



Strasbourg, 16 iunie 2026

CDL-AD (2026)015

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

ALBANIA

OPINIE COMUNĂ

A COMISIEI DE LA VENEȚIA
ȘI DIRECȚIEI GENERALE PENTRU DREPTURILE OMULUI
ȘI STATUL DE DREPT (DGI) ALE CONSILIULUI EUROPEI

PRIVIND

PROIECTUL DE LEGE „PRIVIND FINANȚAREA PARTIDELOR POLITICE”

Aprobat de Consiliul pentru Alegeri Democratice în cadrul celei de-a 87^{-a} reuniuni
(Veneția, 11 iunie 2026)

Adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 147^{-a} sesiuni plenare
(Veneția, 12-13 iunie 2026)

Pe baza observațiilor formulate de:

dna Veronika BÍLKOVÁ (membră, Cehia)
dl. Oliver KASK (membru supleant, Estonia)
dl Saša ZAGORC (Membru supleant, Slovenia)
dl Yves-Marie DOUBLET (Expert, DGI)
dna Laura STEFAN (Expert, DGI)

Opinion co-funded by
the European Union



Cuprins

I. Introducere	3
II. Contextul și domeniul de aplicare al opiniei	3
III. Cadrul juridic internațional și național	5
A. Standarde internaționale privind partidele politice și finanțarea acestora	5
B. Cadrul juridic intern	7
C. Evaluări anterioare ale cadrului juridic	8
IV. Analiza	9
A. Aspecte procedurale	9
B. Aspecte substanțiale	10
1. CAPITOLUL I: DISPOZIȚII GENERALE	10
2. CAPITOLUL II: SURSE DE FINANȚARE A PARTIDELOR POLITICE	17
3. CAPITOLUL III: RAPORTARE DE CĂTRE PARTIDELE POLITICE	26
4. CAPITOLUL IV: STRUCTURI RESPONSABILE	32
5. CAPITOLUL V: SPRIJIN MATERIAL DIN PARTEA STATULUI	34
6. CAPITOLUL VI: SANȚIUNI ADMINISTRATIVE	36
7. CAPITOLUL VII: DISPOZIȚII FINALE	38
8. Observații finale	39
V. Concluzii	40

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 27 aprilie 2026, dl Niko Peleshi, Președintele Parlamentului Republicii Albania, a solicitat o Opinie a Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei cu privire la proiectul de lege „Privind finanțarea partidelor politice” ([CDL-REF\(2026\)015](#) , denumit în continuare „proiectul de lege”). Această opinie a fost elaborată în comun cu Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (denumită în continuare „DGI”).

2. Dna Veronika Bílková, dl Oliver Kask și dl Saša Zagorc au fost raportori pentru această opinie. Dl Yves-Marie Doublet și dna Laura Stefan au fost numiți experți pentru DGI și au furnizat observații în numele acesteia.

3. În perioada 27-29 mai 2026, o delegație a Comisiei, compusă din dl Oliver Kask, dl Saša Zagorc și dna Laura Stefan, însoțiți de dl Michael Janssen de la Secretariatul Comisiei de la Veneția, s-a deplasat la Tirana și a avut întâlniri cu președintele Parlamentului Albaniei, ministrul administrației locale, cu reprezentanți ai Comisiei parlamentare ad-hoc pentru reforma electorală, ai Auditului Suprem de Stat, ai partidelor de guvernământ și ai partidelor de opoziție, precum și cu unele organizații ale societății civile și organizații internaționale reprezentate în Albania. Comisia este recunoscătoare autorităților albaneze și Biroului Consiliului Europei din Tirana pentru excelenta organizare a întâlnirilor.

4. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală în toate aspectele.

5. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor din 27-29 mai 2026. A fost aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice în cadrul celei de-a 87 -a reuniuni a acestuia, din 11 iunie 2026, și, în urma unui schimb de opinii cu dl Muharem Çakaj și dl Viktor Gumi, experți ai Comisiei Parlamentare Ad-Hoc pentru Reforma Electorală, a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 147-a sesiuni plenare (Veneția, 12-13 iunie 2026).

II. Contextul și domeniul de aplicare al opiniei

6. Comisia Parlamentară Ad-Hoc pentru Reforma Electorală a fost constituită de Parlamentul Albaniei la 27 octombrie 2025, cu mandatul de a promova reformele electorale în conformitate cu recomandările emise de Uniunea Europeană, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) și alte organizații internaționale . Compusă din 16 membri, cu reprezentare egală a majorității aflate la guvernare și a opoziției și susținută de un grup de șase experți, Comisia are sarcina de a revizui și propune modificări ale cadrului electoral într-o perioadă de nouă luni (decembrie 2025 - iulie 2026).¹ Planul său de lucru prioritizează domeniile cheie, inclusiv finanțarea partidelor politice, administrarea alegerilor, reglementarea campaniilor electorale, mecanismele de reclamații și alte probleme sistemice, în conformitate cu angajamentele de reformă legate de UE .

7. Primul rezultat al Comitetului a fost Proiectul de Lege „Privind Finanțarea Partidelor Politice”, elaborat de grupul de experți și prezentat părților interesate în cadrul unui eveniment public organizat de Comitet împreună cu OSCE, organizații ale societății civile și

¹ În timpul reuniunilor de la Tirana, Comisia de la Veneția și DGI au fost informate că acest calendar nu este definitiv și că Comisia își poate continua activitatea atât timp cât este necesar pentru a pregăti reformele planificate.

alte părți interesate în martie 2026. Ulterior, a fost lansată o fază de consultare publică² în același timp, ODIHR a fost solicitată să pregătească o opinie urgentă cu privire la Proiectul de Lege.³ La 6 mai 2026, Comitetul a organizat o audiere pe marginea proiectului de lege cu organizațiile societății civile, Comisia Electorală Centrală (CEC) și alte părți interesate. Grupul de experți a fost însărcinat să reflecte comentariile primite în timpul procesului de consultare într-o versiune finală revizuită a Proiectului de Lege, care este planificată să fie din nou distribuită părților interesate și să fie făcută publică.

8. Raportul explicativ la proiectul de lege plasează această inițiativă legislativă în cadrul parcursului Albaniei către aderarea la UE⁴ și face referire la rapoartele Comisiei Europene, și anume [Raportul din 2025 privind Albania](#) și [Raportul de selecție din 2023 pentru Albania](#), care a menționat necesitatea unei reforme. Mai precis, Raportul din 2023 a remarcat anumite deficiențe rămase în cadrul legislativ pentru finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, în special: reglementările și limitele privind donațiile și cheltuielile trebuiau extinse la terți; concurenții trebuiau în continuare obligați să își dezvăluie veniturile și cheltuielile din campanie înainte de ziua alegerilor iar capacitățile CEC de a asigura o monitorizare adecvată a finanțelor partidelor trebuiau consolidate pentru a contribui la un control mai strict, inclusiv la un regim de audit mai riguros. Raportul din 2025 a afirmat că actualul cadru juridic privind finanțarea partidelor politice nu era eficient din cauza lipsei unui plafon pentru cheltuielile candidaților și a lipsei unei reglementări clare privind publicitatea.

9. Conform Raportului explicativ, proiectul de lege își propune să stabilească un cadru juridic nou și cuprinzător pentru finanțarea, administrarea, controlul, raportarea și transparența veniturilor și cheltuielilor partidelor politice pe parcursul anului calendaristic și în afara campaniei electorale. Acesta își propune să abordeze lacunele, punctele slabe și provocările care au caracterizat cadrul juridic existent și implementarea acestuia în practică. Proiectul de lege își propune să înlocuiască și să dezvolte în continuare reglementările privind finanțarea partidelor conținute în prezent în Legea privind partidele politice,⁵ în timp ce finanțarea campaniilor electorale va continua să fie reglementată în Codul electoral.⁶ Comisia de la Veneția și DGI notează că unele dintre preocupările menționate mai sus, exprimate de Comisia Europeană, sunt legate de finanțarea campaniilor electorale și, prin urmare, vor trebui abordate prin modificări ale Codului electoral (și, eventual, prin legislație secundară și măsuri pentru implementarea în practică a cadrului juridic).

10. Raportul explicativ mai precizează că proiectul de lege vizează creșterea transparenței publice și a accesului la informații financiare (inclusiv prin impunerea de obligații de publicare partidelor politice și crearea unei platforme electronice dedicate în cadrul CEC); consolidarea integrității în finanțarea partidelor politice (prin stabilirea unor limitări stricte privind sursele de finanțare permise); sporirea egalității în competiția politică (cu o formulă detaliată pentru alocarea fondurilor publice și un grant specific menit să promoveze egalitatea de gen și să crească reprezentarea tinerilor); modernizarea managementului financiar al partidelor politice (*inter alia*, prin stabilirea obligației de a utiliza conturi bancare pentru majoritatea tranzacțiilor și limitarea utilizării numerarului); și consolidarea controlului

² Proiectul întocmit de Comisia parlamentară ad-hoc a fost supus consultării publice pe platforma sa în perioada 1-15 aprilie 2026, [„PËR FINANCIMIN E PARTIVE POLITIKE” - Platforma e Konsultimit Publik](#).

³ Vezi ODIHR, [Opinia urgentă privind proiectul de lege al Albaniei privind finanțarea partidelor politice](#)

⁴ Albania este oficială o țară candidată la aderarea la Uniunea Europeană din 2014. La 25 martie 2020, Consiliul UE a decis să deschidă negocierile de aderare cu Albania.

⁵ Legea nr. 8580 privind partidele politice din 17 februarie 2000 (modificată ulterior), articolele 15/1 și următoarele.

⁶ [Codul Electoral](#) al Albaniei din 29 decembrie 2008 (modificat ulterior), articolele 86 și următoarele.

intern și extern (inclusiv prin obligarea partidelor politice să stabilească mecanisme interne de control financiar, modificarea regulamentelor privind auditul obligatoriu al partidelor și extinderea competențelor CEC pentru controlul extern).

11. În timpul consultării publice și al audierilor, mai multe organizații ale societății civile, CEC și alte părți interesate au salutat inițiativa legislativă, dar au considerat-o incompletă și au formulat mai multe recomandări pentru îmbunătățirea în continuare a proiectului de lege. Unii și-au exprimat îngrijorări generale cu privire la viteza procesului legislativ; posibilele inconsecvențe cu Codul Electoral și întrebarea dacă acesta din urmă ar trebui modificat simultan; lipsa de precizie a anumitor termeni și prevederi și întrebarea dacă prea multe detalii sunt lăsate pentru legislația secundară ulterioară; anumite prevederi care rămân în esență declarative, fără mecanisme eficiente de aplicare; faptul că controlul financiar extern a rămas responsabilitatea exclusivă a CEC, care în trecut nu a fost eficient.

12. Având în vedere că domeniul de aplicare al prezentei Opinii acoperă doar Proiectul de Lege „Privind Finanțarea Partidelor Politice”, aceasta nu constituie o analiză completă și cuprinzătoare a întregului cadru juridic și instituțional care reglementează partidele politice și finanțarea politică în Albania. Absența comentariilor cu privire la anumite prevederi ale proiectului de lege nu trebuie interpretată ca o aprobare a acestor prevederi. Opinia abordează aspecte cheie și indică principalele domenii de interes. În interesul conciziei și pentru a oferi o contribuție utilă la procesul legislativ, se concentrează mai mult pe domeniile care ar beneficia de modificări suplimentare, decât pe aspectele pozitive ale Proiectului de Lege.

III. Cadrul juridic internațional și național

A. Standarde internaționale privind partidele politice și finanțarea acestora

13. Standardele internaționale referitoare la partidele politice se găsesc în principal în articolul 22 din [Pactul internațional privind drepturile civile și politice \(PIDCP\)](#) și articolul 11 din [Convenția Europeană a Drepturilor Omului \(CEDO\)](#), care protejează dreptul la libertatea de asociere. Dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, consacrat de articolul 10 din CEDO și articolul 19 din PIDCP, precum și dreptul la alegeri libere, garantat de articolul 3 din Protocol Întâi la CEDO și de articolul 25 din PIDCP sunt, de asemenea, relevante. În cele din urmă, transparența finanțării partidelor politice (și a finanțării campaniilor electorale) este acoperită în mod specific în articolul 7 alineatul (3) din [Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției](#).⁷

14. În plus, standardele în acest domeniu pot fi găsite în recomandările ONU, ale Consiliului Europei și ale OSCE. Acestea includ [Comentariul general nr. 25 al Consiliului ONU pentru Drepturile Omului Comitetul pentru Drepturi](#) privind dreptul de a participa la treburile publice, dreptul de vot și dreptul de acces egal la funcțiile publice; Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei ([2003](#))⁴ privind Regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (denumite în continuare: Rec(2003)4); Orientările comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind

⁷A se vedea, de asemenea, rezoluțiile relevante ale Conferinței statelor părți la UNCAC (CoSP), inclusiv cea din [2025 Rezoluția 11/7](#) privind „Prevenirea și combaterea corupției prin sporirea transparenței în finanțarea partidelor politice, a candidaturilor pentru funcții publice electivă și a campaniilor electorale”.

reglementarea partidelor politice (denumite în continuare: *Orientări comune*),⁸ Orientările comune privind libertatea de asociere,⁹ Orientări comune pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale;¹⁰ precum și Codul de bune practici în domeniul partidelor politice¹¹ și Codul de bune practici în materie electorală ale Comisiei de la Veneția.¹² În prezenta opinie comună se face referire și la opiniile anterioare relevante ale Comisiei de la Veneția și la rapoartele de evaluare ale Grupului de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei.¹³

15. Încă de la început, Comisia de la Veneția și DGI reamintesc că partidele politice sunt asociații și, ca atare, ele – și membrii lor – se bucură de libertatea de asociere, astfel cum este definită la articolul 11 din CEDO¹⁴ și în alte tratate internaționale privind drepturile omului. În conformitate cu articolul 11 din CEDO, libertatea de asociere poate fi restricționată prin lege doar pentru unul dintre scopurile enumerate și în măsura în care este „necesar într-o societate democratică”. În conformitate cu principiul 7 din Orientările comune privind libertatea de asociere, „asociațiile au libertatea de a solicita, primi și utiliza resurse financiare, materiale și umane...”. Cu toate acestea, această libertate este supusă, *inter alia*, cerințelor „privind transparența și finanțarea alegerilor și a partidelor politice, în măsura în care aceste cerințe sunt ele însele conforme cu standardele internaționale privind drepturile omului”.

16. În Recomandarea (2003)4, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei solicită statelor membre, *inter alia*, să asigure transparența și monitorizarea independentă în ceea ce privește finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și aplicarea normelor prin sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive. De asemenea, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, în [Recomandarea sa 1516 \(2001\)](#), privind finanțarea partidelor politice subliniază necesitatea unei transparențe complete a conturilor, a înființării unei autorități de audit independente și a unor sancțiuni semnificative pentru cei care încalcă regulile. Importanța transparenței în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este subliniată și în articolul 7 alineatul (3) din Convenția ONU împotriva corupției, în Orientările și Raportul Comisiei de la Veneția privind finanțarea partidelor politice,¹⁵ în Codul de bune practici în materie electorală,¹⁶ în Codul de bune practici în domeniul partidelor politice¹⁷ și în opiniile anterioare ale Comisiei de la Veneția.¹⁸ Conform *Orientărilor comune*,

⁸Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua.

⁹Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2014\)046](#), Orientări comune ale Comisiei privind libertatea de asociere (2015).

¹⁰Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2016\)004](#), Orientări comune pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale.

¹¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2009\)002](#), Codul de bune practici în domeniul partidelor politice.

¹² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Codul de bune practici în materie electorală.

¹³ GRECO a tratat tema de evaluare „Transparența finanțării partidelor” în cadrul celei [de-a treia runde de evaluare. Rapoarte](#).

¹⁴ A se vedea hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Partidul Communist Unit din Turcia și alții c. Turciei*, cererea nr. 19392/92, 30 ianuarie 1998.

¹⁵ Consultați instrucțiunile 5, 7 și 12.

¹⁶ A se vedea paragrafele 108 și următoarele.

¹⁷ Vezi paragraful 38.

¹⁸ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaidjan - Opinie comună privind Legea privind partidele politice, paragraful 12; Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2022\)013](#), Mongolia - Opinie comună privind proiectul de lege cu privire la partidele politice, paragraful 102; Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2021\)003](#), Ucraina – Opinie comună privind proiectul de lege privind partidele politice, paragraful 20 și următoarele; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)025](#), Tunisia - Opinie privind proiectul de lege organică privind organizarea partidelor

„reglementarea finanțării partidelor politice este esențială pentru a garanta independența partidelor față de influența nejustificată creată de donatori, precum și de organismele statului și publice, pentru a se asigura că partidele au posibilitatea de a concura în conformitate cu principiul egalității de șanse și pentru a asigura transparența în finanțarea politică.”¹⁹Transparența în finanțarea partidelor și a campaniilor „este importantă pentru a proteja drepturile alegătorilor, a preveni corupția și a ține publicul larg informat. Alegătorii trebuie să dețină informații relevante cu privire la sprijinul financiar acordat partidelor politice, deoarece acesta influențează procesul decizional și reprezintă un mijloc de a trage la răspundere partidele.”²⁰

B. Cadrul juridic intern

17. Ordinea juridică albaneză acordă un statut important dreptului internațional. Articolul 5 din [Constituție](#) prevede că Republica Albania aplică dreptul internațional care este obligatoriu pentru ea. În temeiul articolului 122 din Constituție, acordurile internaționale ratificate devin parte a sistemului juridic intern după publicarea în Monitorul Oficial și prevalează asupra legislației interne contradictorii. Prin urmare, standardele internaționale privind drepturile omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului constituie instrumente interpretative importante pentru evaluarea compatibilității legislației privind finanțarea partidelor politice cu cerințele democratice și ale statului de drept.

