

**EFOR a analizat recomandările organizațiilor internaționale și ale celor naționale legate de finanțarea partidelor politice și de procesele electorale și arată în ce stadiu se află în 2022**

# Datoriile legislative ale României

De-a lungul anilor, România a aderat la numeroase tratate internaționale care stabilesc standarde pentru modul în care se organizează alegerile și finanțarea politică<sup>1</sup>. Scopul este de a aduce statele semnatare la un numitor comun, chiar dacă implementarea acestor standarde nu implică neapărat faptul că toate statele trebuie să își creeze condiții legale identice. Chiar și în interiorul UE există o varietate foarte mare în ceea ce privește aceste reglementări, iar impunerea unor

condiții identice nu este realistă. Numai dacă ne uităm la condițiile legale din diverse state legate de transparența în campaniile electorale putea vedea că există reglementări care solicită participanților la alegeri să publice contribuțiile de la câțiva euro, pe când în alte cazuri limitele sunt mult mai mari, chiar de zeci de mii de euro. În unele state, rapoartele de venituri și cheltuieli se publică după alegeri, în altele anul următor, la raportarea anuală a partidelor<sup>2</sup>. Și exemplele pot continua. Însă impunerea unor

<sup>1</sup> O listă integrală a tratatelor la care a aderat România este disponibilă [aici](#).

<sup>2</sup> Vezi o analiză pe acest subiect în cadrul țărilor din EU în raportul "[Financing of political structures in EU Member States](#)"

anumite standarde democratice minime comune care să asigure funcționarea instituțiilor și formularea/aplicarea legislației este ceea ce își propun majoritatea acestor tratate.

Printre cele mai importante tratate, documente sau standarde la care a aderat România se numără și care stau la baza recomandărilor analizate de EFOR sunt (fără a fi exhaustive):

- Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (1966)
- Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (1990) + alte documente OSCE
- Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948)
- Pactul internațional pentru drepturile civile și politice (ICCPR) (1996)
- Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU (HRC), Comentariul general nr. 34 (1996)
- Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (1953)
- Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități (CRPD) (2007)
- Convenția Națiunilor Unite pentru Eliminarea tuturor Formelor de Discriminare împotriva Femeilor (CEDAW) (1972)
- OSCE/ODIHR, Linii directoare privind reglementarea partidelor politice (2010)
- Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) (2003)
- Comisia de la Veneția, Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ (2002) / Codul de bune practici în materie de referendum
- Recomandarea Rec (2003) 4 a Comitetului de Miniștri pentru statele membre cu privire la regulile generale contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale
- Reglementări UE, dintre care Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1142/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2014 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 în ceea ce privește finanțarea partidelor politice europene; Regulamentul 1141/2014 etc

Pe lângă asumarea de a le transpune în legislație, monitorizarea modului de implementare a celor mai multe dintre aceste standarde se realizează fie prin rapoarte de evaluare periodice, fie prin rapoarte în context electoral și sunt angajamente luate odată cu aderarea la aceste tratate sau documente. Unele rapoarte sunt publice, cum ar fi cel GRECO sau ODIHR, dar unele nu sunt accesibile pentru public, cum ar fi cazul UNCAC.

Ca parte a Consiliului Europei din 1993, România a fost supusă printre altele evaluărilor în domeniul anticorupției realizate de Grupul Statelor împotriva Corupției

(GRECO).<sup>3</sup> GRECO a fost înființat în 1999 și a realizat evaluări tematiche, iar în runda a treia a atins și subiectul finanțării partidelor politice<sup>4</sup>. GRECO funcționează pe baza evaluărilor reciproce a membrilor. Politica de monitorizare include o evaluare de către statul care este subiectul raportului, urmată de o evaluare externă (bazată pe vizite ale unor experți), publicarea unui raport (negociat prin Secretariat) și un mecanism de urmărire a stadiului de implementare (follow-up).<sup>5</sup> Rapoartele GRECO au contribuit semnificativ la îmbunătățirea legislației din România, însă chiar și în aceste condiții mai sunt anumite recomandări care nu au fost implementate complet sau chiar nu au fost puse în aplicare chiar deloc (de exemplu reglementarea terților).

