁷, creșterea sancțiunilor și a capacității de control a instituțiilor care au rolul de a verifica finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale. În final, orice formă de reglementare, trebuie legată foarte bine de un control real al raportărilor și activităților din teren ale terților. Iar toate acestea se pot face în contextul discuțiilor despre elaborarea unui Cod Electoral.

Septimius Pârvu este expert electoral la



Semilunei 7, ap. 1
București

www.expertforum.ro



CEELI INSTITUTE
PRAGUE
ADVANCING THE RULE OF LAW



Raport realizat în cadrul unui proiect finanțat de Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), implementat de Expert Forum în parteneriat cu CEELI Institute (Cehia) și International Foundation for Electoral Systems (IFES).

⁸⁷ AEP a început să publice date privind modul de cheltuire a subvențiilor din 2021, iar EFOR

a publicat 2 rapoarte de monitorizare pe acest subiect - <https://expertforum.ro/?s=subventii>