18. Temeiul constituțional al cadrului juridic aplicabil partidelor politice este prevăzut de articolul 9 din Constituție:

- 1. Partidele politice sunt create liber. Organizarea lor trebuie să respecte principiile democratice.*
- 2. Partidele politice și alte organizații ale căror programe și activități se bazează pe metode totalitare, care incită și susțin ura rasială, religioasă, regională sau etnică, care folosesc violența pentru a prelua puterea sau a influența politica statului, precum și cele cu caracter secret, sunt interzise conform legii.*
- 3. Sursele de finanțare ale partidelor, precum și cheltuielile acestora, sunt întotdeauna făcute publice.*

19. Funcționarea partidelor politice, finanțarea acestora și desfășurarea campaniilor electorale în Albania sunt reglementate în prezent în principal de Legea privind partidele politice din 2000 și de Codul electoral din 2008; ambele legi au fost modificate în mai multe rânduri. Legea privind partidele politice conține prevederi privind resursele financiare și materiale ale partidelor politice, inclusiv reguli care reglementează finanțarea publică și privată, donațiile, obligațiile de raportare, cerințele de transparență și mecanismele de supraveghere. Codul electoral reglementează finanțarea campaniilor electorale în perioadele electorale, rolul și competențele Comisiei Electorale Centrale (CEC), procedurile de control financiar, precum și reclamațiile și sancțiunile referitoare la activitățile electorale.

politice și finanțarea acestora, paragraful 7 și următoarele; Comisia de la Veneția, [CDL AD\(2018\)016](#), Kosovo - Opinie privind „proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 03/I-174 privind finanțarea entităților politice (modificată și completată prin Legea nr. 04/I-058 și Legea nr. 04/I-122) și a Legii nr. 003/I-073 privind alegerile generale (modificată și completată prin Legea nr. 03/I-256)”, paragraful 17 și următoarele; Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2017\)027](#), Opinie comună privind cadrul juridic al Republicii Moldova care reglementează finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, paragrafele 19 și următoarele.

¹⁹A se vedea Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 204.

²⁰ *Ibidem*, paragraful 247.

C. Evaluări anterioare ale cadrului juridic

20. Cadrul constituțional și legislativ al Albaniei a făcut anterior obiectul mai multor evaluări internaționale privind finanțarea partidelor politice și integritatea electorală. În special, ODIHR a recomandat în repetate rânduri consolidarea transparenței și a supravegherii finanțării campaniilor electorale, inclusiv prin raportarea la timp a veniturilor și cheltuielilor campaniei, publicarea rapoartelor preliminare de finanțare a campaniei, o reglementare mai clară a activităților și cheltuielilor campaniei și sancțiuni mai eficiente împotriva utilizării abuzive a resurselor publice și a cumpărării de voturi.²¹ În plus, coexistența celor două cadre juridice (Legea privind partidele politice și Codul electoral) a generat îngrijorări cu privire la inconsecvențe, lacune în reglementări, suprapunere de competențe și coerența și eficacitatea generală a sistemului de finanțare politică, în special în ceea ce privește cheltuielile de campanie, finanțarea de către terți și mecanismele de aplicare a legii.

21. Comisia de la Veneția a adoptat în trecut mai multe opinii în domeniul electoral.²² Grupul de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei a abordat transparența finanțării partidelor în Albania în cadrul celei de-a treia runde de evaluare; în al doilea raport de conformitate din 2013, a considerat că Albania și-a pus în aplicare recomandările care vizează consolidarea transparenței și a supravegherii finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale prin solicitarea dezvăluirii donațiilor și donatorilor, interzicerea donațiilor anonime, introducerea unor conturi auditate detaliate ale partidelor, asigurarea unei monitorizări independente de către CEC și stabilirea unor sancțiuni eficiente pentru încălcări.²³ Rapoarte mai recente ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) au evidențiat deficiențe legate de finanțarea campaniilor, transparență, utilizarea abuzivă a resurselor administrative și capacitățile de supraveghere.²⁴

22. La 25 martie 2020, Consiliul UE a decis să deschidă negocierile de aderare cu Albania și a subliniat că, înainte de prima conferință interguvernamentală, Albania ar trebui, *inter alia*, să asigure o finanțare transparentă a partidelor politice și a campaniilor electorale.²⁵

23. Prezentul proiect de lege a fost evaluat de ODIHR, care a emis o Opinie preliminară urgentă la 30 aprilie 2026.²⁶ ODIHR a salutat obiectivul de consolidare și dezvoltare în continuare a reglementării finanțării partidelor politice în Albania și a evaluat pozitiv mai multe inovații introduse de proiectul de lege, inclusiv obligații sporite de transparență, limitări mai stricte privind sursele de finanțare și tranzacțiile în numerar, mecanisme de audit

²¹ [Raportul final al misiunii de observare a alegerilor ODIHR](#), Albania, *Alegeri parlamentare*, 23 iunie 2013, paginile 16–18; [Raportul final al misiunii de observare a alegerilor ODIHR](#), Albania, *Alegeri parlamentare*, 25 aprilie 2021, paginile 17–21; [Raportul final al misiunii de observare a alegerilor ODIHR](#), Albania, *Alegeri locale*, 14 mai 2023, paginile 14–18; [Raportul final al misiunii de observare a alegerilor ODIHR](#), Albania, *Alegeri parlamentare*, 11 mai 2025, paginile 31–34.

²² A se vedea, de exemplu, cel mai recent, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)036](#), Albania – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și al OSCE/ODIHR privind modificările aduse Constituției din 30 iulie 2020 și Codului electoral din 5 octombrie 2020. Acesta și alte opinii anterioare nu s-au concentrat pe finanțarea politică.

²³ Consultați [rapoartele GRECO relevante privind Albania](#).

²⁴ APCE, [Observarea alegerilor parlamentare din Albania \(11 mai 2025\)](#); APCE, Îndeplinirea obligațiilor și angajamentelor de către Albania, [Rezoluția nr. 2544 \(2024\)](#); a se vedea și Comitetul de monitorizare APCE, Îndeplinirea obligațiilor și angajamentelor de către Albania, [Raport Doc. 15950, 2024](#).

²⁵ Consiliul Uniunii Europene, Concluziile Consiliului privind extinderea și procesul de stabilizare și asociere – Albania și Republica Macedonia de Nord, [ST 7002/20](#), 25 martie 2020, pagina 5. A se vedea și Raportul Comisiei Europene din [2025 privind Albania](#), și [raportul de screening din 2023 pentru Albania](#) menționată în Raportul explicativ la proiectul de lege; cf. secțiunea precedentă a prezentei opinii, „Contextul și domeniul de aplicare al opiniei”.

²⁶ A se vedea ODIHR, [Opinia urgentă privind proiectul de lege al Albaniei privind finanțarea partidelor politice](#), în special paginile 2-5 și paragrafele 17-20, 82-118.

consolidate și puteri de supraveghere extinse ale CEC. În același timp, ODIHR a identificat o serie de preocupări legate de certitudinea juridică, posibile inconsecvențe cu Codul electoral, reglementarea insuficientă a finanțării și împrumuturilor de către terți, domeniul de aplicare al sancțiunilor și capacitatea instituțională a CEC de a asigura implementarea și supravegherea eficientă a regulamentului.

IV. Analiză

A. Aspecte procedurale

24. Încă de la început, Comisia de la Veneția și DGI doresc să sublinieze că legislația privind o chestiune atât de sensibilă precum finanțarea politică trebuie pregătită cu atenție într-un proces deschis și transparent. Lista actualizată de verificare a statului de drept a Comisiei de la Veneția,²⁷ împreună cu Raportul Comisiei privind rolul opoziției într-un Parlament democratic,²⁸ oferă îndrumări utile pentru proceduri de legiferare transparente, responsabile, incluzive și democratice, inclusiv dezbaterile publice a propunerilor legislative de către Parlament și o justificare adecvată (de exemplu, prin rapoarte explicative), accesul publicului la proiectele legislative, cel puțin atunci când acestea sunt prezentate Parlamentului, o oportunitate semnificativă pentru public de a oferi contribuții și, acolo unde este cazul, evaluări ale impactului înainte de adoptarea legislației (de exemplu, privind impactul legilor asupra drepturilor omului și bugetului). Mai mult, în lista sa de verificare referitoare la Relația dintre Majoritatea Parlamentară și Opoziție într-o Democrație, Comisia de la Veneția a subliniat că „proiectele de lege complexe și controversate ar necesita în mod normal o notificare prealabilă deosebit de lungă și ar trebui să fie precedate de proiecte preliminare, asupra cărora are loc un anumit tip de consultare (pe internet). Publicul ar trebui să aibă o oportunitate semnificativă de a-și oferi contribuția [...]. Alocarea unui timp suplimentar pentru consultările publice crește capacitatea opoziției de a influența conținutul propunerilor legislative ale Guvernului sau ale majorității. Majoritatea nu ar trebui să manipuleze procedura pentru a evita astfel de consultări publice”.²⁹

25. În acest context, Comisia de la Veneția și DGI salută faptul că Președintele Parlamentului Albaniei le-a prezentat proiectul de lege spre examinare într-un stadiu relativ timpuriu, înainte de a-l prezenta adunării plene a Parlamentului, și că proiectul a fost elaborat într-un proces incluziv, care a implicat partidele majoritare și ale opoziției și a inclus consultări publice și audieri cu organizațiile societății civile și alte părți interesate. Deși procesul de consultare publică de 15 zile³⁰ pe marginea unui act legislativ atât de important, nou și sensibil din punct de vedere politic – considerat de multe părți interesate ca fiind insuficient de receptiv, *inter alia*, la finanțarea ascunsă și capacitatea de supraveghere – pare destul de scurt, Comisia de la Veneția și DGI au fost informate că părțile interesate relevante au fost implicate în proces o perioadă mai lungă de timp. Acestea fiind spuse, în timpul întâlnirilor de la Tirana, unele organizații ale societății civile au declarat că comentariile lor de fond cu privire la proiectul de lege au fost abordate doar într-o măsură foarte limitată și că ar fi fost dornice să obțină explicații din partea autorilor legii. Comisia de

²⁷ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista de verificare actualizată a statului de drept.

²⁸ Comisia de la Veneția, Raport privind rolul opoziției într-un Parlament democratic, [CDL-AD\(2010\)025](#), paragrafele 106-115.

²⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)015](#), Parametri privind relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: o listă de verificare, paragraful 74.

³⁰ Proiectul elaborat de Comisia parlamentară ad-hoc a fost supus consultării publice pe platforma sa în perioada 1-15 aprilie 2026, vezi PROJEKTLIGJ « [PËR FINANCIMIN E PARTIVE POLITIKE](#) » - [Platforma e Konsultimit Public](#).

la Veneția și DGI recomandă ca, înainte de adoptarea legii, să fie organizate consultări suplimentare semnificative cu privire la un proiect revizuit, ținând cont de comentariile diferiților observatori naționali și internaționali – inclusiv cei care au elaborat prezenta Opinie. Aceste consultări ar trebui să implice diverse partide politice, instituții relevante ale statului și organizații ale societății civile și să ofere explicații cu privire la proiectul modificat. Autoritățile au indicat că se preconizează adoptarea legii până la sfârșitul lunii iulie 2026; chiar dacă termenul pentru finalizarea proiectului este, prin urmare, destul de scurt, trebuie subliniat faptul că calitatea și caracterul incluziv al procesului legislativ sunt relevante pentru legitimitatea legislației electorale și a partidelor.

B. Aspecte de fond

1. CAPITOLUL I: DISPOZIȚII GENERALE

26. Alineatul 1 al proiectului de articol 1, care definește obiectul și scopul legii, prevede: „Prezenta lege reglementează modul și condițiile de finanțare, administrare, transparență, raportare și supraveghere a veniturilor și cheltuielilor partidelor politice din Republica Albania.” Textul actual ar putea fi completat prin adăugarea sintagmei „precum și regimul de sancțiuni și responsabilitatea partidelor politice”, deoarece proiectul de lege își propune să consolideze regimul de sancțiuni în cazurile de nerespectare sau încălcare a prevederilor.

27. Conform proiectului de articol 1(2), proiectul de lege „are ca scop asigurarea legalității, transparenței și conformității activităților financiare ale partidelor politice cu sistemul democrației parlamentare”. Având în vedere că majoritatea prevederilor proiectului nu se aplică doar partidelor parlamentare, ci și partidelor politice în general, pare mai coerent să se facă referire mai largă la „democrație” în loc de „democrație parlamentară”. În acest context, ar putea fi util să se reflecte și prevederea articolului 3(1) din Legea privind partidele politice, conform căreia „partidele politice albaneze fac parte dintr-un sistem de guvernare liber și democratic al țării”. În plus, se sugerează să se facă referire și la prevenirea corupției sau a influenței nejustificate, care constituie obiective centrale ale reglementării finanțării politice.

28. Proiectul de articol 2 include definițiile mai multor termeni cheie utilizați în proiectul de lege.³¹ În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, definiția „donatorului anonim” este neclară și ar trebui revizuită. Aceasta ar trebui să se refere în sens larg atât la persoanele fizice, cât și la cele juridice, fără a face o referire separată la „cetățenii albanezi”, deoarece aceștia sunt incluși în termenul „persoane fizice”. În plus, sintagma „identitate completă” este vagă și ar trebui clarificată în continuare prin specificarea elementelor identității unui donator care trebuie dezvăluite.

29. Articolul 2(5) din Proiectul de Lege prevede că „«partid politic» înseamnă orice partid politic înregistrat oficial de către autoritatea competentă și care urmărește să influențeze afacerile țării prin participarea la alegeri și reprezentarea în organele alese ale puterii.” Pe de altă parte, articolul 1 din Legea privind partidele politice definește partidele politice ca fiind „asociații voluntare de cetățeni bazate pe idei, convingeri, opinii sau interese politice comune, care urmăresc să influențeze viața țării prin participarea la alegeri și reprezentarea poporului în organele alese ale puterii.” Prin urmare, definiția unui „partid politic” diferă de

³¹ Proiectul articolului 2 – Definiții:

„În prezenta lege, următoarele cuvinte și expresii vor avea următoarele înțelesuri:

cea inclusă în articolul 1 din Legea privind partidele politice. Comisia de la Veneția și DGI recomandă utilizarea aceleiași definiții în ambele acte legislative. În plus, ar fi mai clar dacă referirea la „autoritatea competentă” în ceea ce privește înregistrarea partidelor, să se înlocuiască cu o mențiune explicită a autorității competente sau cu o trimitere la dispoziția legală relevantă.

30. „Venitul” este definit la articolul 2 alineatul (9) din proiectul de lege după cum urmează: „9. «Venit» înseamnă orice sumă monetară primită de un partid politic de la persoane fizice sau juridice, cotizații de membru, bugetul de stat și orice altă sursă legală în temeiul prezentei legi. Venitul include, de asemenea, cadourile, subvențiile sau orice alt tip de beneficiu acordat unui partid politic, fie în numerar, fie în natură, inclusiv plata datoriilor partidului politic, precum și beneficiile derivate din proprietăți, împrumuturi, servicii și facilități puse la dispoziția partidului politic. Serviciile prestate în mod voluntar unui partid politic de către persoane fizice, prin contribuția timpului lor și fără remunerație, nu sunt considerate venituri. O donație include, de asemenea, acceptarea de către un partid politic a unui serviciu sau a unei valori monetare sau materiale la o valoare mai mică decât valoarea sa justă de piață; evaluarea și raportarea acestora sunt reglementate de legislația secundară adoptată de CEC pe baza datelor de la instituțiile statului sau a unei evaluări independente de către un expert.”

Prin urmare, această definiție se referă la „sume monetare primite de un partid din bugetul de stat”. Ar trebui clarificat dacă conceptul de „venit” include și alte posibile surse de finanțare publică; nu este clar dacă clauza generală „orice altă sursă legală în temeiul prezentei legi” din proiectul de articol 2 alineatul (9) are scopul de a include astfel de posibile surse publice.³² În mod similar, proiectul de articol 6 privind sursele de finanțare a partidelor³³ se referă doar la finanțarea din bugetul de stat, incluzând totodată și „alte venituri generate legal de partid în conformitate cu legislația în vigoare”. Proiectul de articol 7, care include o

1. „Donator anonim” înseamnă orice cetățean albanez, persoană fizică sau juridică care donează o sumă de bani sau o donație în natură fără a-și dezvălui identitatea completă sau fără a fi înregistrat în registrele partidului politic.

2. «Fond public» înseamnă sprijin financiar pentru finanțarea partidelor politice, furnizat din bugetul Republicii Albania.

3. „CEC” înseamnă Comisia Electorală Centrală.

4. „Cotizație de membru” înseamnă o sumă fixă de bani plătită lunar sau anual pentru aderarea la un partid politic.

5. „Partid politic” înseamnă orice partid politic înregistrat oficial de către autoritatea competentă și care urmărește să influențeze afacerile țării prin participarea la alegeri și reprezentarea în organele guvernamentale alese.

6. „Partid parlamentar” înseamnă un partid politic care a câștigat cel puțin un loc în Adunare, conform rezultatelor celor mai recente alegeri generale.

7. „Persoane fizice străine” înseamnă persoane care nu dețin cetățenia albaneză.

8. „Cheltuieli” înseamnă toate cheltuielile și plățile efectuate de un partid politic pentru bunuri și servicii, în conformitate cu legislația în vigoare.

9. „Venit” înseamnă orice sumă monetară primită de un partid politic de la persoane fizice sau juridice, cotizații de membru, Bugetul de Stat și orice altă sursă legală în temeiul prezentei legi. Venitul include, de asemenea, cadouri, subvenții sau orice alt tip de beneficiu acordat unui partid politic, fie în numerar, fie în natură, inclusiv plata datoriilor partidului politic, precum și beneficiile derivate din proprietăți, împrumuturi, servicii și facilități puse la dispoziția partidului politic. Serviciile prestate în mod voluntar unui partid politic de către persoane fizice, prin contribuția timpului lor și fără remunerație, nu sunt considerate venituri. O donație include, de asemenea, acceptarea de către un partid politic a unui serviciu sau a unei valori monetare sau materiale la o valoare mai mică decât valoarea sa justă de piață; evaluarea și raportarea acestora sunt reglementate de legislația secundară adoptată de CEC pe baza datelor de la instituțiile statului sau a unei evaluări independente de către un expert.”

³² Proiectul de articol 5(2) admite existența unor „resurse publice” diferite de „resursele statului”.

³³ Proiectul articolului 6 – Resurse financiare și materiale:

„Resursele financiare și materiale ale partidelor politice cuprind:

- a) cotizațiile membrilor;
- b) donații în numerar, în natură sau sub formă de servicii;
- c) finanțare de la Bugetul de Stat;
- ç) împrumuturi sau credite obținute în condițiile legii;
- d) alte venituri generate legal de către parte, în conformitate cu legislația în vigoare.”

listă precisă a surselor de finanțare interzise,³⁴ nu include o interdicție generală a finanțării publice, altele decât cele din bugetul de stat. Prin urmare, Comisia de la Veneția și DGI recomandă clarificarea dacă partidele politice pot accesa resurse publice exclusiv prin mecanismul definit în proiectele de articole 2 și 11 (adică din bugetul de stat) sau dacă partidele politice pot primi și alte tipuri de resurse publice, de exemplu cele administrate de unitățile administrației publice locale sau de întreprinderile de stat. Această prevedere ar trebui citită și coroborată cu articolul 91 (în special punctul 2) din codul electoral privind „Interzicerea utilizării surselor publice pentru susținerea subiecților electorale”;³⁵ pentru clarificare, s-ar putea face o trimitere la această prevedere acolo unde în proiectul de lege se menționează Bugetul de Stat, resursele statului sau resursele publice.