Prin documentul de la Istanbul (1999)<sup>6</sup>, statele membre OSCE s-au angajat să invite observatori internaționali, inclusiv din partea Biroului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR). De asemenea, și-au asumat să "urmeze cu promptitudine evaluarea și recomandărilor electorale ale ODIHR". Rapoartele ODIHR sunt comprehensive și includ capitole precum administrația electorală, legislație, participarea minorităților naționale, participarea femeilor sau finanțare politică, prioritățile de

observare fiind alese pentru fiecare tip de misiune. Cel mai vechi raport de monitorizare din România este din 1996<sup>7</sup>. ODIHR poate organiza și vizite de monitorizare, pentru a discuta cu decidenții modul în care se implementează recomandările. Deși o parte din recomandările ODIHR au fost implementate, există unele care sunt repetate de mai bine de zece ani fără mare succes în a fi preluate de legislativ. Una dintre aceste recomandări este legată de codificarea legislației, însă orice tentative de a trece un Cod Electoral unificat prin parlament s-au soldat cu eșec. ODIHR urmărește stadiul de implementare a recomandărilor și prin intermediul portalului <https://paragraph25.odihr.pl>.

Trebuie ținut cont că rapoartele de evaluare au și o componentă politică și țin cont de cultura locală. În anumite cazuri, cum este cel al UNCAC, s-a putut ajunge la un acord comun doar prin stabilirea unor condiții care să fie agreate de toți participanții.

Un alt model de angajament pe care și l-a luat statul român a fost prin aderarea la Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă (OGP), la care a aderat în 2011. Abordarea OGP este de a transparentiza guvernul, pentru a fi mai accesibil, responsabil, dar și de a-l apropia de cetățeni, pentru a crea o relație de durată și pentru a deschide

<sup>3</sup>

[www.coe.int/en/web/greco/evaluations/romania](http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/romania)

<sup>4</sup> Vezi aici metodologia GRECO

[www.coe.int/en/web/greco/about-greco](http://www.coe.int/en/web/greco/about-greco)

<sup>5</sup> Vezi mai multe despre modul în care se realizează procesul de peer review și

mecanismele de funcționare ale GRECO și UNAC în ghidul "[Piercing the Veil: Using Peer Reviews in the Fight Against Corruption](#)", 2021, publicat de IFES și CEELI Institute

<sup>6</sup> [www.osce.org/mc/39569?download=true](http://www.osce.org/mc/39569?download=true)

<sup>7</sup> [www.osce.org/odihr/elections/romania](http://www.osce.org/odihr/elections/romania)

procesul de luare a deciziilor. Guvernul își asumă realizarea unor Planuri de Acțiune multianuale<sup>8</sup>, care trebuie să se realizeze pe principiul co-creării, adică prin colaborare dintre societatea civilă și instituțiile publice. Implementarea este monitorizată de un Comitet Național de Coordonare, compus din reprezentanți ai ambelor părți. OGP implică și un mecanism independent de raportare (IRM), care monitorizează planurile de acțiune pe parcursul celor doi ani de implementare, pentru a măsura progresul angajamentelor.<sup>9</sup> Deși există anumite standarde pe care se bazează OGP, prioritățile sunt stabilite de guverne, care pot fi mai curajoase sau mai moderate în stabilirea angajamentelor. În cazul României, putem afirma că planurile OGP au devenit mai puțin solide, iar în 2022 o propunere de angajament făcută de Expert Forum pentru a fi implementată în parteneriat cu Autoritatea Electorală Permanentă a fost refuzată de instituție, motivația – nejustificată din perspectiva EFOR – fiind lipsa de resurse<sup>10</sup>. De asemenea, AEP a retras și un angajament propus chiar de instituție, care se referea la “Promovarea participării femeilor la alegerile din anul 2024”, în condițiile în care la cele mai recente alegeri organizate în 2020 nu au fost publicate niciun fel de date legate de gen; singurele informații au fost publicate de

EFOR, ceea ce arată încălcarea unor standarde internaționale în materie pe care România și le-a asumat.

Un alt mecanism care reflectă viziunea și măsurile practice luate de guvern pentru combaterea corupției este Strategia Națională Anticorupție. Aceasta răspunde și unor recomandări din rapoartele internaționale (cum ar fi cele GRECO) și care reflectă pașii care trebuie luați pentru implementarea standardelor în materie. În 2021, Guvernul a aprobat strategia pentru perioada 2021-2025<sup>11</sup>.

### Baza de date cu recomandări electorale - metodologie

EFOR a dezvoltat o bază de date - <https://expertforum.ro/recomandar-i-electorale> - care ilustrează câteva sute de recomandări din diverse surse, menționate anterior. Scopul bazei de date este de a aduna și reflecta stadiul de implementare a recomandărilor internaționale în materie de alegeri și finanțare politică.

Baza de date cuprinde recomandări sau angajamente referitoare la procesul electoral și finanțarea politică, pornind de la evaluări făcute de organizații și instituții naționale sau internaționale, care țin cont de acorduri sau alte documente internaționale la care România a aderat/ratificat.

<sup>8</sup> În 2022, România a finalizat cel de-al cincilea plan -

<http://ogp.gov.ro/nou/pna2020/>

<sup>9</sup> Vezi aici metodologia OGP

<https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>

<sup>10</sup> <http://ogp.gov.ro/nou/propuneri-primite-2022/>

<sup>11</sup>

<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/249932>

Autor
 

- EFOR
- EFOR & alte organizatii
- EFOR/Observatorul electoral
- FiecareVot
- GRECO
- ODIHR
- SNA 2016-2020
- EFOR-OGP2018-2020
- SNA 2021-2025
- EFOR-OGP2022-2024

**Locale 2020**  
 Categori: Votul prin corespondență; Votul în străinătate  
 Tip soluție: Legislativă;  
 Status implementare: ⚠ Nu este implementată

Poate fi explorată posibilitatea de a introduce votul prin corespondență în parlament, cu înscriere online, în avans. Având în vedere timpii foarte scurți pentru votul prin corespondență să nu fie viabil pentru toate aceste categorii de alegători, face solicitări pentru a vota poate fi limitată.

Autor: EFOR; Tip document: Recomandari; [sursă / detalii](#)

**Locale 2020**  
 Categori: Votul prin corespondență; Votul în străinătate  
 Tip soluție: Legislativă;  
 Status implementare: ⚠ Nu este implementată

Baza de date include la momentul lansării (mai 2022) informații din următoarele surse:

- rapoarte Expert Forum
- rapoarte FiecareVot (coalitie care monitorizează alegerile din care face parte și EFOR)
- rapoarte ale Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR)
- evaluări ale Grupului Statelor împotriva Corupției (GRECO).
- angajamente din Planurile de Acțiune ale Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă (OGP)
- Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2021.

Pe parcurs, EFOR își propune să adauge recomandări din rapoartele de audit ale Curții de Conturi<sup>12</sup> și din alte rapoarte internaționale care tratează aceste subiecte tematic.

Majoritatea recomandărilor sunt din perioada 2016-2022, la care se adaugă recomandările formulate de GRECO în 2010 și revizuite în cadrul mai multor rapoarte de conformitate, dar și recomandări ale ODIHR care merg până în anul 2009.

O recomandare poate fi încadrată în una din următoarele categorii de status:

- Pusă în practică – recomandarea a fost implementată integral
- Nu este implementată – recomandarea nu a fost implementată deloc
- Nu mai este valabilă – este vorba de o reglementare temporară, care nu mai poate fi evaluată
- Nu poate fi evaluată – este o recomandare despre care nu avem destule date pentru a vedea dacă a fost implementată sau a fost implementată prea curând și nu a existat timp pentru

<sup>12</sup> [www.curteadeconturi.ro/publicatii](http://www.curteadeconturi.ro/publicatii)



o nouă evaluare. Tot în această categorie intră și recomandări legate de alegeri care nu au mai fost organizate între timp și sunt specifice pentru acel tip de scrutin (ex: europarlamentare)

- Parțial – doar o parte din recomandare a fost implementată. În anumite cazuri a fost notat cu parțial întrucât există un proiect de lege în circuitul de aprobare care să soluționeze probleme respectivă.

Recomandările au fost împărțite în legislative și practice. Unele recomandări practice nu ar fi putut fi evaluate, dar vor fi evaluate pentru următoarele alegeri, dacă vor fi relevante.

În unele cazuri, a fost adăugată o categorie secundară pentru a ilustra mai bine perspectivele multiple ale unei recomandări.

Dacă s-a făcut o recomandare pentru o anumită lege sau un tip de alegeri, evaluarea ține cont de specificul acestora. De exemplu, introducerea a două tururi de scrutin pentru alegerile locale se va referi doar la legea alegerilor locale. În acest caz, evaluarea reflectă stadiul actual al legii.

Cu toate acestea, există câteva recomandări generale, care se referă la toate tipurile de procese, cum ar fi „Eficientizarea procedurii de votare și regândirea modului în

care sunt realizate materialele de vot”; în acest caz, evaluarea se referă la modul în care s-au aplicat la cele mai recente alegeri, care sunt alegerile parlamentare, desfășurate în decembrie 2020. Majoritatea recomandărilor privind finanțarea politică sunt generale și se referă la toate alegerile.

Statutul recomandărilor internaționale combină evaluarea proprie a EFOR și statutul acordat de organizație, dacă este disponibil; vezi, de exemplu, cazul bazei de date a [ODIHR Paragraph 25](#).