31. Comisia de la Veneția și DGI recomandă, de asemenea, definirea sau reglementarea mai clară a conceptelor de donație, contribuție în natură, împrumut, entitate legată de sau controlată de un partid politic, terțe părți, cheltuieli de comunicare politică și publicitate politică digitală. Fără definiții precise, CEC și instanțele ar putea întâmpina dificultăți în aplicarea uniformă a legii. „Donațiile” sunt menționate în definiția „venitului” și incluse în lista surselor permise de finanțare a partidelor, a se vedea proiectul articolului 6 (litera b): „donații în numerar, în natură sau sub formă de servicii”; ar fi recomandabil să se includă definiții precise ale donațiilor și donațiilor în natură în proiectul articolului 2. În ceea ce privește

³⁴ Proiectul articolului 7 – Interzicerea asistenței financiare și materiale:

„1. Partidelor politice le este interzis să primească asistență financiară sau materială din partea:

- a) instituții guvernamentale sau neguvernamentale străine, fie că sunt furnizate direct sau indirect, inclusiv prin intermediul unor persoane fizice, fundații sau alte entități afiliate acestora;
- b) persoane juridice străine, inclusiv în cazul în care au înființat sucursale sau reprezentanțe în Republica Albania;
- c) persoane fizice străine, inclusiv în cazul în care sunt parteneri sau acționari în societăți comerciale cu sediul în Albania,
- ç) donatori anonimi;
- d) persoane juridice care sunt investitori strategici sau care desfășoară activități în domeniile jocurilor de noroc, cazinourilor sau criptomonedelor;
- dh) entități publice autohtone și societăți comerciale, inclusiv societăți cu participare la capitalul de stat;
- e) persoanele juridice care au contracte de concesiune, contracte de parteneriat public-privat sau contracte publice pentru furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii cu instituții din Republica Albania, pe o perioadă de 3 ani de la încetarea relației contractuale;
- e) persoanele juridice în care partenerul sau acționarul care deține mai mult de jumătate din capitalul social a beneficiat, direct sau prin intermediul altor societăți, de contracte de concesiune, contracte de parteneriat public-privat sau contracte publice pentru furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii cu instituții din Republica Albania, pe o perioadă de 3 ani de la încetarea relației contractuale;
- f) organizații neguvernamentale, organizații umanitare, comunități și organizații religioase și organizații sindicale;
- g) persoanele fizice sau juridice care sunt debitoare față de instituțiile Republicii Albania și împotriva cărora au fost inițiate proceduri de executare silită de către serviciul executorilor judecătorești;
- gj) organizații de tineret, fundații, institute sau organisme similare înființate de partide politice, legate de partide politice sau care desfășoară activități funcționale pentru partidele politice;
- h) cetățeni condamnați pentru infracțiuni în domeniile corupției, spălării banilor, criminalității organizate, traficului de substanțe stupefiante sau infracțiunilor electorale.

„[2. ...]”

³⁵ Articolul 91 din Codul Electoral - Interzicerea utilizării resurselor publice pentru susținerea subiecților electorali:

„(1) Cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel, resursele organismelor sau entităților publice centrale sau locale, sau ale oricărui alt tip de entitate în care statul deține capital sau acțiuni și/sau numește majoritatea organului de supraveghere sau de administrare al entității, indiferent de sursa capitalului sau a proprietății, nu pot fi utilizate sau puse la dispoziție pentru a sprijini candidați, partide politice sau coaliții în alegeri.”

2. În sensul prezentului articol, prin „resurse” se înțeleg bunurile mobile și imobile prevăzute la articolul 142 din Codul Civil, precum și orice resurse umane ale instituției. Prin utilizarea „resursei umane” se înțelege utilizarea obligatorie în scopuri electorale a administrației instituției în timpul programului de lucru, precum și utilizarea obligatorie și organizată a elevilor din sistemul preuniversitar în timpul programului de școală, în campania electorală. Utilizarea resurselor umane include, de asemenea, promisiunile sau acordarea de beneficii funcționarilor publici sau elevilor pentru a participa la activități legate de campania electorală în afara programului de lucru sau de școală, precum și presiunile exercitate asupra acestora în acest scop.

[...]

5. CEC va emite instrucțiuni detaliate pentru a specifica utilizarea și utilizarea necorespunzătoare a resurselor publice.

împrumuturile, care sunt incluse în definiția „venitului” din proiectul articolului 2 fără alte specificații, trebuie menționat că proiectul articolului 6c) se referă la „împrumuturi sau credite obținute în conformitate cu legea” ca sursă de finanțare permisă; în timpul întâlnirilor de la Tirana, s-a explicat că acest concept a fost înțeles în mod tradițional ca referindu-se doar la creditele acordate de instituțiile financiare, dar acest lucru ar trebui clarificat în lege. Conceptul de „entități legate de un partid politic sau controlate de acesta” ar trebui, de asemenea, definit, așa cum este menționat în proiectul de lege, a se vedea articolul 13 alineatul (2) din proiect (litera c): „2. Raportul anual de finanțare conține informații detaliate despre: [...] c) entități legate direct sau indirect de partidele politice sau controlate de acestea, astfel cum este declarat de partidul politic însuși.” Terții sunt menționați, dar nu definiți, în proiectul de articol 8 alineatul (1): „Partidelor politice, indiferent dacă acționează direct sau prin intermediul unor terțe părți, li se interzice să înființeze persoane juridice comerciale sau necomerciale care desfășoară activități în scop lucrativ.” Termenii „cheltuieli de comunicare politică” și „publicitate politică digitală” nu sunt utilizați în proiectul de lege, dar, în opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, partidele politice ar trebui să fie obligate să raporteze astfel de cheltuieli, iar aceste concepte ar trebui definite în lege. Regulamentul (UE) 2024/900 privind transparența și orientarea publicității politice stabilește, inter alia, o definiție a publicității politice și impune furnizorilor de publicitate politică obligații de păstrare a evidențelor și de divulgare a informațiilor, care sunt relevante și în contextul finanțării partidelor politice. Deși prezentul regulament nu poate fi aplicat direct ca într-un stat membru al UE, Albania ar putea lua în considerare oglindirea unor astfel de cerințe și realizarea unei alinieri substanțiale în cadrul acestui proces.

32. După cum s-a subliniat în timpul întâlnirilor de la Tirana, precum și în timpul procesului de consultare publică, părți semnificative ale activității economice și sociale din Albania continuă să funcționeze prin tranzacții în numerar și alte mecanisme informale mai puțin susceptibile supravegherii formale. În acest context, proiectul de lege nu abordează suficient finanțarea politică ascunsă și nu stabilește mecanisme eficiente de prevenire și monitorizare adaptate mediului albanez.

33. În plus, Proiectul de Lege nu dispune de un cadru cuprinzător care să reglementeze entitățile afiliate sau controlate de partide, precum și terțele părți care fac campanie în sprijinul sau împotriva partidelor politice, fără a fi afiliate oficial la acestea. În acest sens, se atrage atenția asupra articolului 6 din Rec(2003)4, conform căruia normele care reglementează donațiile către partidele politice ar trebui să se aplice, după caz, și tuturor entităților conectate direct sau indirect la partidele politice sau controlate de acestea. În plus, Orientările comune recomandă statelor să reglementeze cheltuielile terților care pot eluda regulile de finanțare politică și să trateze aceste cheltuieli ca fiind echivalente din punct de vedere funcțional cu cheltuielile partidelor dincolo de pragurile specificate.³⁶ În absența unei astfel de reglementări, limitele cuprinzătoare privind donațiile și cheltuielile pot fi ușor eludate prin canalizarea fondurilor prin intermediul organizațiilor societății civile, al grupurilor de experți sau al entităților media.

34. Comisia de la Veneția și DGI notează că proiectul de lege abordează în esență finanțarea directă a partidelor politice. Cu toate acestea, riscurile moderne ale finanțării partidelor apar adesea prin canale indirecte: entități afiliate sau controlate de partide, actori terți, agenții de comunicare, platforme digitale, conținut sponsorizat, activitate online

³⁶ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 220.

coordonată, împrumuturi, iertarea datoriilor, servicii în natură sau resurse publice. Proiectul de lege abordează unele dintre aceste aspecte, dar nu le reglementează pe deplin și coerent: articolul 8 din proiect interzice partidelor să înființeze persoane juridice comerciale sau necomerciale angajate în activități în scop lucrativ, direct sau prin intermediul unor terțe părți; articolul 13 alineatul (2) litera (c) din proiect prevede ca raportul anual să includă entități legate direct sau indirect de partidele politice sau controlate de acestea, așa cum sunt declarate de partidul însuși; iar articolul 19 din proiectul de lege conferă CEC competența de a examina documentația referitoare la entitățile legate de partide sau controlate de acestea. În același timp, proiectul de lege nu definește entitățile legate sau controlate și nici nu prevede obligații detaliate de raportare pentru astfel de entități. Un sistem de finanțare a partidelor nu poate fi eficient dacă finanțarea politică poate fi transferată către o fundație, o asociație sau o organizație informală de campanie care acționează în numele partidului sau în coordonare cu acesta. O înțelegere clară a organizațiilor care trebuie considerate entități afiliate sau controlate de partide politice este importantă pentru a asigura egalitatea de tratament în fața legii și previzibilitatea partidelor politice și a altor organizații care doresc să influențeze politica. Comisia de la Veneția și DGI recomandă o reglementare mai cuprinzătoare a acestei chestiuni.

35. Proiectul de articol 3(1) include conceptul de „integritate publică” în lista „Principiilor generale”: „Finanțarea partidelor politice este guvernată de principiile legalității, transparenței, responsabilității și integrității publice.” Semnificația termenului „public” în acest context nu este clară. Dacă se referă la instituțiile publice, pare prea restrictivă, deoarece proiectul de lege se adresează și diferiților actori privați (cum ar fi donatorii și partidele în sine). Ar fi mai clar și ar evita orice posibile neînțelegeri să se facă referire pur și simplu la „integritate” în această prevedere.

36. Proiectul de articol 3(2) prevede: „Datele privind resursele financiare și materiale ale partidelor politice și cheltuielile acestora vor fi în orice moment publice.” Ar fi recomandabil să se insereze o referință la protecția datelor cu caracter personal, similar cu cea din paragraful 4, care prevede: „Monitorizarea, supravegherea și publicarea datelor financiare se efectuează în conformitate cu principiul proporționalității și cu protecția datelor cu caracter personal, în conformitate cu legislația în vigoare.” În ceea ce privește ambele paragrafe, 2 și 4, Comisia de la Veneția și DGI recomandă specificarea clară a datelor cu caracter personal care pot fi publicate și în ce circumstanțe. De exemplu, donațiile care depășesc un anumit prag ar putea fi supuse unor cerințe de transparență mai extinse, în conformitate cu standardele internaționale.³⁷ Deși este acceptabil să se introducă prevederi care să impună publicarea datelor cu caracter personal ale persoanelor care donează partidelor politice, astfel de reguli ar trebui incluse în legislația primară. În acest context, se atrage atenția asupra Regulamentului general privind protecția datelor ([RGPD](#)), care permite divulgarea datelor cu caracter personal atunci când există un interes public substanțial, care se poate aplica transparenței finanțării politice, fără a fi necesar consimțământul persoanei în cauză. Totuși, pentru a se baza pe această excepție, statul trebuie să demonstreze că prelucrarea acestor date este necesară pentru atingerea obiectivului de politică publică urmărit și că principiul minimizării datelor este respectat.

37. Proiectul de articol 4 definește scopurile pentru care pot fi utilizate resursele partidului și interzice în mod expres utilizarea acestora în beneficiul personal:

³⁷ Vezi [Rec\(2003\)4](#), articolul 3b).

„1. Resursele financiare și materiale ale unui partid politic se utilizează în următoarele scopuri:

- a) finanțarea activităților obișnuite ale partidului politic;
- b) finanțarea filialelor partidului politic;
- c) finanțarea unităților organizatorice relevante ale partidului politic dedicate femeilor și tinerilor;
- ç) finanțarea activităților anuale și electorale ale partidului politic;
- d) finanțarea activităților grupurilor parlamentare;
- dh) orice altă activitate, inclusiv activități publice și/sau în rețelele de socializare, care promovează programul, activitățile și obiectivele partidului politic.

2. Resursele financiare și materiale ale unui partid politic nu pot fi folosite în beneficiul personal.

Comisia de la Veneția și DGI sunt de părere că sunt necesare unele clarificări. Proiectul de articol 4 se referă, *inter alia*, la „activități regulate” (litera a) și „activități anuale” (litera ç). Nu este clar dacă acestea sunt concepte diferite; sensul lor ar trebui clarificat în proiectul de lege. Litera ç se referă, de asemenea, la „activități electorale”. În acest sens, autorii ar trebui să stabilească dacă să includă trimiteri la cadrul juridic existent sau să includă prevederi specifice privind finanțarea alegerilor în cadrul actualului proiect de lege. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, abordarea preferabilă ar fi introducerea unei trimiteri explicite la Codul electoral.

38. În orice caz, referirea la „activități electorale” din proiectul de articol 4(1) (pct. ç) trebuie considerată în lumina prevederilor Codului electoral, cum ar fi plafonul pentru cheltuielile electorale ale partidelor stabilit prin articolul 92/2(4) din Cod, care prevede: „[...] 4. Cheltuielile totale efectuate de un subiect electoral, inclusiv candidații săi, pentru o campanie electorală nu trebuie să depășească de 3 ori cea mai mare sumă pe care un subiect electoral a primit-o din fonduri publice în scopuri electorale, în conformitate cu articolul 88 din prezenta lege. Orice cheltuială a campaniei electorale se documentează și se implementează în conformitate cu legislația fiscală în vigoare. În sensul prezentei legi, «cheltuieli de campanie» înseamnă orice cheltuială efectuată de un partid sau de candidații săi în scopuri electorale, indiferent de data la care este efectuată. [...]”. În acest sens, ODIHR a subliniat în repetate rânduri necesitatea introducerii unor reglementări ale terților – precum și a unui plafon pentru cheltuielile candidaților. cheltuieli de campanie – pentru a asigura eficacitatea acestui plafon; mai precis, în raportul său de observare a alegerilor din 2025, ODIHR a recomandat reglementarea campaniilor electorale (online și) ale terților, inclusiv de către entitățile afiliate partidelor politice, și definirea condițiilor relevante pentru campaniile electorale ale terților și a unor mecanisme adecvate de raportare și sancționare.³⁸

39. Comisia de la Veneția și DGI doresc să sublinieze importanța abordării cheltuielilor efectuate de terți. După cum subliniază *Orientările comune*, „reglementarea finanțării partidelor politice este complicată de faptul că partidele nu sunt singurii actori capabili să cheltuiască bani cu scopul de a influența alegerile. În sfera reglementării electorale, acești alți actori sunt identificați ca «terți», referindu-se atât la persoane fizice, cât și la organizații

³⁸ [Raportul final al misiunii de observare a alegerilor ODIHR](#), Albania, Alegeri parlamentare, 11 mai 2025, p. 21, 34. ODIHR a recomandat, de asemenea, introducerea unui plafon rezonabil pentru cheltuielile de campanie pentru candidații care se prezintă pe liste de partid sau coaliție: ODIHR a observat că modificările legislative din 2025 au exclus cheltuielile candidaților din limitele de cheltuieli ale partidelor, fără a stabili un plafon separat pentru candidați; această ambiguitate juridică poate permite partidelor și coalițiilor să eludeze limitele de cheltuieli, afectând transparența și responsabilitatea și permițând un avantaj disproporționat celor mai mari partide. A se vedea, de asemenea, [raportul de screening din 2023 al Comisiei Europene pentru Albania](#), p. 48.

care nu sunt legate legal de niciun candidat sau partid politic sau nu acționează în coordonare cu acesta, dar care totuși acționează cu scopul de a influența rezultatul electoral. [...] Chiar dacă implicarea terților ca expresie a pluralismului politic și a implicării cetățenilor nu este, în general, un fenomen negativ, aceasta poate crea lacune în domeniul finanțării politice și a campaniilor electorale, care ar trebui reglementate de legislatori.”

³⁹Comisia de la Veneția și DGI consideră că astfel de reglementări ar trebui incluse în Codul electoral, deoarece problema terților este legată de plafonul cheltuielilor electorale; ⁴⁰în același timp, acestea sunt de părere că proiectul de lege trebuie să prevadă și definiții clare ale terților și entităților afiliate sau controlate de partidele politice, ⁴¹așa cum se recomandă mai sus, pentru a preveni orice lacune în sistem. Mai mulți interlocutori întâlniți la Tirana au subliniat că s-au strâns mulți bani înainte de perioada oficială de campanie, ceea ce pune sub semnul întrebării eficacitatea reglementărilor privind finanțarea campaniilor. Prin urmare, este esențial ca cadrul juridic să prevadă reguli cuprinzătoare și coerente, dincolo de perioada de campanie.

40. s-a subliniat deja, este esențial ca normele privind finanțarea regulată (de rutină) a partidelor și cele care guvernează finanțarea campaniilor electorale să fie armonizate și să nu se contradică. Distincția dintre activitatea obișnuită a partidului și activitatea de campanie este deosebit de sensibilă în Albania, deoarece proiectul de articol 4 permite utilizarea fondurilor pentru activități anuale și electorale, activități publice și de pe rețelele de socializare, grupuri parlamentare, filiale de partid și alte comunicări politice. Dacă legea generală privind finanțarea partidelor și Codul electoral nu sunt aliniate, aceeași tranzacție poate intra între două regimuri sau poate fi raportată numai după ce efectul politic s-a produs deja.

41. În cele din urmă, proiectul de articol 4 (litera dh) permite, de asemenea, utilizarea resurselor pentru „orice altă activitate, inclusiv activități în mediul public și/sau social, care promovează programul, activitățile și obiectivele partidului politic”. Această prevedere pare destul de amplă și deschisă. Deși un anumit grad de flexibilitate este de înțeles, având în vedere natura în continuă evoluție a comunicării și organizării politice, interpretarea și aplicarea acestei prevederi trebuie să fie coerente și supuse unor garanții de supraveghere adecvate pentru a preveni eludarea regulilor de finanțare sau utilizarea resurselor partidului în scopuri incompatibile cu principiile transparenței și responsabilității.

42. Proiectul de articol 5(1) prevede: „Exercitarea oricărei forme de presiune politică asupra persoanelor fizice sau juridice în scopul obținerii de donații pentru un partid politic sau pentru că au făcut donații către un partid politic este interzisă.” Conceptul de „presiune politică” trebuie clarificat în lege, cu atât mai mult cu cât încălcarea acestei interdicții dă naștere la sancțiuni administrative în temeiul proiectului de articol 21(1) (litera h); ⁴² orice dispoziții de sancționare trebuie definite cu precizie, în scopul certitudinii și clarității juridice. ⁴³În acest

³⁹ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 218, 219.

⁴⁰ Ca ilustrare a acestui lucru, vezi, de exemplu, legislația britanică:

https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Briefing-on-third-party-campaigning-in-the-UK.pdf.

⁴¹ Proiectul de lege face referire la aceste concepte, de exemplu în articolele 7 și 13 din proiect.

⁴² Proiectul articolului 21 – Măsuri administrative:

„1. Orice încălcare a prevederilor prezentei legi care nu constituie infracțiune constituie contravenție administrativă și se pedepsește cu amendă, după cum urmează:

[...] h) încălcarea articolului 5 prin exercitarea oricărei forme de presiune cu privire la efectuarea sau obstrucționarea donațiilor către un partid politic sau prin promisiunile unui tratament favorabil în schimbul sprijinului financiar sau material acordat unui partid politic, se pedepsește, pe lângă urmărirea penală, cu o amendă de la 500.000 la 1.000.000 de lek. [...]”

⁴³ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2025\)002](#), Lista actualizată de verificare a statului de drept, Criteriul de referință B.

context, se atrage atenția și asupra articolului 328 din Codul penal,⁴⁴ care incriminează corupția activă în alegeri și atrage după sine pedeapsa cu închisoarea; este important ca aceste diferite tipuri de infracțiuni să fie clar delimitate.

43. În conformitate cu proiectul articolului 5 alineatul (2), „se interzice promisiunea de privilegii sau beneficii personale provenite din resurse de stat sau publice, cu încălcarea legii, către donatorii oricărui partid politic.” Această formulare implică implicarea diferitelor entități publice, dincolo de instituțiile statului, în finanțarea partidelor politice. Cu toate acestea, distincția nu se reflectă ulterior în proiectul articolului 7, deoarece nu derivă consecințe sau prevederi specifice din această distincție. Așa cum s-a menționat mai sus în legătură cu proiectul articolului 2, s-ar putea insera o trimitere la articolul 91 din Codul electoral pentru armonizarea normelor. Comisia de la Veneția și DGI subliniază că interdicția impusă de acest paragraf ar trebui să se aplice tuturor resurselor administrate de stat, fie ele publice sau private. Ca regulă generală, astfel de resurse nu ar trebui alocate sau utilizate pentru a favoriza donațiile către partidele politice.

2. CAPITOLUL II: SURSE DE FINANȚARE A PARTIDELOR POLITICE

44. Proiectul de articol 6 enumeră sursele de finanțare permise:

„Resursele financiare și materiale ale partidelor politice cuprind:”

- a) taxe de membru;
- b) donații în numerar, în natură sau sub formă de servicii;
- c) finanțare de la bugetul de stat;
- c) împrumuturi sau credite obținute în condițiile legii;
- d) alte venituri generate legal de către parte în conformitate cu legislația în vigoare.”

Ar fi util să se includă referințe la restricțiile conținute în alte prevederi (de exemplu, modalitățile de plată în temeiul proiectului de articol 9, plafoanele de donații în temeiul proiectului de articol 10 și normele privind Fondul public în temeiul proiectului de articol 11). În ceea ce privește finanțarea de la bugetul de stat, ar trebui să se facă o referire clară la finanțarea primită din „Fondul public”,⁴⁵ pentru a preveni ca partidele politice să primească finanțare de la bugetul de stat prin alte mecanisme. În plus, așa cum s-a menționat mai sus în legătură cu definiția „venitului” din proiectul de articol 2, ar trebui clarificat ce surse de finanțare publică – altele decât bugetul de stat – sunt permise, dacă există. În ceea ce privește împrumuturile, acest termen ar trebui, de asemenea, definit cu precizie, așa cum s-a recomandat mai sus în legătură cu definiția „venitului” din proiectul de articol 2. În cele din urmă, autoritățile ar putea dori să ia în considerare adăugarea pe lista surselor de finanțare a contribuțiilor plătite de reprezentanții aleși,⁴⁶ precum și o referire la sponsorizare.⁴⁷

45. Proiectul de articol 7(1) conține o listă destul de extinsă de surse de finanțare interzise: „1. Partidelor politice le este interzis să primească asistență financiară sau materială din partea:

⁴⁴ Articolul 328 din Codul penal – Corupția activă în alegeri:

„Oferirea sau darea de bani sau bunuri materiale, promisiunile de angajare sau alte favoruri sub orice formă, către alegător sau alte persoane, în scopul obținerii de semnături pentru a prezenta un candidat la alegeri, pentru a vota într-un anumit mod, pentru a participa sau a nu participa la vot, ori implicarea într-o activitate ilegală pentru a susține un candidat sau un partid politic, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la un an la cinci ani.”

⁴⁵ A se vedea proiectele de articole 2 și 11.

⁴⁶ Cf. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 223.

⁴⁷ Cf. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 215.

- a) instituții guvernamentale sau neguvernamentale străine, fie că sunt furnizate direct sau indirect, inclusiv prin intermediul unor persoane fizice, fundații sau alte entități afiliate acestora;
 - b) persoane juridice străine, inclusiv în cazul în care au înființat sucursale sau reprezentanțe în Republica Albania;
 - c) persoane fizice străine, inclusiv în cazul în care sunt parteneri sau acționari în societăți comerciale cu sediul în Albania,
 - ç) donatori anonimi;
 - d) persoane juridice care sunt investitori strategici sau care desfășoară activități în domeniile jocurilor de noroc, cazinourilor sau criptomonedelor;
 - dh) entități publice autohtone și societăți comerciale, inclusiv societăți cu participare a capitalului de stat.
 - e) persoanele juridice care au contracte de concesiune, contracte de parteneriat public-privat sau contracte publice pentru furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii cu instituții din Republica Albania, pe o perioadă de 3 ani de la încetarea relației contractuale.
 - e) persoanele juridice în care partenerul sau acționarul care deține mai mult de jumătate din capitalul social a beneficiat, direct sau prin intermediul altor societăți, de contracte de concesiune, contracte de parteneriat public-privat sau contracte publice pentru furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii cu instituții din Republica Albania, pe o perioadă de 3 ani de la încetarea relației contractuale;
 - f) organizații neguvernamentale , organizații umanitare , comunități și organizații religioase și organizații sindicale ;
 - g) persoane fizice sau juridice care sunt debitoare față de instituții ale Republicii Albania și împotriva cărora au fost inițiate proceduri de executare silită obligatorie de către serviciul de executori judecătorești;
 - gj) organizații de tineret, fundații, institute sau organisme similare înființate de partide politice, legate de partide politice sau care desfășoară activități funcționale pentru partide politice.
 - h) cetățeni condamnați pentru infracțiuni în domeniile corupției, spălării banilor, criminalității organizate, traficului de substanțe stupefiante sau infracțiunilor electorale.”
- Totuși, proiectul de lege nu conține definiții pentru toate aceste surse și există riscul ca legea să nu fie aplicată în mod egal tuturor partidelor politice. Interdicțiile generale trebuie să fie însoțite de definiții clare și mecanisme de verificare funcționale.

46. Așa cum s-a recomandat mai sus, proiectul de lege ar trebui să specifice în mod clar ce surse de finanțare publică sunt permise – și care sunt interzise. În timp ce proiectul de articol 5(2) admite existența unor „resurse publice” diferite de „resursele statului”⁴⁸– care, conform proiectului de articol 2(2), se referă exclusiv la fonduri din bugetul național –, proiectul de articol 7 nu specifică în mod clar ce surse publice sunt interzise.⁴⁹

47. În ceea ce privește interdicțiile *incluse* în mod explicit în proiectul de articol 7, standardele internaționale recunosc și, într-o oarecare măsură, recomandă anumite restricții, în special limitările sau interzicerea donațiilor de la persoane juridice care furnizează bunuri sau servicii pentru orice administrație publică, donațiile de la persoane

⁴⁸ Proiectul articolului 5 – Interzicerea exercitării presiunilor:

„[...] 2) Se interzice promisiunea de privilegii sau beneficii personale provenite din surse de stat sau publice, cu încălcarea legii, către donatorii oricărui partid politic.”

⁴⁹ În acest context, se atrage atenția asupra standardelor internaționale conform cărora statele ar trebui să interzică entităților juridice aflate sub controlul statului sau al altor autorități publice să facă donații către partide politice. A se vedea [Rec\(2003\)4](#), articolul 5c).

juridice aflate sub controlul statului sau al altor autorități publice, donațiile de la donatori străini și donațiile de la donatori anonimi.⁵⁰ Comisia de la Veneția a recunoscut în ocazii anterioare că anumite restricții privind donațiile sunt rezonabile și comune, „cum ar fi limitările donațiilor de la întreprinderi și organizații private și interzicerea donațiilor de la persoane juridice aflate sub controlul statului sau al altor autorități publice și de la donatori anonimi”.⁵¹

48. Mai precis, interzicerea finanțării de către societățile comerciale, inclusiv societățile cu participație la capitalul statului, de către persoanele juridice care au contracte de concesiune, contracte de parteneriat public-privat etc., cu o perioadă de așteptare de trei ani, este salutară, deoarece previne așa-numitele situații de tip „pay-to-play” în care atribuirea contractelor de servicii constituie o compensație pentru contribuabilii la partide și campanii electorale. În acest context, se atrage atenția asupra standardelor internaționale conform cărora statele ar trebui să ia măsuri menite să limiteze, să interzică sau să reglementeze strict donațiile din partea persoanelor juridice care furnizează bunuri sau servicii pentru orice administrație publică și ar trebui să interzică entităților juridice aflate sub controlul autorităților publice să facă donații către partidele politice.⁵²

49. În ceea ce privește interzicerea finanțării din surse străine, Comisia de la Veneția și DGI notează că articolul 7 din Rec(2003)4 solicită statelor să limiteze, să interzică sau să reglementeze în mod specific donațiile de la donatori străini.⁵³ Comisia de la Veneția a comentat anterior că această prevedere vizează evitarea influenței nejustificate din partea intereselor străine, inclusiv a guvernelor străine, în afacerile politice interne și consolidează independența partidelor politice.⁵⁴ CEDO a precizat clar „că această chestiune se încadrează în marja reziduală de apreciere acordată statelor contractante, care rămân libere să determine ce surse de finanțare străină pot fi permise de partidele politice”; acestea fiind spuse, trebuie stabilit în termeni practici dacă măsura este proporțională cu scopul urmărit.⁵⁵ *Orientările comune* prevăd că finanțarea străină a partidelor politice este un domeniu care ar trebui reglementat cu atenție;⁵⁶ o astfel de reglementare ar trebui 1) să permită, în principiu, donațiile din partea cetățenilor care locuiesc în străinătate, dacă aceștia au voie să participe la alegeri în țară - în cazul Albaniei, interdicția se aplică numai străinilor, nu și cetățenilor care locuiesc în străinătate; și 2) să se evite încălcarea libertății de asociere în cazul partidelor politice active la nivel internațional, o problemă care, în cazul Albaniei, este

⁵⁰ A se vedea, de exemplu, [Rec\(2003\)4](#), articolele 1, 5, 7; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 204 și următoarele.

⁵¹ Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2022\)013](#), Mongolia - Opinie comună privind proiectul de lege privind partidele politice, paragraful 80, a se vedea, de exemplu, și Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaidjan - Opinie comună privind Legea privind partidele politice, paragraful 102.

⁵² A se vedea [Rec\(2003\)4](#), articolul 5 b) și c).

⁵³ A se vedea și Rezoluția PAC E [2390 \(2021\)](#) și Recomandarea [2208 \(2021\)](#) privind „Transparența și reglementarea donațiilor către partide politice și campanii electorale din partea donatorilor străini”, care condamnă toate încercările de a interveni în mod necorespunzător sau ilicit în procesele decizionale democratice din alte state prin contribuții financiare către partide politice și campanii electorale și solicită statelor membre să își revizuiască reglementările privind contribuțiile financiare către partide politice și campanii electorale din surse străine pentru a atenua riscul de interferență financiară străină necorespunzătoare sau ilicită.

⁵⁴ A se vedea Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 229; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)002](#), Raport privind finanțarea asociațiilor, paragraful 77, cu referințe suplimentare. A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2026\)007](#), Republica Moldova – Opinie privind Legea nr. 100/2025 care conține un set de modificări legislative menite să combată corupția electorală, paragraful 34.

⁵⁵ Vezi CEDO, *Parti Nationaliste Basque – Organizație Regională d'Ipparalde împotriva Franței*, cererea nr. 71251/01, hotărâre, 7 iunie 2007.

⁵⁶ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 230 și următoarele.

abordată de proiectul de articol 7 alineatul (2): „Partidele politice pot primi donații și asistență de la partide politice, asociații internaționale de partide politice sau organizații și fundații politice din alte țări, în scopul desfășurării activităților lor legale sau în scopuri precum consolidarea cooperării cu organizații surori, promovarea și respectarea drepturilor omului, promovarea egalității de gen, democratizarea etc.”. În plus, ar fi recomandabil să se țină cont de legislația UE relevantă, inclusiv în ceea ce privește drepturile de vot de care s-ar bucura cetățenii UE care nu sunt resortisanți și care locuiesc în Albania în contextul viitoarei aderări a Albaniei la Uniunea Europeană.

50. Acestea fiind spuse, autoritățile albaneze ar putea dori să ia în considerare înlocuirea termenului „ democratizare ” din proiectul de articol 7(2) cu „promovarea valorilor democrației”, care pare mai potrivită.⁵⁷ Mai mult, în opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, este nevoie de clarificări pentru a identifica ce donații și tipuri de asistență materială din partea organizațiilor și fundațiilor străine sunt permise în temeiul acestui paragraf, ținând cont și de interdicția donațiilor și a asistenței materiale din partea ONG-urilor străine specificată la alineatul 1 al acestui articol.⁵⁸ Trebuie menționat că excepția din proiectul de articol 7(2) este formulată foarte larg: nici nu impune plafoane pentru sumele acceptabile, nici nu prevede obligații suplimentare de divulgare dincolo de cadrul general de raportare și nici nu impune notificarea prealabilă către CEC. Având în vedere interdicția absolută simultană a donațiilor din partea persoanelor fizice străine în temeiul proiectului de articol 7(1)(c), această asimetrie ar putea fi exploatată prin canalizarea fondurilor prin intermediul structurilor de partid străine constituite oficial.

51. Mai mult, Comisia de la Veneția și DGI recomandă clarificarea mai multor întrebări specifice referitoare la lista de interdicții din proiectul de articol 7 alineatul (1):

- Literalele a) și f) ar putea include excepții pentru fundațiile politice care pot desfășura programe pentru partidele albaneze aparținând aceleiași familii politice. Redactorii ar trebui să reflecteze asupra faptului dacă ar trebui să permită contribuții limitate sau să interzică orice sprijin, așa cum pare să indice textul în prezent. Alineatul 2 pare să indice contrariul, astfel încât textul din acel alineat ar trebui formulat ca o excepție „prin derogare de la literalele a) și f)...”.

- Litera b) ar trebui clarificată – donațiile sunt interzise doar atunci când provin de la compania-mamă sau și atunci când provin de la sucursalele locale care sunt efectiv persoane juridice albaneze? În acest ultim caz, cum s-ar efectua controlul pentru a se asigura respectarea acestei reguli?

- La litera c) nu este clar de ce este prezentă în text ultima parte: „inclusiv atunci când sunt parteneri sau acționari în societăți comerciale cu sediul în Albania”.

- Literalele dh) ar trebui clarificate – sunt excluse toate societățile comerciale sau doar cele cu participare publică? În forma actuală a textului, ambele interpretări sunt posibile.

- Literalele e) și ẽ) includ perioade de reflecție, ceea ce reprezintă un pas înainte binevenit. Cu toate acestea, nu este pe deplin clar cum va putea CEC să aplice interdicția de la litera ẽ), care vizează partenerii și acționarii care dețin mai mult de jumătate din capital și care au încheiat contracte cu intermediari cu instituții publice din Albania.

⁵⁷ Comisia de la Veneția a subliniat legăturile dintre democrație și partidele politice, de exemplu în Codul de bune practici în domeniul partidelor politice, [CDL-AD\(2009\)002](#), paragraful 15.

⁵⁸ În ceea ce privește interzicerea finanțării partidelor din surse străine, a se vedea și Comisia de la Veneția, [CDL AD\(2022\)051](#), Republica Moldova - Memoriul *amicus curiae* privind declararea neconstituționalității unui partid politic, paragrafele 39 și următoarele.

- Litera f) interzice donațiile din partea organizațiilor neguvernamentale, a organizațiilor umanitare, a comunităților religioase și a sindicatelor. Deși astfel de interdicții nu încalcă standardele internaționale, iar prevenirea eludării și a finanțării ascunse poate justifica anumite limitări, interdicțiile generale care afectează categorii largi de actori ai societății civile ar trebui evaluate cu atenție în ceea ce privește necesitatea și proporționalitatea lor. În acest sens, ar putea fi util să se clarifice mai precis rațiunea care stă la baza unora dintre aceste restricții și să se explice dacă măsuri mai puțin restrictive nu ar putea atinge aceleași obiective de transparență și prevenire a abuzurilor.

- Litera g) poate genera consecințe nedorite derivate din defecțiuni ale sistemelor informatice și nu prevede cazul în care procedurile de executare silită au fost inițiate, dar ulterior au fost contestate în instanță.

52. În plus, trebuie menționat că lista surselor de finanțare interzise din proiectul de articol 7(1) diferă într-o oarecare măsură de cea din articolul 92/1 din Codul electoral,⁵⁹ care reglementează finanțarea subiecților electorali. De exemplu, proiectul de articol 7(1) (litera e) interzice donațiile efectuate de persoanele juridice care au contracte de concesiune, contracte de parteneriat public-privat sau contracte publice pentru furnizarea de bunuri sau prestarea de servicii cu instituții din Republica Albania, pentru o perioadă de 3 ani de la încetarea relației contractuale, în timp ce în temeiul Articolului 92/1 din Codul electoral o astfel de interdicție se referă doar la fondurile, concesiunile și contractele a căror valoare depășește 10 milioane ALL; iar Proiectul de articol 7(1) (litera f) interzice donațiile din partea organizațiilor neguvernamentale, a organizațiilor umanitare, a comunităților religioase și a sindicatelor, în timp ce articolul 92/1 din Codul electoral nu conține o astfel de interdicție. Comisia de la Veneția și DGI recomandă armonizarea ambelor articole, în scopul consecvenței și eficacității cadrului juridic.