## Statistici și concluzii principale

- Baza de date cuprinde la 2 mai 2022 un număr de 475 de recomandări electorale<sup>13</sup>
- Cele mai multe sunt legate de *finanțarea politică* (113), *administrația electorală* (55) și *organizarea votării* (61)
- Cele mai multe recomandări au fost făcute pentru alegerile locale (125), respectiv parlamentare (122)
- În 2020 s-au făcut cele mai multe recomandări (216), iar în 2019 s-au făcut 58.
- Un sfert din recomandările ODIHR nu sunt implementate, iar aproape 46% din recomandările FiecareVot nu au fost puse în practică
- 34% din propunerile FiecareVot, 44% din cele

<sup>13</sup> La EFOR intră și categoria EFOR și alte organizații. FiecareVot este calculat separat.

- ale EFOR și 15% din cele ODIHR au fost parțial implementate.
- În ceea ce privește cele puse în practică, procentual cele mai multe provin de la EFOR (36%), ODIHR (28%) și GRECO (17%).
  - Cele mai multe recomandări neimplementate sunt cele legate de finanțarea politică, urmate de cele legate de organizarea votării, respectiv administrație electorală, ordinea fiind similară și la cele parțial implementate. Cele mai multe recomandări implementate sunt cele legate de finanțarea politică (28%), organizarea votării (23%) și administrația electorală (13%)
  - Dacă ne uităm la categorii specifice, procentul de recomandări neimplementate este ridicat cu privire la *media, contestații, sistemul electoral și participarea femeilor la procesul electoral*
  - Dintre cele mai vechi recomandări neimplementate enunțate de ODIHR sunt cele legate de elaborarea unui Cod Electoral, asigurarea posibilității pentru observatori să monitorizeze întreg procesul electoral sau publicitatea ședințelor administrației electorale.

Spre exemplu, necesitatea unui Cod electoral se regăsește încă din raportul publicat de ODIHR pentru alegerile prezidențiale și parlamentare din 2000. Repetiția unora dintre aceste recomandări în numeroase rapoarte arată lipsa de orientare a guvernanților către reformă.

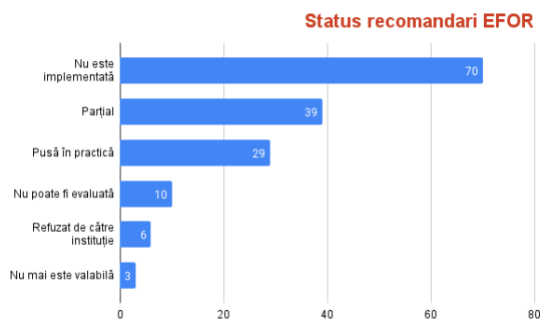
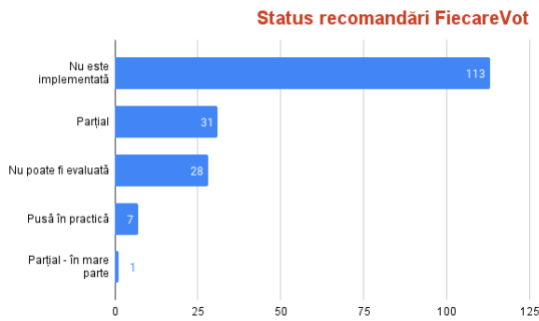
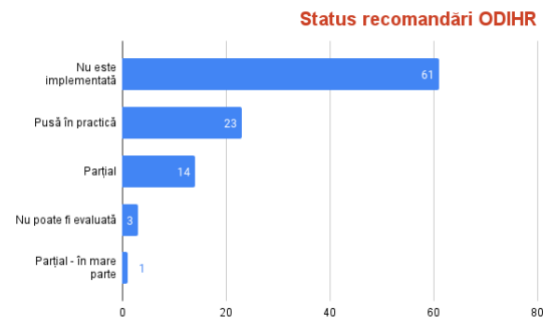
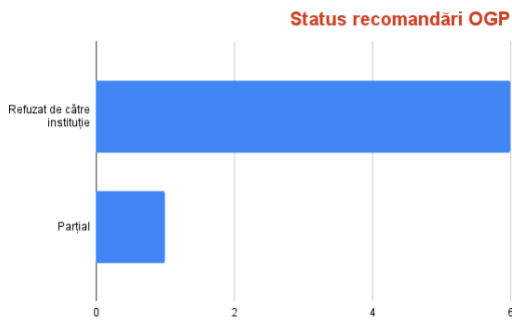
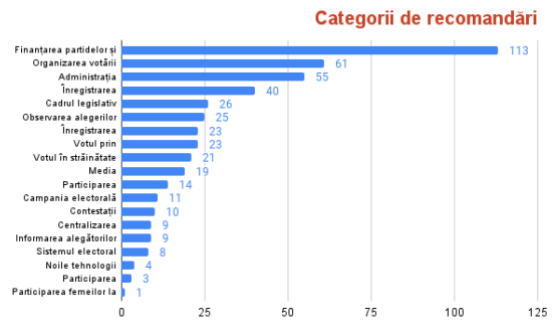
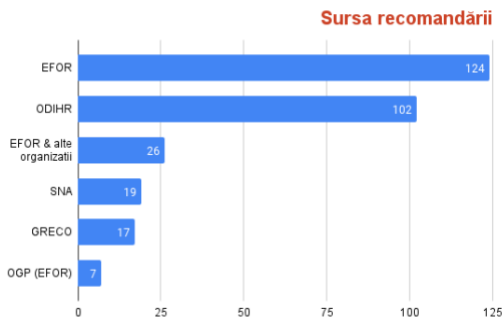
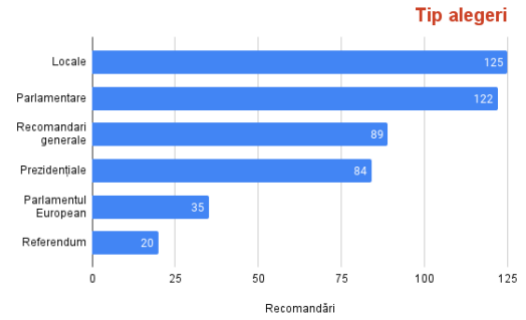
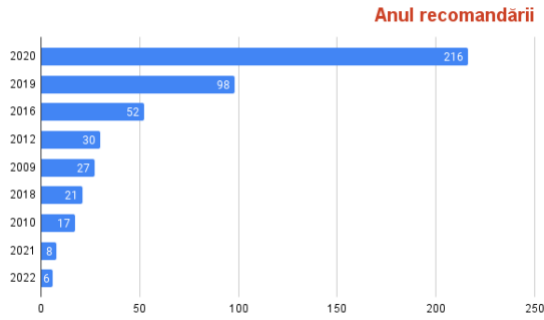
- Recomandările EFOR pentru Planul de Acțiune al Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă 2022-2024 nu au fost acceptate de către Autoritatea Electorală Permanentă, ceea ce reprezintă o evoluție negativă în termeni de transparență.

Ca și concluzie generală, trebuie să atragem atenția că **parlamentul, dar și autoritățile implicate în procesele electorale sunt prea puțin preocupate de implementarea acestor recomandări**. Mai mult, în cazul unora dintre teme nu numai că situația nu s-a îmbunătățit, dar s-a și deteriorat. Ar fi foarte important ca după fiecare ciclu electoral, autoritățile responsabile, alături de partidele politice, să înceapă un exercițiu susținut pentru îmbunătățirea legislației și cadrului legislativ și să evite modificări de ultimul moment, de multe ori motivate de interese politice. Multe dintre schimbările legislative din ultimii ani au fost mai degrabă motivate din interese politice (ceea ce nu este rău în sine, pentru că au adus și progrese), însă nu există predictibilitate și stabilitate

legislativă. Mai mult, în parlament există propuneri vechi, de 2-3 ani, care au rămas în sertare și nu sunt dezbătute. Dar există și inițiative legislative mai vechi, ceea ce arată lipsa de preocupare pentru armonizarea și îmbunătățirea legislației. Cel mai mare eșec rămâne probabil elaborarea unui Cod Electoral, care este tergiversată de foarte mult timp, din lipsă de interes politic – partidelor politice mari le convine fragmentarea legislativă, neclaritatea pe alocuri și reglementările lacunare care pot duce la interpretări arbitrare.



## Datoriile legislative ale României



Vezi mai multe grafice la <https://expertforum.ro/recomandari-electorale/>

**Septimius Pârvu** este expert

la



Semilunei 7, ap. 1

București

[www.expertforum.ro](http://www.expertforum.ro)

*Baza de date a fost realizată în cadrul unui proiect finanțat de Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), implementat de Expert Forum în parteneriat cu International Foundation for Electoral Systems (IFES) și CEELI Institute.*

Un proiect al



Srijinit de



International Foundation  
for Electoral Systems



**CEELI  
INSTITUTE**

ADVANCING THE RULE OF LAW