53. În cele din urmă, alineatul (3) al proiectului de articol 7, conform căruia „CEC, în cooperare cu instituțiile competente în ceea ce privește punerea în aplicare a prezentului articol, va stabili normele de aplicare a interdicțiilor și/sau restricțiilor prevăzute la alineatul (1) al prezentului articol”, este, de asemenea, neclar. Comisia de la Veneția și DGI recomandă stabilirea unor mandate instituționale clare și introducerea unui regim clar de sancțiuni în cazul încălcării prezentului articol..

⁵⁹ Articolul 92/1 din Codul electoral – Finanțarea subiecților electorali din fonduri nepublice:

„1. Subiecții electorali și candidații acestora pot primi fonduri pentru campaniile lor electorale numai de la persoane fizice sau juridice din țară. În sensul prezentei legi, un cetățean albanez care locuiește în afara teritoriului Republicii Albania este, de asemenea, considerat persoană fizică din țară.”

2. Suma pe care fiecare persoană fizică sau juridică o poate dona unui subiect electoral, inclusiv candidaților acestuia, nu poate depăși 1 milion de ALL sau echivalentul în natură sau servicii. Suma din prima propoziție se indexează de către CEC la fiecare cinci ani în funcție de rata inflației.

3. Donarea de fonduri de către o persoană juridică sau oricare dintre acționarii acesteia este interzisă dacă se aplică una dintre următoarele condiții:

a) a beneficiat de fonduri publice, contracte publice sau concesiuni în ultimii 3 ani, care depășesc 10 milioane ALL. Această interdicție se aplică și contractelor de subcontractare sau de parteneriat public-privat;

b) desfășoară activitate media;

c) a fost partener în diferite proiecte cu fonduri publice;

c) are obligații bănești față de bugetul de stat sau față de orice instituție publică.

4. Această obligație nu se aplică în cazul în care acționarul deține aceste acțiuni în urma unei oferte publice. Persoanele fizice sau juridice care au donat unui subiect electoral sau candidaților acestuia în alegeri nu pot beneficia de contracte publice, parteneriate public-privat, contracte sau în orice alt mod, fonduri cu o valoare totală care depășește 10 milioane ALL, inclusiv în calitate de subcontractant la un contract public/concesiune, pentru o perioadă de până la 3 ani de la data alegerilor.

5. Subiectul electoral este obligat să dezvăluie și să ofere acces deplin și neîntrerupt terților în baza sa de date în care înregistrează donațiile, împrumuturile sau împrumuturile de care a beneficiat subiectul electoral și candidații săi, în sume egale cu și peste 50 de mii ALL.”

54. Proiectul articolului 9 privind modalitățile de finanțare a partidelor introduce mai multe soluții pozitive, inclusiv cerințe stricte de trasabilitate prin tranzacții bancare și reguli de evaluare, precum și limitări privind tranzacțiile în numerar. În conformitate cu proiectul articolului 9 alineatul (1), „toate veniturile financiare și materiale ale partidelor politice se înregistrează în registrele partidelor politice. Veniturile primite sub formă de servicii se înregistrează în toate cazurile la valoarea monetară a serviciului.” Introducerea celei de-a doua propoziții este o evoluție binevenită; Comisia de la Veneția și DGI notează că înregistrarea donațiilor în natură la valoarea lor de piață este un mijloc de a asigura că aceste servicii sunt identificate în mod corespunzător și nu sunt utilizate în mod abuziv pentru a eluda plafoanele donațiilor.⁶⁰ Acestea fiind spuse, ele notează că proiectul articolului 9 alineatul (2) lasă la latitudinea donatorilor sarcina de a indica valoarea de piață: „Pentru fiecare donație de bunuri sau servicii, inclusiv donațiile în natură, persoanele fizice semnează o declarație de contribuție care indică valoarea de piață a bunurilor sau serviciilor, în timp ce persoanele juridice emit o factură care specifică valoarea de piață a fiecărui bun sau serviciu donat partidului politic. Conținutul declarației se stabilește printr-un act normativ al CEC.” Comisia de la Veneția și DGI recomandă furnizarea unor îndrumări mai detaliate pentru evaluarea serviciilor și a altor forme de sprijin nemonetar.⁶¹

55. Comisia de la Veneția și DGI recomandă, de asemenea, prevederea unor reglementări specifice privind termenii și condițiile de acordare a împrumuturilor pentru finanțarea partidelor/campaniilor, în măsura în care astfel de împrumuturi sunt permise, aspect care trebuie clarificat⁶² (cum ar fi valoarea maximă a împrumuturilor, categoriile de creditori autorizați, condițiile de rambursare etc.); actualul proiect de lege menționează împrumuturile la articolul 6 doar ca o sursă posibilă de finanțare, dar nu prevede nicio regulă specifică. Așa cum subliniază *Orientările comune*, este important ca normele privind transparența să trateze în mod consecvent astfel de resurse, precum și creditele și datoriile, pentru a evita eludarea limitelor privind donațiile private și exercitarea ulterioară a unei influențe nejustificate.⁶³

56. Proiectul de articol 9(3) prevede: „Ca regulă generală, partidele politice vor menține un cont bancar unic și, în cazul în care acest lucru nu este posibil, pot deschide conturi la o altă bancă de rangul doi din Republica Albania, prin intermediul căreia se vor efectua toate

⁶⁰ Cf. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 216. În mod similar, GRECO a atras în repetate rânduri atenția statelor membre asupra necesității unor astfel de reguli, a se vedea, de exemplu, Rapoartele de evaluare a celei de- [a treia runde](#), privind Armenia (para. 64), Finlanda (para. 69), România (para. 115).

⁶¹ Un exemplu util pentru o astfel de îndrumare este oferit de Bunele practici ale Comisiei Electorale Britanice, a se vedea <https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/how-do-you-work-out-value-a-donation>.

⁶² A se vedea recomandarea formulată mai sus în secțiunea „Dispoziții generale”, în legătură cu definiția „venitului” din proiectul de articol 2.

⁶³ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 210. În mod similar, GRECO a atras în repetate rânduri atenția statelor membre asupra necesității unor astfel de reguli, a se vedea, de exemplu, [Rapoartele de evaluare a celei de-a treia runde](#), privind Polonia (punctul 80), Serbia (punctul 71) și Spania (punctul 74). În acest context, exemple din legislația altor țări pot fi utile. În Franța, de exemplu, împrumuturile, inclusiv durata creditului și identitatea creditorului, trebuie să fie detaliate și publicate atât în conturile de campanie, cât și în cele ale partidului, sporind transparența. Acest mecanism permite autorității de supraveghere să efectueze audituri, în special pentru a descoperi anumite donații ilegale „deghizate” care iau aparența de împrumuturi și, astfel, să verifice respectarea limitei de donație. În Polonia, Comisia Electorală Națională poate monitoriza rambursările împrumuturilor și poate verifica dacă acestea sunt în conformitate cu legislația relevantă. Ca și în cazul finanțării campaniilor, încălcarea normelor care reglementează acordarea sau rambursarea împrumuturilor duce la respingerea rapoartelor financiare. În Spania, anularea datoriilor este interzisă, iar împrumuturile nu sunt exceptate de la limita de donație pentru contribuțiile individuale.

tranzacțiile.” Deși această prevedere este binevenită în principiu, termenii „ca regulă generală” și excepția care permite deschiderea unui alt cont bancar „în cazul în care acest lucru nu este posibil” par prea vagi. Ar fi de preferat să se reformuleze prevederea pentru a se referi explicit la un cont bancar principal și, acolo unde este necesar, la un cont separat în scopuri de campanie electorală.

57. În conformitate cu proiectul articolului 9 alineatul (4), „toate veniturile și cheltuielile financiare permise în temeiul prezentei legi, cu excepția cotizațiilor de membru, se vor realiza prin tranzacții bancare. Veniturile din cotizațiile de membru primite în *numerar* se depun în contul bancar al partidului politic în termen de cel mult 5 zile de la primire.” În conformitate cu proiectul articolului 9 alineatul (5), „orice donație bănească care depășește 50.000 de lek [aproximativ 525 EUR] se va efectua numai prin intermediul sistemului bancar.” Relația dintre aceste două paragrafe, care par să se contrazică, ar trebui clarificată în lege. În plus, Comisia de la Veneția și DGI au fost informate de mai mulți interlocutori din Tirana cu privire la diverse practici care vizează eludarea reglementărilor de transparență privind donațiile, cum ar fi utilizarea intermediarilor sau a donatorilor indirecti. Aceștia recomandă introducerea unor cerințe suplimentare de transparență pentru a preveni ascunderea donațiilor și pentru a asigura identificarea donatorilor (și a beneficiarilor reali, în cazul persoanelor juridice).

58. Așa cum s-a menționat mai sus, spre deosebire de alte venituri, cum ar fi donațiile, cotizațiile de membru pot fi plătite în numerar fără nicio limită; singura regulă prevăzută pentru cotizațiile plătite în numerar este că acestea trebuie depuse în contul bancar al partidului politic în termen de cel mult cinci zile de la primire. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, ar trebui luate măsuri adecvate pentru a se asigura că taxele de membru nu sunt utilizate pentru a eluda reglementările privind donațiile, de exemplu prin tratarea lor ca donații sau prin stabilirea unui prag pentru cotizațiile de membru și a unor reglementări clare privind transparența.⁶⁴

59. Conform proiectului de articol 9(6), „în cazul în care resursele financiare sunt puse la dispoziția unui partid politic, fără intenția acestuia de a le accepta, cu încălcarea prevederilor proiectului de lege, partidul va notifica, în termen de 5 zile de la data depunerii, CEC și va transfera fondurile respective la bugetul de stat.” În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, această prevedere ar trebui reconsiderată, deoarece implementarea sa va fi problematică în practică: partidele politice nu au acces la bazele de date deținute de stat pentru a identifica donațiile din surse neeligibile (de exemplu, cele enumerate în proiectul de articol 7). Mai mult, secțiunea privind sancțiunile nu include o sancțiune pentru încălcarea acestei prevederi.

60. Proiectul de articol 10(1) introduce plafoane diferite pentru donațiile ⁶⁵efectuate de cetățenii albanezi și persoanele juridice, ceea ce este în conformitate cu standardele

⁶⁴ Cf. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 207; Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaidjan - Opinie comună privind Legea privind partidele politice, paragraful 104.

⁶⁵ Proiectul articolului 10 – Contribuții către partide politice: „1. Un partid politic poate primi donații de la:

a) un cetățean albanez, într-o sumă care nu depășește 200.000 lek [aproximativ 2.100 €] într-un an calendaristic.

b) o persoană fizică înregistrată în conformitate cu legislația fiscală, în valoare de maximum 500.000 lek [cca. 5.250 €] într-un an calendaristic;

c) o persoană juridică, într-o sumă care nu depășește 1.000.000 lek [aproximativ 10.500 EUR] într-un an calendaristic. [...].”

internaționale.⁶⁶ Se stabilește un plafon specific pentru persoanele fizice înregistrate în conformitate cu legislația fiscală (litera c); în timpul întâlnirilor de la Tirana, autoritățile au explicat că acesta se aplică persoanelor care conduc o afacere și sunt supuse unui regim fiscal specific; acest lucru ar trebui să fie clarificat în lege.

61. În ceea ce privește plafoanele stabilite, *Orientările comune* prevăd că astfel de limite ar trebui să fie atent echilibrate între, pe de o parte, asigurarea că nu există nicio denaturare a procesului politic în favoarea intereselor bogaților și, pe de altă parte, încurajarea participării politice, inclusiv permițând indivizilor să contribuie la partidele alese de ei. Acestea recomandă conceperea unor astfel de limite pentru a ține cont de inflație, bazate, de exemplu, pe o formă de indexare, cum ar fi o valoare a salariului minim, mai degrabă decât pe sume absolute.⁶⁷ Comisia de la Veneția și DGI notează că unii dintre interlocutorii de la Tirana au considerat noile plafoane prea mici și au susținut că acestea ar putea duce la o finanțare mai ascunsă a partidelor. De asemenea, acestea notează că practica europeană comparativă demonstrează o diversitate considerabilă în ceea ce privește plafoanele de donații aplicabile partidelor politice. Se pare că un număr semnificativ de state europene fie aplică plafoane de contribuții substanțial mai mari, fie nu stabilesc deloc limite cantitative fixe, bazându-se în principal pe obligațiile de transparență și divulgare.⁶⁸ Autoritățile ar putea dori să reconsidere plafoanele și să le lege de o formă de indexare, cum ar fi o valoare a salariului minim.

62. Proiectul articolului 10(2) prevede: „La efectuarea unei donații în temeiul alineatului 1 al prezentului articol, donatorul semnează o declarație prin care confirmă că nu se află în niciuna dintre circumstanțele prevăzute la articolul 7 din prezenta lege și își asumă răspunderea personală pentru orice declarație falsă. Forma și conținutul declarației se aprobă printr-un act normativ al CEC, iar semnătura acesteia este obligatorie în fiecare caz de donație.” Cu toate acestea, rămâne neclar dacă partidele politice sunt obligate să verifice exactitatea acestor declarații, în ciuda lipsei mijloacelor instituționale pentru a face acest lucru, sau dacă declarațiile sunt destinate doar a fi păstrate și prezentate în cadrul procedurilor de supraveghere desfășurate de CEC. Deși proiectul articolului 7 se referă la un mecanism de cooperare interinstituțională care vizează asigurarea respectării interdicțiilor legale, proiectul nu explică modul în care acest mecanism ar funcționa în practică. Comisia de la Veneția și DGI recomandă clarificarea acestor chestiuni în lege.

63. Proiectul articolului 11 privind Fondul public pentru susținerea partidelor politice⁶⁹ include o formulă de distribuire la alineatul (2), care prevede următorul text:

⁶⁶ A se vedea [Rec\(2003\)4](#), articolul 3 litera b); Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 211 și următoarele.

⁶⁷ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), ediția a doua, paragraful 213.

⁶⁸ Consultați baza de date privind finanțarea politică administrată de International IDEA, online la <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

⁶⁹ Proiectul articolului 11 – Fondul public pentru susținerea partidelor politice:

1. În fiecare an, bugetul de stat prevede un fond public care să servească drept sprijin financiar public pentru activitățile anuale ale partidelor politice. fondul public prevăzut în bugetul de stat pentru anii fără alegeri nu poate fi mai mic decât fondul prevăzut în anul precedent.

2. Acest Fond se alocă în conformitate cu următoarele reguli:

a) 70%, proporțional cu numărul de deputați câștigați la ultimele alegeri generale. Fiecare partid parlamentar primește asistență financiară proporțional cu numărul de locuri câștigate, stabilit la data alegerilor, în conformitate cu sistemul electoral prevăzut de Codul electoral.

b) 20%, care vor fi distribuite în mod egal între partidele parlamentare și partidele care au primit peste 10.000 de voturi la ultimele alegeri generale.

„2. Acest Fond se alocă în conformitate cu următoarele reguli:

a) 70 la sută, proporțional cu numărul de deputați obținuți la cele mai recente alegeri generale. Fiecare partid parlamentar va primi asistență financiară proporțional cu numărul de mandate obținute, astfel cum a fost stabilit la data alegerilor, în conformitate cu sistemul electoral prevăzut în Codul electoral.

b) 20%, care vor fi distribuite în mod egal între partidele parlamentare și partidele care au primit peste 10.000 de voturi la ultimele alegeri generale.

c) 10%, proporțional cu procentul obținut de partidele politice care au participat la cele mai recente alegeri generale și au primit peste 1% din voturi la nivel național.

Orice parte din cota de 10% care rămâne nedistribuită se adaugă la fondul de 70% și se distribuie între partidele parlamentare, așa cum se stabilește la data alegerilor.

64. Această prevedere menține formula actuală de distribuție, care se bazează astfel pe rezultatele celor mai recente alegeri generale ⁷⁰și care prevede, de asemenea, un anumit sprijin pentru partidele care nu au intrat în Parlament, dar au primit peste 1% din voturi la nivel național. Acestea fiind spuse, cota de 10% din fondul public, rezervată partidelor care depășesc acest prag, este distribuită proporțional procentului obținut de toate partidele politice implicate, inclusiv cele parlamentare. Per total, Comisia de la Veneția și DGI constată că accentul puternic pus pe reprezentarea parlamentară în formula de alocare, combinat cu redistribuirea fondurilor nedistribuite către partidele parlamentare, ar putea merita o analiză suplimentară în lumina principiilor egalității de șanse și pluralismului politic. Chiar dacă nu există un sistem universal prescris pentru determinarea distribuției finanțării publice, ⁷¹sistemele de finanțare publică ar trebui să evite crearea de avantaje structurale excesive pentru partidele parlamentare consacrate sau consolidarea pozițiilor politice dominante. ⁷²În contextul politic al Albaniei, care este dominată de două partide majore, ar putea fi recomandabil să se crească accesul la finanțarea publică pentru concurenții mai mici, inclusiv pentru cei care nu sunt încă reprezentați în Parlament.

c) 10%, proporțional cu procentul obținut de partidele politice care au participat la cele mai recente alegeri generale și au primit peste 1% din voturi la nivel național.

Orice parte din cota de 10% care rămâne nedistribuită se adaugă la fondul de 70% și se distribuie între partidele parlamentare, așa cum se stabilește la data alegerilor.

3. Cuantumul specific din fondul public care urmează a fi primit de fiecare partid politic ca asistență financiară anuală, în conformitate cu prezenta lege, se stabilește printr-un act al CEC. Decizia CEC se comunică partidelor politice beneficiare și Ministerului Finanțelor și se publică în Monitorul Oficial.

4. Asistența financiară anuală se acordă, în toate cazurile, numai dacă partidul politic a prezentat raportul financiar anual pentru anul precedent, în conformitate cu regulile stabilite de CEC. Ne prezentarea acestui raport constituie motiv de excludere a partidului politic de la primirea asistenței financiare anuale.

5. Decizia CEC care stabilește cuantumul specific al Fondului Public pentru fiecare partid politic poate fi atacată în instanță, în conformitate cu normele care reglementează soluționarea cererilor de contencios administrativ.

6. Bugetul de stat prevede, de asemenea, anual, o subvenție financiară pentru partidele politice în valoare de 5% din fondul public, care se distribuie partidelor politice îndreptățite în temeiul alineatului (2) al prezentului articol, în baza activităților și eforturilor acestora de promovare a egalității de gen și a rolului tinerilor în politică. Criteriile de evaluare a activităților și acțiunilor în temeiul prezentului alineat, metodologia și modul de determinare și distribuire a subvenției financiare se stabilesc printr-un act normativ al CEC.

7. Consiliul de Miniștri va indexa cuantumul fondului public la fiecare doi ani. Nivelul indexării nu va depăși cu un punct procentual rata inflației stabilită de Banca Albaniei.

8. Adunarea Albaniei va revizui periodic cuantumul fondului public la fiecare 4 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

⁷⁰ Cea mai mare parte din Fondul public, în valoare de 70%, este distribuită proporțional cu numărul de locuri parlamentare obținute la cele mai recente alegeri generale. Alte 20% sunt distribuite în mod egal între partidele parlamentare și partidele care obțin peste 10.000 de voturi, în timp ce 10% sunt distribuite proporțional între partidele care primesc peste 1% din voturi la nivel național. Proiectul de lege prevede, de asemenea, că orice parte nedistribuită din cota finală de 10% urmează să fie redistribuită între partidele parlamentare.

⁷¹ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 239.

⁷² A se compara Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientările comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 239, 241, 242.

65. Un element nou introdus de proiectul articolului 11(6) este acordarea unei subvenții financiare speciale partidelor politice, în valoare de 5% din fondul public, care va fi distribuită în funcție de activitățile și eforturile partidelor de a promova egalitatea de gen și rolul tinerilor în politică. Deși legarea alocării fondurilor publice de măsurile care promovează egalitatea de gen și o participare politică mai largă este binevenită și în conformitate cu *Orientările comune*,⁷³ Comisia de la Veneția și DGI recomandă ca criteriile de evaluare a activităților partidelor, metodologia și modul de determinare și distribuire a subvenției financiare să fie incluse în proiectul de lege și să nu fie lăsate la discreția exclusivă a CEC prin actul său normativ.

66. În plus, proiectul articolului 11 alineatul (4) trebuie clarificat. Conform acestei prevederi, „asistența financiară anuală se acordă, în toate cazurile, numai dacă partidul politic a depus raportul financiar anual pentru anul precedent, în conformitate cu normele stabilite de CEC. Nedepunerea acestui raport constituie motiv de excludere a partidului politic de la primirea asistenței financiare anuale.” Întrucât rapoartele financiare sunt depuse până la data de 31 martie a fiecărui an, condiționarea accesului la fondurile publice de o astfel de depunere ar însemna, în practică, că eligibilitatea pentru finanțare publică poate fi stabilită doar după această dată.

67. Proiectul articolului 11(5) prevede că „decizia CEC de stabilire a cuantumului specific al Fondului public pentru fiecare partid politic poate fi atacată în instanță, în conformitate cu normele care reglementează soluționarea cererilor de contencios administrativ.” Ar fi util să se indice în mod explicit care este instanța competentă pentru astfel de chestiuni.

68. Conform proiectului de articol 12, fiecare partid politic va desemna o persoană responsabilă cu finanțele.⁷⁴ Comisia de la Veneția și DGI recomandă stabilirea duratei mandatului persoanei responsabile respective prin lege.

3. CAPITOLUL III: RAPORTARE DIN PARTEA PARTIDELOR POLITICE

69. Proiectul articolului 13 menține regula actuală conform căreia partidele politice trebuie să prezinte rapoarte financiare anuale către CEC, după cum urmează:

„(1) Partidele politice sunt obligate să prezinte CEC Raportul anual de finanțare cel târziu la 31 martie pentru anul precedent, în modul prevăzut printr-o hotărâre a CEC.”

2. Raportul anual de finanțare va conține informații detaliate privind:

- a) surse de finanțare de orice fel, în conformitate cu formatul standardizat aprobat de CEC;
- b) cheltuieli, în conformitate cu formatul standardizat aprobat de CEC;
- c) entități legate direct sau indirect de partide politice sau controlate de acestea, astfel cum au fost declarate de partidul politic însuși.

⁷³ A se compara Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), ediția a doua, paragraful 244.

⁷⁴ Proiectul articolului 12 – Responsabilitatea pentru utilizarea resurselor financiare și materiale:

„1. Partidul politic va desemna o persoană responsabilă cu finanțele, care va fi responsabilă de:

- a) înregistrarea veniturilor sub orice formă;
- b) cheltuielile suportate;
- c) depunerea Raportului financiar anual;
- c) alte obligații legate de finanțarea partidului politic.

2. Persoana responsabilă de finanțe este persoana însărcinată prin lege cu efectuarea tuturor acțiunilor cu caracter financiar în numele partidului politic, poartă răspundere pentru exactitatea datelor prezentate CEC și reprezintă partidul politic în probleme de finanțare în fața CEC și a altor instituții, în conformitate cu legislația în vigoare.

3. Raportul anual de finanțare se prezintă de către persoana responsabilă cu finanțele din cadrul partidului politic sau de către persoana desemnată în conformitate cu statutul partidului politic, în termenul prevăzut la alineatul (1) al prezentului articol.
4. În timpul anului electoral, rapoartele financiare ale partidului politic se depun odată cu raportul financiar al campaniei electorale.
5. Raportul anual de finanțare, raportul experților contabili autorizați, raportul financiar al campaniei electorale și raportul CEC se publică pe „pe site-ul oficial al CEC în termen de cel mult 30 de zile de la depunerea lor de către partidul politic.”

70. Se face referire la necesitatea ca raportul să conțină „informații detaliate” privind sursele de finanțare și cheltuielile. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția și DGI sunt de părere că legea ar trebui să definească mai precis cerințele de raportare și să le extindă la alte elemente, pentru a asigura o transparență adecvată a finanțelor partidelor. Mai precis, acestea recomandă clarificarea în lege a faptului că raportarea trebuie să includă, pe bază detaliată, toate sursele de venit, cheltuielile, activele,⁷⁵ pasivele, împrumuturile, datoriile, garanțiile, contribuțiile în natură, serviciile sub valoarea de piață, tranzacțiile cu entități afiliate, sprijinul public în natură, cheltuielile media și de comunicare digitală și grantul pentru gen și tineret. Un sistem de raportare care nu include pasivele și datoriile ar omite o formă majoră de influență financiară asupra partidelor politice. În plus, partidele ar trebui să fie obligate în mod explicit să prezinte documente justificative – împreună cu raportul anual – către CEC, pentru a permite un control semnificativ al finanțelor partidelor. De asemenea, ar fi foarte util să se ofere un model pentru rapoartele financiare, deoarece, în practică, aceleași cerințe pot fi interpretate foarte diferit de către partidele politice.

71. Mai mult, în opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, proiectul de lege nu impune raportarea detaliată a cheltuielilor cu comunicarea politică în mass-media și digitală. Influența politică poate fi exercitată prin plăți către instituții media, agenții de comunicare, influenceri, platforme online etc. De asemenea, poate fi exercitată prin conținut sponsorizat, publicitate direcționată sau amplificare plătită. Dacă aceste costuri sunt raportate doar ca categorii largi, controlul public va rămâne slab. Prin urmare, se recomandă solicitarea unei categorii de raportare dedicate pentru cheltuielile cu comunicarea politică, inclusiv media, platformele online, agențiile de comunicare, conținutul sponsorizat, amplificarea plătită și serviciile de date.

72. Pentru a consolida în continuare transparența și a asigura o supraveghere coerentă a raportării financiare, ar fi util să se clarifice dacă obligația de a divulga informații privind „entitățile legate direct sau indirect de partidele politice sau controlate de acestea, astfel cum sunt declarate de partidul politic însuși”, în temeiul proiectului de articol 13 alineatul (2) litera (c), implică și o obligație de raportare consolidată în scopuri de audit. Trebuie reamintit faptul că fundațiile și entitățile similare afiliate partidelor politice ar trebui, în general, să fie supuse acelorași standarde de transparență și divulgare ca și partidele politice. Deși astfel de fundații pot juca un rol important în reprezentarea și articularea intereselor cetățenilor, legislația privind finanțarea politică adesea nu reglementează în mod adecvat obligațiile lor de păstrare a evidențelor, obligațiile de raportare financiară și cerințele privind documentația

⁷⁵ Conform GRECO, activele deținute de partidele politice și datoriile ar trebui contabilizate într-un mod cuprinzător, a se vedea, de exemplu, [Rapoartele de evaluare a celei de-a treia runde](#), privind Irlanda (punctul 104), Liechtensteinul (punctul 50), Malta (punctul 67), Suedia (punctul 70). Valoarea lor ar trebui evaluată pe baza costurilor de achiziție și producție, minus orice amortizare programată.

justificativă. Acest lucru creează riscul ca astfel de entități să fie utilizate pentru a eluda regulile de finanțare politică, funcționând ca canale indirecte pentru finanțarea partidelor și cheltuielile de campanie. Prin urmare, acolo unde există fundații politice, acestea ar trebui să se încadreze în același cadru de supraveghere ca și partidele politice și să fie supuse unor obligații de transparență echivalente.⁷⁶

73. Conform proiectului de articol 13(5), „raportul financiar anual al unui partid politic, raportul experților contabili autorizați, raportul financiar al campaniei electorale și raportul CEC se publică pe site-ul oficial al CEC în termen de cel mult 30 de zile de la depunerea lor de către partidul politic.” Deși acest lucru este în conformitate cu reglementarea actuală din Legea privind partidele politice, Comisia de la Veneția și DGI consideră acest termen prea scurt în ceea ce privește raportul CEC; pentru a permite CEC să examineze în profunzime rapoartele partidelor politice și ale contabililor, acest termen ar trebui prelungit în mod corespunzător.

74. Comisia de la Veneția și DGI consideră, de asemenea, că raportarea anuală a partidelor politice nu este suficientă pentru a asigura transparența în timp util și recomandă asigurarea publicării periodice pe parcursul anului, în special în anii electorali. Conform standardelor internaționale, partidele politice ar trebui să fie obligate să își prezinte conturile financiare „cel puțin anual” organismului de supraveghere.⁷⁷ Orientările *comune* prevăd că este o bună practică să se solicite rapoarte inițiale înainte de începerea campaniei; rapoarte care să furnizeze organismelor de supraveghere și publicului informații preliminare privind veniturile și cheltuielile de campanie ale partidelor și candidaților cu câteva zile înainte de ziua alegerilor; și rapoarte finale după alegeri și certificarea rezultatelor, pentru a oferi o relatare completă și cuprinzătoare a întregii finanțări a campaniei.⁷⁸

75. Comisia de la Veneția și DGI sunt de părere că absența rapoartelor periodice duce la un risc ridicat de încălcări cu mult înainte de depunerea raportului. În astfel de cazuri, controlul exactității raportului poate fi extrem de dificil. În plus, absența raportărilor intermediare în anii electorali înseamnă că alegătorii pot să nu cunoască sursele și amploarea finanțării partidelor decât după ce au avut loc deciziile politice relevante sau alegerile. Deficiențele de finanțare sau finanțarea ilegală pot apărea rapid și, în special în perioada electorală, acestea pot afecta imediat sprijinul public pentru partidul în cauză. Prin urmare, raportarea rapidă este crucială. Această problemă a fost identificată în mod repetat ca o slăbiciune a legislației albaneze și trebuie remediată.

76. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, legea ar trebui să impună în mod explicit publicarea într-un format deschis, care poate fi căutat și citit automat. Datele deschise nu sunt doar o chestiune tehnică. Acestea permit mass-media, societății civile și organismelor de supraveghere să compare partidele, să identifice tipare și să detecteze riscurile. Publicarea doar ca documente scanate sau fișiere care nu pot fi căutate nu ar îndeplini în mod eficient obiectivul de transparență.

77. În conformitate cu proiectul de articol 15(1), „partidele politice sunt obligate să prevadă în statutele lor exercitarea controlului financiar intern prin structurile specificate în acestea.” Prin urmare, controlul intern poate varia considerabil de la un partid la altul, ceea ce face

⁷⁶ A se vedea [Rec\(2003\)4](#), articolul 6, conform căruia normele care reglementează donațiile către partidele politice ar trebui să se aplice, după caz, și tuturor entităților conectate direct sau indirect la partidele politice sau controlate de acestea.

⁷⁷ A se vedea [Rec\(2003\)4](#), articolul 13.

⁷⁸ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), ediția a doua, paragraful 261.

dificilă comparația în ceea ce privește transparența. Ar fi de preferat să se stabilească niște reguli comune în lege. În plus, acest articol ar trebui să facă referire la persoana responsabilă cu finanțele menționată în proiectele de articole 12 și 13 și la auditorii menționați în proiectul de articol 17.

78. Proiectul articolului 16(1) prevede: „1) În cazul în care un partid politic nu își achită obligațiile, cum ar fi amenzile impuse de CEC, obligațiile fiscale sau obligațiile care decurg din executarea hotărârilor judecătorești definitive, suma corespunzătoare se deduce din fondurile alocate partidului din Fondul public. 2) În cazul în care quantumul obligațiilor unui partid politic depășește fondurile pe care le primește din Fondul public, partidul politic nu poate participa la alegeri fără a achita mai întâi obligația corespunzătoare.” Relația dintre aceste prevederi și proiectul articolului 21(1) (lit. g), care prevede amenzi administrative pentru încălcarea prevederilor privind finanțarea partidelor politice de către persoana responsabilă de finanțele partidului politic,⁷⁹ ar trebui clarificată în lege. Mai mult, proiectul articolului 16(2), care poate împiedica un partid să participe la alegeri dacă obligațiile neachitate depășesc fondurile publice pe care le primește, ar trebui să fie mai nuanțat. Excluderea de la alegeri este una dintre cele mai grave ingerințe în pluralismul politic. Nu ar trebui să funcționeze automat pentru datoriile obișnuite sau litigiile administrative. Comisia de la Veneția și DGI recomandă ca, în cazul în care acest mecanism este menținut, acesta să se aplice numai obligațiilor grave, definitive și executorii, după notificare, posibilitatea de a remedia situația și controlul judiciar efectiv.

79. În conformitate cu reglementarea actuală din Legea privind partidele politice, proiectul articolului 17 reglementează controlul financiar,⁸⁰ care constă în două etape, și anume auditarea rapoartelor financiare ale partidelor de către experți contabili numiți de CEC și verificarea raportului de audit și a informațiilor suplimentare privind finanțele partidelor de către CEC. Regimul actual a fost criticat în repetate rânduri pentru lipsa sa de eficacitate, inclusiv de către Comisia Europeană.⁸¹

⁷⁹ Proiectul articolului 21 – Măsuri administrative:

„1. Orice încălcare a prevederilor prezentei legi care nu constituie infracțiune constituie contravenție administrativă și se pedepsește cu amendă, după cum urmează:

[...] g) încălcarea prevederilor privind finanțarea partidelor politice de către persoana responsabilă de finanțele partidului politic, cu amendă de la 100.000 la 300.000 de lek; [...]”

⁸⁰ Proiectul articolului 17 – Control financiar:

„1. Rapoartele financiare anuale depuse de partidele politice vor fi auditate, în conformitate cu standardele aplicabile, conform legislației în vigoare, de către experți contabili autorizați cu experiență în exercitarea acestei profesii de peste 3 ani.”

2. Un expert contabil nu poate audita același partid politic timp de doi ani consecutivi.

3. CEC va desemna, prin tragere la sorți, unul sau mai mulți experți contabili autorizați din lista menționată la alineatul (1) al prezentului articol pentru a audita fondurile primite și cheltuite în cursul anului calendaristic de către partidul politic care a depus Raportul anual de finanțare. Numirea se va face în perioada 1-7 aprilie a fiecărui an calendaristic. Raportul de audit se prezintă CEC în termenul specificat în hotărârea sa de numire a experților.

4. Partidele politice vor coopera cu expertul contabil numit de CEC și vor pune la dispoziția acestuia, fără întârziere, orice informație, document sau date referitoare la veniturile și cheltuielile din anul calendaristic, în conformitate cu prezenta lege.

5. CEC are dreptul să verifice direct, fie la cerere, fie din oficiu, veniturile și cheltuielile oricărui partid politic, raportul de audit menționat la alineatul (3) al prezentului articol, precum și orice alte documente să fie consolidate pentru a contribui la un control mai strict, inclusiv la un regim de audit mai riguros.”

informații privind finanțarea de care ia cunoștință. CEC are dreptul să solicite date, documente sau informații de la partidul politic sau de la terți, care trebuie să răspundă la solicitarea CEC în termen de 15 zile de la primirea acesteia. Lipsa sau refuzul de a coopera, distrugerea documentelor, întârzierile sau conduita necorespunzătoare în procesul de verificare efectuat de CEC se raportează procuraturii ca infracțiune în temeiul articolului 248 din Codul penal și se sancționează, de asemenea, cu titlu administrativ în conformitate cu prezenta lege.

6. CEC publică rapoartele de audit ale partidelor politice în termen de 30 de zile de la data depunerii raportului sau, după caz, de la finalizarea procedurii de verificare.

80. În ceea ce privește prima etapă a controlului financiar, proiectul de articol 17 alineatele (1)-(3) prevede următoarele:

- „1. Rapoartele financiare anuale depuse de partidele politice vor fi auditate, în conformitate cu standardele aplicabile, conform legislației în vigoare, de către experți contabili autorizați cu experiență în exercitarea acestei profesii de peste 3 ani.”
2. Un expert contabil nu poate audita același partid politic timp de doi ani consecutivi.
3. „CEC va numi, prin tragere la sorți, unul sau mai mulți experți contabili autorizați din lista menționată la alineatul (1) al prezentului articol pentru a audita fondurile primite și cheltuite în cursul anului calendaristic de către partidul politic care a depus Raportul anual de finanțare. Numirea se va face în perioada 1-7 aprilie a fiecărui an calendaristic. Raportul de audit se prezintă CEC în termenul specificat în hotărârea sa de numire a experților.”

Comisia de la Veneția și DGI sunt de părere că garanțiile de independență ale auditorilor ar trebui consolidate.⁸² Pentru a evita orice conflict de interese, auditorii nu ar trebui să fie membri ai partidului politic auditat sau să se afle în conflict de interese cu un donator. În plus, sarcinile auditorilor ar trebui să fie clar definite în proiectul de lege. Ar trebui să se precizeze clar că aceștia pot certifica, refuza sau ridica obiecții la raportul financiar al partidului.⁸³ Certificatul de audit ar trebui anexat la raportul financiar care urmează să fie depus și publicat integral. În plus, mandatul auditorului ar trebui să fie uniform și definit prin lege și nu ar trebui să varieze de la o parte la alta.

81. Proiectul de articol 17(5) reglementează a doua etapă a controlului financiar:

- „5. CEC are dreptul să verifice direct, fie la cerere, fie din oficiu, veniturile și cheltuielile oricărui partid politic, raportul de audit menționat la alineatul (3) al prezentului articol, precum și orice alte informații privind finanțarea de care ia cunoștință. CEC are dreptul să solicite date, documente sau informații de la partidul politic sau de la terți, care trebuie să răspundă la solicitarea CEC în termen de 15 zile de la primirea acesteia. Lipsa sau refuzul de a coopera, distrugerea documentelor, întârzierile sau conduita necorespunzătoare în procesul de verificare efectuat de CEC se raportează procuraturii ca infracțiune în temeiul articolului 248 din Codul penal și se sancționează, de asemenea, cu titlu administrativ în conformitate cu prezenta lege.”

Comisia de la Veneția și DGI notează că puterile conferite CEC în temeiul acestor prevederi pot constitui instrumente importante pentru prevenirea eludării regulilor de finanțare și

7. Nerespectarea de către partidele politice sau donatori a normelor prevăzute în prezenta lege, în cazul în care nu constituie infracțiune, constituie contravenție administrativă și se sancționează în conformitate cu prevederile prezentei legi.

8. În cazul în care CEC suspectează nereguli în activitățile de finanțare ale partidelor politice, aceasta va transmite, după caz, o copie a Raportului de audit procuraturii, administrației fiscale centrale sau Direcției Generale de Prevenire a Spălării Banilor.

9. Raportul anual prezentat de CEC Adunării la începutul fiecărui an calendaristic va conține o secțiune separată privind finanțarea partidelor politice în anul precedent și va include constatările procesului de audit, precum și recomandările formulate de CEC în vederea îmbunătățirii mecanismelor de finanțare a partidelor, în special în ceea ce privește sporirea transparenței și a responsabilității.

10. Cheltuielile necesare pentru auditul partidelor politice se acoperă de către CEC.

11. Regulile detaliate pentru desfășurarea procesului de audit se stabilesc printr-un act normativ al CEC.”

⁸¹ Vedea Raportul [de screening din 2023 pentru Albania](#), p. 10: „Capacitățile CEC de a asigura o monitorizare adecvată a finanțelor partidelor rămân să fie consolidate pentru a contribui la un control mai strict, inclusiv la un regim de audit mai riguros.”

⁸² GRECO și-a exprimat în repetate rânduri îngrijorarea cu privire la lipsa garanțiilor privind independența auditorilor, a se vedea, de exemplu, [Rapoartele de evaluare a celei de-a treia runde](#) privind Islanda (para. 78), Italia (para. 139), Muntenegru (para. 77), Norvegia (para. 86), Serbia (para. 77).

⁸³ A se vedea, de exemplu, articolul 30 din [Legea germană privind partidele politice](#).

detectarea formelor ascunse de finanțare. În același timp, exercitarea acestor puteri ar trebui să fie supusă unor garanții procedurale și unor criterii suficient de clare pentru a evita riscurile de interferență disproporționată. În special, este necesar să se clarifice condițiile în care CEC poate iniția investigații *din oficiu*, domeniul de aplicare al solicitărilor de informații adresate terților și garanțiile procedurale disponibile entităților afectate.

82. În plus, legea ar trebui să clarifice dacă proiectul de articol 17(5) permite, de asemenea, CEC să solicite date de la alte instituții publice. Așa cum a afirmat Comisia de la Veneția cu ocazii anterioare, monitorizarea financiară va fi mai eficientă dacă organismul de supraveghere are competența de a solicita asistență și de la alte instituții, cum ar fi autoritățile fiscale, de combatere a spălării banilor sau anticorupție.⁸⁴ Proiectul de articol 17(8) prevede că CEC va transmite raportul de audit acestor instituții în cazul suspiciunilor de nereguli - ceea ce reprezintă o inovație binevenită, dar Comisia de la Veneția și DGI recomandă să se clarifice faptul că CEC poate solicita cooperarea acestora într-o etapă anterioară, înainte de adoptarea raportului de audit. Proiectul de lege ar trebui să stabilească un mecanism clar definit pentru cooperarea dintre CEC și alte agenții de stat, în mod permanent.

83. În acest context, Comisia de la Veneția și DGI notează, de asemenea, că distincția dintre auditul contabil și verificarea de fond de către CEC ar trebui clarificată. Experții contabili pot verifica caracterul complet și consecvența conturilor, dar este posibil să nu poată determina dacă un donator este un antreprenor public, dacă o tranzacție este legată de riscul de spălare a banilor, dacă un serviciu a fost prestat sub valoarea de piață sau dacă cheltuielile au fost coordonate cu o terță parte. Pentru aceste întrebări, CEC va avea nevoie de acces la alte date instituționale și la o metodologie bazată pe risc.

84. Prin urmare, Comisia de la Veneția și DGI recomandă definirea în lege a caracteristicilor minime ale sistemului de audit și verificare: indicatori de risc, selecția eșantionului, verificarea mai aprofundată a tranzacțiilor cu valoare mare sau cu risc ridicat, termene limită de răspuns instituțional, cooperarea cu autoritățile fiscale, de combatere a spălării banilor, de achiziții publice, de beneficiari reali și de urmărire penală, precum și publicarea constatărilor auditului. Legislația secundară – așa cum este prevăzută în proiectul de articol 17 alineatul (11) – poate detalia aceste aspecte, dar legea primară ar trebui să stabilească principalele criterii și reguli.

85. Comisia de la Veneția și DGI notează, de asemenea, că termenul limită pentru păstrarea datelor atașate situațiilor financiare nu este specificat în proiectul de articol 17 și ar trebui clarificat. Conform articolului 92/3(3) din Codul electoral, „fiecare partid politic care participă la alegeri păstrează și menține în arhivele sale, pentru o perioadă de 7 ani, o documentație completă și detaliată privind situația sa financiară și a tuturor filialelor sale pentru perioada acoperită de prezentul raport”. Însă partidele politice care nu participă la campanii electorale nu sunt supuse acestei reguli, ceea ce ridică semne de întrebare în ceea ce privește transparența și coerența cadrului juridic.

86. Proiectul articolului 18 prevede: „Fiecare partid politic reprezentat în Adunarea Republicii Albania este obligat:

⁸⁴ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2014\)035](#), Opinia comună privind proiectul de lege de reglementare a formării structurilor interne, funcționării și finanțării partidelor politice și a participării acestora la alegerile din Malta, punctul 43.

- a) să publice pe site-ul său oficial, în luna decembrie a fiecărui an, toate cheltuielile efectuate în cursul anului calendaristic;
- b) să publice pe site-ul său oficial, în luna decembrie a fiecărui an, lista donatorilor, inclusiv numele și prenumele, în cazul unei persoane fizice, sau denumirea persoanei juridice, precum și tipul, suma și data contribuției;
- c) să își publice raportul financiar anual pe site-ul său oficial timp de cel puțin trei ani consecutivi.”

87. Astfel de cerințe sunt, în general, în conformitate cu standardele internaționale care prevăd publicarea conturilor partidelor sau a unui rezumat al acestora.⁸⁵ În ceea ce privește identificarea donatorilor, articolul 12 litera b) din Rec(2003)4 recomandă ca, în cazul donațiilor care depășesc o anumită valoare, donatorii să fie identificați în evidențe. O altă întrebare este dacă astfel de informații ar trebui divulgate. Comisia de la Veneția și DGI fac referire în acest context la opiniile anterioare, conform cărora cerințele de transparență sau raportare trebuie să găsească un echilibru just între divulgarea necesară și garanțiile de confidențialitate și protecție a datelor necesare pentru donatorii individuali; numai numele donatorilor și sumele care depășesc un anumit nivel ar trebui făcute publice, iar adresele private și datele de contact ale donatorilor nu trebuie făcute publice.⁸⁶ Comisia de la Veneția și DGI recomandă modificarea în consecință a proiectului de articol 18.⁸⁷ În plus, acestea recomandă luarea în considerare a extinderii cerințelor de publicare la partidele neparlamentare.

4. CAPITOLUL IV: STRUCTURI RESPONSABILE

88. Conform proiectului de articol 19,⁸⁸ CEC continuă să fie organul responsabil de monitorizarea și supravegherea finanțării anuale a partidelor politice,⁸⁹ iar CEC are responsabilități extinse, a se vedea paragrafele 1 și 2:

⁸⁵ A se vedea [Rec\(2003\)4](#), articolul 13 litera b).

⁸⁶ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2023\)007](#), Azerbaidjan - Opinie comună privind Legea privind partidele politice, paragraful 103; Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2022\)013](#), Mongolia - Opinie comună privind proiectul de lege privind partidele politice, paragraful 102.

⁸⁷ Legislația actuală prevede un astfel de prag: în temeiul articolului 23/1(1), se face publică o listă a persoanelor care donează sume de cel puțin 100.000 ALL (aproximativ 1.050 EUR).

⁸⁸ Proiectul articolului 19 – Organismul responsabil de finanțarea partidelor politice:

1. CEC este organul responsabil de monitorizarea și supravegherea finanțării anuale a partidelor politice, în conformitate cu normele prezentei legi.
2. În sensul și în aplicarea prezentei legi, CEC are următoarele atribuții:
 - a) să elaboreze și să adopte norme privind raportarea financiară, monitorizarea, supravegherea și auditul financiar al partidelor politice, precum și formate standardizate pentru raportarea financiară anuală;
 - b) pentru a aproba formatul registrului special al fondurilor nepublice ale partidelor politice, precum și formatul, forma și conținutul declarației privind donațiile de fonduri nepublice;
 - c) să țină o listă de experți contabili autorizați și să selecteze prin tragere la sorți pe cei desemnați să auditeze veniturile și cheltuielile partidelor politice;
 - ç) să monitorizeze, să supravegheze și să auditeze finanțarea partidelor politice prin examinarea documentației financiare și a evidențelor contabile ale partidelor politice, precum și ale entităților legate direct sau indirect de partidele politice sau aflate sub controlul acestora;
 - d) să organizeze programe de conștientizare și cursuri de formare privind finanțarea partidelor politice și a altor entități implicate în acest proces, în conformitate cu prevederile prezentei legi;
 - e) să stabilească quantumul Fondului Public care urmează a fi alocat fiecărui partid politic sub formă de asistență financiară anuală, în conformitate cu prezenta lege;
 - e) să emită acte normative subordonate în sensul și în aplicarea prevederilor prezentei legi.
3. În cadrul CEC se înființează și funcționează o structură responsabilă de finanțarea, monitorizarea și controlul finanțării partidelor politice.

⁸⁹ În timpul întâlnirilor de la Tirana, Comisia de la Veneția și DGI au fost informate că și conturile partidelor politice au fost auditate de către Auditul Suprem de Stat, în urma verificării conturilor partidelor de către CEC; acest mandat a derivat indirect din sarcina Auditului Suprem de Stat de a audita CEC.

„1. CEC este organul responsabil de monitorizarea și supravegherea finanțării anuale a partidelor politice, în conformitate cu normele prezentei legi.”

2. În sensul prezentei legi și în aplicarea acesteia, CEC are următoarele atribuții:

- a) să elaboreze și să adopte norme privind raportarea financiară, monitorizarea, supravegherea și auditul financiar al partidelor politice, precum și formate standardizate pentru raportarea financiară anuală;
- b) pentru a aproba formatul registrului special al fondurilor nepublice ale partidelor politice, precum și formatul, forma și conținutul declarației privind donațiile de fonduri nepublice;
- c) să țină o listă de experți contabili autorizați și să selecteze prin tragere la sorți pe cei desemnați să auditeze veniturile și cheltuielile partidelor politice;
- ç) să monitorizeze, să supravegheze și să auditeze finanțarea partidelor politice prin examinarea documentației financiare și a evidențelor contabile ale partidelor politice, precum și ale entităților legate direct sau indirect de partidele politice sau aflate sub controlul acestora;
- d) să aplice sancțiuni în cazul în care constată încălcări ale dispozițiilor prezentei legi; să stabilească cuantumul Fondului Public care urmează a fi alocat fiecărui partid politic sub formă de asistență financiară anuală, în conformitate cu prezenta lege;
- dh) să elaboreze programe de sensibilizare și să organizeze cursuri de formare privind finanțarea partidelor politice și a altor entități implicate în acest proces, în conformitate cu prevederile prezentei legi;
- e) stabilirea cuantumului din Fondul public care urmează să fie alocat fiecărui partid politic sub forma unui ajutor financiar anual, în conformitate cu prezenta lege;
- ë) adoptarea de acte sublegale în scopul și în vederea punerii în aplicare a dispozițiilor prezentei legi.”

O astfel de concentrare a responsabilității poate fi acceptabilă, cu condiția ca CEC să dispună de suficiente resurse umane, tehnice și financiare, acces la datele relevante în condiții de garanție și o cooperare eficientă cu autoritățile fiscale, de combatere a spălării banilor, de audit, de achiziții publice și de procuratură.⁹⁰

89. Așa cum s-a menționat mai sus în legătură cu Capitolul III privind „Raportarea din partea partidelor politice”, regimul actual a fost criticat de mai mulți observatori ca fiind lipsit de eficacitate. În acest context, trebuie menționat că proiectul de lege introduce o nouă prevedere (paragraful 3) conform căreia „se va înființa o structură responsabilă de finanțarea, monitorizarea și controlul finanțării partidelor politice, care va funcționa în cadrul CEC”. Deși Comisia de la Veneția și DGI salută înființarea unui organism de supraveghere, acestea recomandă introducerea unor reglementări detaliate în legea însăși, inclusiv garanții ale independenței acestei structuri, garanții de resurse financiare și umane adecvate, precum și mandatul și autoritatea de a supraveghea eficient și proactiv finanțarea partidelor politice și de a investiga presupusele încălcări ale reglementărilor privind finanțarea politică – dincolo de informațiile transmise de partidele politice –, în cooperare cu alte agenții de stat relevante. În ⁹¹acest sens, se atrage atenția asupra *Orientărilor comune* care prevăd că „în general, legislația ar trebui să acorde agențiilor de supraveghere capacitatea de a investiga și urmări potențialele încălcări. Fără astfel de competențe de investigare, este puțin probabil ca agențiile să aibă capacitatea de a-și pune în aplicare

⁹⁰ A se vedea comentariile de mai sus cu privire la Capitolul III referitor la „Raportarea de către partidele politice”.

⁹¹ A se vedea recomandarea privind o astfel de cooperare formulată mai sus, în secțiunea „Raportarea de către partidele politice”.

eficient mandatul. De asemenea, sunt necesare finanțare și resurse adecvate pentru a asigura buna funcționare și operare a organismului de supraveghere.”⁹²

90. Mai multe articole diferite privind monitorizarea internă și externă a finanțelor partidelor ar putea fi simplificate și grupate într-un singur capitol. În special, proiectele de articole 15, 17 și 19 ar putea fi incluse în Capitolul IV cu un nou titlu, cum ar fi „supraveghere”, „monitorizare” sau „supraveghere” în loc de „structuri responsabile”.

5. CAPITOLUL V: SPRIJIN MATERIAL DIN PARTEA STATULUI

91. Proiectul de articol 20 reglementează măsurile luate de stat pentru facilitarea activităților partidelor politice.⁹³ În temeiul alineatului 1,

„Facilitarea activităților partidelor politice include următoarele:

- a) partidele politice au dreptul de a utiliza gratuit mijloacele de informare în masă publice pentru alegeri sau referendumuri, în conformitate cu Codul electoral;
- b) partidelor politice parlamentare li se vor asigura, gratuit, sedii pentru sediul central și birourile locale, în locuri adecvate și accesibile publicului, în apropierea clădirilor instituțiilor centrale sau locale; de acest drept se bucură și orice partid politic a cărui medie a voturilor la ultimele trei alegeri parlamentare a depășit 1% la nivel național;
- c) „În cazul în care unui partid politic i s-au pus la dispoziție spații în baza unui contract de comodat în folosință, în temeiul prezentei legi, dar nu îndeplinește condițiile prevăzute la litera „b” a prezentului alineat, acesta are dreptul să încheie un contract de închiriere pentru spațiile respective, care vor fi utilizate exclusiv ca sediu central sau birouri locale. Reguli mai detaliate se stabilesc prin hotărâre a Consiliului de Miniștri, la propunerea ministrului responsabil cu proprietatea statului.”

Aceste prevederi sunt similare cu cele actuale din articolele 22 și 22/1 din Legea privind partidele politice⁹⁴, care se intenționează a fi înlocuite prin proiectul de articol 20. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția și DGI sunt de părere că acestea ar trebui modificate pentru

⁹² Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 268.

⁹³ Proiectul articolului 20 – Măsuri de facilitare:

„1. Statul va facilita activitățile partidelor politice. Facilitarea activităților partidelor politice include următoarele:

- a) partidele politice au dreptul de a utiliza gratuit mijloacele de informare în masă publice pentru alegeri sau referendumuri, în conformitate cu Codul electoral;
 - b) Partidelor politice parlamentare li se vor asigura, gratuit, sedii pentru sediul central și birourile locale, în locuri adecvate și accesibile publicului, în apropierea clădirilor instituțiilor centrale sau locale; De acest drept se bucură și orice partid politic a cărui medie a voturilor la ultimele trei alegeri parlamentare a depășit 1% la nivel național;
 - c) În cazul în care unui partid politic i s-au pus la dispoziție spații în baza unui contract de comodat în folosință, în temeiul prezentei legi, dar nu îndeplinește condițiile prevăzute la litera „b” a prezentului alineat, acesta are dreptul să încheie un contract de închiriere pentru spațiile respective, care vor fi utilizate exclusiv ca sediu central sau birouri locale. Reguli mai detaliate se stabilesc prin hotărâre a Consiliului de Miniștri, la propunerea ministrului responsabil cu proprietatea statului.
2. O cerere de furnizare de spații, în temeiul alineatului 1 litera (b) al prezentului articol, se depune la ministrul responsabil cu proprietatea statului administrată de guvernul central și la primar, în ceea ce privește proprietățile deținute sau utilizate de administrația locală, care iau toate măsurile necesare pentru a asigura partidul parlamentar cu spații.
 3. În cazul în care în clădiri sunt disponibile spații de birouri, după caz, ministrul responsabil cu proprietatea statului sau primarul încheie un contract de comodat cu destinația de utilizare de către partidul politic menționat la alineatul 1 al prezentului articol, în conformitate cu Codul civil.
 4. În cazul în care nu există spații de birouri vacante în clădiri, statul își asumă responsabilitatea pentru plata chiriei pentru sediul central și birourile locale ale partidului politic. Plata chiriei în temeiul prezentului articol continuă atât timp cât partidul politic îndeplinește condițiile prevăzute la alineatul 1 al prezentului articol.
 5. Norme mai detaliate privind tipurile de documente, procedura administrativă de examinare a cererii, metoda de plată, numărul de spații pentru birourile locale și limitele maxime ale chiriei care trebuie acoperite de stat se stabilesc prin decizie a Consiliului de Miniștri, la propunerea ministrului justiției și a ministrului finanțelor.

⁹⁴ A se vedea Legea privind partidele politice, articolul 22:

a se asigura că accesul la mass-media publică și la sedii este acordat diferitelor partide politice în mod echitabil.

92. De menționat că, în temeiul proiectului de articol 20 alineatul (2), „o cerere pentru furnizarea de birouri, în temeiul alineatului 1 litera (b) din prezentul articol, se depune ministrului responsabil pentru proprietatea statului administrată de guvernul central și primarului în ceea ce privește proprietatea deținută sau utilizată de administrația locală, care vor lua toate măsurile necesare pentru a dota partidul parlamentar cu spații.” Autoritățile ar putea dori să analizeze dacă ar fi mai potrivit, în cazul partidelor parlamentare, să atribuie competența de alocare a spațiilor Parlamentului în loc de executiv. Mai mult, Comisia de la Veneția și DGI recomandă stabilirea criteriilor pentru această alocare în proiectul de lege; aceste criterii ar trebui să fie precise și să se bazeze pe rezultatele celor mai recente alegeri generale.

93. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, ar fi mai convingător să se grupeze acest capitol (care constă dintr-un singur articol) împreună cu prevederile privind Fondul public pentru susținerea partidelor politice (Capitolul II, Articolul 11).

„Statul facilitează activitatea partidelor politice. Facilitarea de către stat a activității partidelor politice include următoarele domenii:

a) Partidele au dreptul de a utiliza gratuit mijloacele de informare publice în cazul campaniilor electorale și al referendumurilor.

b) Partidelor parlamentare li se pune la dispoziție o clădire pentru sediul central și birourile locale. Acest drept se aplică și partidelor politice a căror pondere medie a voturilor în ultimele trei alegeri parlamentare a fost de peste 1% la nivel național.

c) Dacă partidul politic a fost dotat cu un imobil în baza unui contract de închiriere, conform prezentei legi, dar nu îndeplinește condițiile prevăzute la litera „b” a prezentului articol, atunci acesta are dreptul să încheie un contract de închiriere pentru imobil, pentru a-l utiliza doar ca sediu sau birouri locale. Reguli mai detaliate se stabilesc prin hotărâre a Consiliului de Miniștri, la propunerea Ministrului de Interne. Articolul 22/1:

1. Cererea pentru asigurarea unui imobil, conform lit. „b” a articolului 22, se depune la ministrul de interne, pentru proprietățile statului, aflate în administrarea guvernului central, și la primar, pentru proprietățile deținute sau utilizate de administrația locală, care vor lua toate măsurile necesare pentru asigurarea partidului parlamentar cu un imobil.

2. În cazul în care se constată imobile vacante, după caz, ministrul de interne sau primarul municipiului încheie un contract de închiriere, în conformitate cu Codul civil, cu partidul politic care are dreptul asupra imobilului, în conformitate cu litera „b” a articolului 22. În cazul în care nu se constată imobile vacante, statul își asumă plata chiriei sediului central și a birourilor locale ale partidului politic. Contractul de închiriere sau plata chiriei, în conformitate cu prezentul articol, pentru partidele politice, durează atât timp cât partidul politic îndeplinește condițiile prevăzute la litera „b” a articolului 22.

3. Norme mai detaliate privind tipul de documente, procedura administrativă de examinare a cererii, metoda de plată, numărul de clădiri pentru birourile locale și limitele maxime ale chiriei se stabilesc de Consiliul de Miniștri, la propunerea ministrului justiției și a ministrului finanțelor.

6. CAPITOLUL VI: SANCTIUNI ADMINISTRATIVE

94. Proiectul articolului 21 include o listă mai lungă și mai precisă de contravenții administrative ⁹⁵ decât actualul articol 23/4 din Legea privind partidele politice, ⁹⁶ iar în multe cazuri amenziile prevăzute pentru astfel de contravenții sunt mai mari. ⁹⁷ Proiectul clarifică, de asemenea, faptul că amenziile sunt impuse de CEC, ⁹⁸ stabilește principiile de calcul al

⁹⁵ Proiectul articolului 21 – Măsurile administrative:

„1. Orice încălcare a prevederilor prezentei legi care nu constituie infracțiune constituie contravenție administrativă și se pedepsește cu amendă, după cum urmează:

- a) nerespectarea de către un partid politic a obligației de a ține registrul veniturilor financiare și materiale prevăzut la articolul 9 alineatul (1), cu amendă de la 100.000 la 300.000 de lek;
 - b) încălcarea obligației prevăzute la articolul 10 alineatul (1) litera a) de către un cetățean albanez, cu amendă de la 50.000 la 100.000 de lek;
 - c) încălcarea obligației prevăzute la articolul 10 alineatul (1) litera b) de către o persoană fizică înregistrată în temeiul legislației fiscale, cu amendă de la 100.000 la 200.000 de lek;
 - ç) încălcarea obligației prevăzute la articolul 10 alineatul (1) litera c) de către o persoană juridică, cu amendă de la 250.000 la 400.000 de lek;
 - d) încălcarea de către un partid politic a obligației prevăzute la articolul 17 alineatul (4) de a coopera cu expertul contabil autorizat numit de CEC, cu amendă de la 800.000 la 1.500.000 de lek;
 - dh) neprezentarea raportului financiar în termenul stabilit sau prezentarea raportului în alte forme decât cele standardizate aprobate de CEC, cu amendă de la 100.000 la 300.000 de lek;
 - e) încălcarea obligației prevăzute la articolul 18 privind publicarea datelor de către un partid politic reprezentat în Adunare, cu amendă de la 100.000 la 300.000 de lek; în caz de încălcare repetată, cuantumul amenzii se dublează;
 - e) refuzul de a asigura transparența surselor de finanțare ale unui partid politic sau de a permite exercitarea controlului de către expertul contabil autorizat sau de către CEC, cu amendă de la 2.000.000 la 5.000.000 de lek; în plus, se poate impune suspendarea finanțării publice a partidului politic pentru o perioadă de până la cinci ani;
 - f) încălcarea articolului 9 alineatul (5), în cazul în care se acceptă fonduri nepublice în valoare de peste 50.000 de lek și tranzacția nu a fost efectuată printr-un cont bancar, cu o amendă în valoare de 30% din suma donată;
 - g) încălcarea prevederilor privind finanțarea partidelor politice de către persoana responsabilă de finanțele partidului politic, cu amendă de la 100.000 la 300.000 de lek;
 - gj) acceptarea de către un partid politic a donațiilor în natură fără semnarea declarației de contribuție prevăzute la Articolul 9 alineatul (2) din prezenta lege, cu o amendă în valoare de 50% din valoarea de piață a donației în natură;
 - h) încălcarea articolului 5 prin exercitarea oricărei forme de presiune cu privire la efectuarea sau obstrucționarea donațiilor către un partid politic sau prin promisiunile unui tratament favorabil în schimbul sprijinului financiar sau material acordat unui partid politic se pedepsește, pe lângă urmărirea penală, cu o amendă de la 500.000 la 1.000.000 de lek.
2. Orice fonduri nepublice primite de un partid politic vor fi creditate CEC în cazul în care identitatea donatorului este necunoscută sau nu este clar stabilită.
3. Indiferent de orice amendă aplicată, un partid politic care nu prezintă, timp de doi ani consecutivi, Raportul anual de finanțare în modul și în termenul prevăzute de prezenta lege, nu va putea participa la următoarele alegeri și la orice alegeri ulterioare.
4. Amenzile vor fi aplicate de CEC.”

⁹⁶ A se vedea articolul 23/4 din Legea privind partidele politice:

„1. Încălcarea prevederilor privind finanțarea partidelor politice de către persoana responsabilă de finanțele unui partid politic sau de către persoana responsabilă conform statutului acestuia se pedepsește cu amendă de la 50.000 la 100.000 de lek.”

2. Încălcarea obligației de a coopera cu expertul contabil autorizat, numit de Comisia Electorală Centrală, de către un partid politic se pedepsește cu amendă de la 1.000.000 la 2.000.000 de lek.

3. Refuzul de a face transparente sursele de finanțare ale unui partid politic sau de a permite exercitarea controlului de către un expert contabil autorizat sau de către Comisia Electorală Centrală se pedepsește cu amendă de la 2.000.000 la 5.000.000 de lek sau/și cu suspendarea finanțării publice a partidului politic pentru o perioadă de până la 5 ani.

4. Încălcarea termenului limită de depunere a raportului financiar în timp util sau depunerea de rapoarte cu încălcarea formatelor standardizate, aprobate de Comisia Electorală Centrală, se pedepsește cu amendă de la 50.000 la 100.000 de lek.

5. Fondurile nepublice primite de un partid politic, atunci când identitatea donatorului nu este cunoscută sau nu este clar definită, se transferă în contul Comisiei Electorale Centrale.

6. Acceptarea de fonduri nepublice, cu o valoare mai mare de 100 de mii de lek și atunci când tranzacția nu este efectuată printr-un cont bancar, se pedepsește cu amendă de 30% din suma donată.

⁹⁷ De exemplu, în temeiul proiectului de articol 21 alineatul (1) litera g), încălcarea prevederilor privind finanțarea partidelor politice de către persoana responsabilă de finanțele partidului politic se pedepsește cu amendă de la 100.000 la 300.000 ALL (aproximativ 1.050 la 3.150 EUR); în temeiul actualului articol 23/4 din Legea privind partidele politice, astfel de infracțiuni se pedepsesc cu amendă de la 50.000 la 100.000 ALL (aproximativ 525 la 1.050 EUR).

⁹⁸ Proiectul articolului 21 alineatul (4).

cuantumurilor amenzilor,⁹⁹ introduce noi prevederi privind posibilitățile de contestare și executarea amenzilor,¹⁰⁰ precum și o nouă prevedere la alineatul 3, conform căreia „indiferent de orice amendă aplicată, un partid care nu prezintă, timp de doi ani consecutivi, Raportul anual de finanțare în termenul prevăzut de prezenta lege nu va putea participa la următoarele alegeri și la orice alegeri ulterioare.”

95. Comisia de la Veneția și DGI consideră majoritatea amendamentelor ca fiind pozitive, deoarece prevăd reglementări mai precise și au potențialul de a fi mai eficiente decât legislația actuală; acestea fiind spuse, ultima prevedere, care interzice partidelor politice care nu și-au prezentat rapoartele anuale de două ori la timp participarea la orice alegeri viitoare, pare disproporționată. Sancțiunile pentru reglementările privind finanțarea politică nu trebuie să fie doar eficiente și disuasive, ci și proporționale cu încălcarea specifică.¹⁰¹ Comisia de la Veneția și DGI recomandă limitarea clară în timp a acestei sancțiuni și prevederea posibilității de a nu impune această sancțiune în anumite situații, de exemplu, în cazurile în care raportul anual este prezentat doar cu o întârziere scurtă. Excluderea de la alegeri ar trebui să rămână o măsură de ultimă instanță (*ultima ratio*), însoțită de garanții procedurale solide și de un control judiciar eficient, inclusiv, acolo unde este cazul, posibilitatea suspendării temporare a executării deciziei relevante în așteptarea unei hotărâri judecătorești.

96. Pe de altă parte, Comisia de la Veneția și DGI notează că unii interlocutori din Tirana au susținut că amenzile disponibile în temeiul proiectului de articol 21 erau (încă) prea mici. De exemplu, o persoană juridică care face donații mari care depășesc semnificativ plafonul stabilit în proiectul de articol 10 alineatul (1c) (adică aproximativ 10.500 EUR) ar fi pedepsită doar cu o amendă de până la aproximativ 4.200 EUR. Comisia de la Veneția și DGI recomandă reconsiderarea nivelului amenzilor disponibile pentru a asigura un regim de sancțiuni disuasive.

97. În plus, Comisia de la Veneția și DGI notează că proiectul articolului 21 nu face referire la mai multe prevederi ale proiectului de lege care conțin interdicții sau obligații importante, cum ar fi proiectul articolului 7 privind sursele de finanțare interzise.¹⁰² Trebuie concluzionat că încălcarea unor astfel de prevederi nu ar putea fi aplicată, ceea ce ar duce la lacune grave.¹⁰³ Comisia de la Veneția și DGI recomandă eliminarea acestor lacune cu o listă mai completă și mai precisă de infracțiuni administrative. În plus, ar trebui reglementat mai clar pentru ce infracțiuni persoana responsabilă de finanțele unui partid, pe de o parte, și partidul politic ca atare, pe de altă parte, sunt responsabile și supuse amenzilor. Mai mult, legea ar trebui să prevadă o gamă mai largă de sancțiuni diferite pentru a se asigura că acestea sunt

⁹⁹ Proiectul articolului 22 – Principii pentru aplicarea amenzilor:

- a) „Cuantumul amenzii se stabilește ținând cont de următoarele circumstanțe:”
- b) gradul de risc prezentat de încălcarea comisă;
- c) durata și amploarea acțiunilor care au condus la comiterea încălcării;
- d) dacă au existat încercări din partea partidului politic de a ascunde încălcarea;
- c) acțiunile întreprinse de partidul politic după descoperirea încălcării;
- e) dacă încălcarea a fost repetată;
- dh) dacă încălcarea a fost comisă în cooperare cu alte persoane.”

¹⁰⁰ Adunarea Albaniei va revizui periodic cuantumul Fondului public la fiecare 4 ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

¹⁰¹ A se vedea [Rec\(2003\)4](#), articolul 16; Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 272 și următoarele.

¹⁰² Alte prevederi la care nu se face referire sunt articolele 4, 6, 8(1), 9(3), 9(4), 9(6), 10(2), 12, 15.

¹⁰³ Chiar dacă proiectul de articol 21 alineatul (1) prevede că „orice încălcare a prevederilor prezentei legi care nu constituie infracțiune constituie contravenție administrativă și se pedepsește cu amendă”, acesta continuă și prevede „după cum urmează”, cu o listă – aparent exhaustivă – de infracțiuni.

eficiente, proporționale și disuasive.¹⁰⁴ Legea ar trebui să includă nu numai amenzi, ci și restituirea sau transferul donațiilor ilegale, recuperarea fondurilor publice utilizate în mod abuziv, suspendarea sau reducerea finanțării publice, după caz, ordine de corecție, publicarea încălcărilor și răspunderea persoanelor responsabile pentru încălcări grave sau intenționate. Scara amenzilor ar trebui să permită autorităților să țină cont de dimensiunea partidului și de valoarea tranzacției ilegale. Mai mult, ar fi recomandabil să se stabilească în mod explicit în lege instanța competentă pentru contestarea deciziilor CEC și termenul de prescripție aplicabil.

98. Comisia de la Veneția și DGI consideră, de asemenea, nevoia de clarificare în ceea ce privește relația dintre infracțiunile administrative și cele penale. Proiectul de articol 21 alineatul (1) prevede că „încălcarile dispozițiilor prezentei legi care nu constituie infracțiune constituie contravenție administrativă”. Pentru a avea o înțelegere completă a sancțiunilor care pot fi impuse, ar fi recomandabil să se clarifice care încălcări ale legii pot fi considerate infracțiuni; prin urmare, cadrul juridic ar trebui să specifice în mod clar circumstanțele în care o încălcare declanșează proceduri penale și modul în care trebuie gestionată în practică relația dintre sancțiunile administrative și cele penale.

99. În cele din urmă, se pare că există o potențială inconsecvență între proiectul de articol 9 alineatul (6), care prevede transferul donațiilor anonime la bugetul de stat, și proiectul de articol 21 alineatul (2), care pare să direcționeze astfel de fonduri către CEC. În plus, alocarea acestor fonduri către CEC, mai degrabă decât către Trezoreria statului sau către un alt fond public dedicat, ar putea crea stimulente financiare nepotrivite și ar putea submina percepția privind independența autorității de reglementare.

7. CAPITOLUL VII: DISPOZIȚII FINALE

100. Una dintre inovațiile proiectului de lege este introducerea raportării financiare de către partidele politice prin intermediul unei platforme electronice, în temeiul articolului 24 din proiect. Conform alineatului (1) al acestui articol, „prin intermediul platformei electronice, CEC va asigura divulgarea în timp real a fiecărei tranzacții de venit primite de un partid politic. Odată ce divulgarea în timp real a veniturilor este efectuată prin intermediul platformei electronice, obligația partidului politic de a raporta către CEC și de a publica aceste informații pe site-ul său web încetează să se aplice.” Alineatul 3 prevede că „pentru implementarea obligațiilor prevăzute în prezentul articol, CEC va adopta legislația secundară necesară.” Hotărârea Consiliului de Miniștri din 6 mai 2026 de înființare a Bazei de date de stat pentru platforma electronică de raportare financiară (PERF) identifică în continuare categoriile de date primare, inclusiv rapoartele financiare anuale, rapoartele de campanie, sursele de finanțare, cheltuielile, donațiile, împrumuturile, rapoartele de audit și deciziile CEC, precum și date secundare din bazele de date fiscale și de stare civilă în scopuri de identificare.

101. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, platforma electronică reprezintă o evoluție pozitivă majoră. Dacă este proiectată corespunzător, aceasta poate reduce întârzierile, poate îmbunătăți standardizarea, poate permite controlul public și poate facilita supravegherea bazată pe riscuri. Cu toate acestea, elementele și garanțiile esențiale în

¹⁰⁴ Cf. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragrafele 273 și următoarele.

ceea ce privește protecția datelor ar trebui incluse în legea însăși, nu doar într-o decizie privind bazele de date sau în actele secundare ale CEC.

102. Mai mult, proiectul de articol 24(2) este problematic în măsura în care prevede că, odată ce divulgarea în timp real prin intermediul platformei este efectuată, obligația partidului de a raporta către CEC și de a publica informații pe site-ul său web încetează să se aplice. Comisia de la Veneția și DGI recomandă reconsiderarea acestei prevederi. O platformă centrală poate deveni, în timp, principalul punct de acces public, dar obligațiile de raportare și publicare nu ar trebui să înceteze automat. Legea ar trebui să asigure, în primul rând, că platforma este pe deplin operațională, fiabilă, accesibilă publicului, poate fi căutată, arhivată și susținută prin acorduri de continuitate.

103. Platforma ar trebui să facă, de asemenea, distincție între datele publice, datele accesibile numai organismelor de supraveghere, datele care fac obiectul redactării sau anonimizării și datele cu caracter personal protejate. Transparența donatorilor este importantă, dar aceasta trebuie reconciliată cu protecția datelor și, în anumite contexte, cu siguranța donatorilor. Accesul la bazele de date externe ar trebui să fie restricționat de regulile de limitare a scopului, necesitate, proporționalitate, înregistrare, securitate și păstrare. O evaluare a impactului asupra protecției datelor ar fi oportună înainte de interconectarea la scară largă a bazelor de date.

8. Observații finale

104. Având în vedere faptul că proiectul de lege reglementează doar finanțarea regulată a partidelor, în timp ce finanțarea campaniilor electorale continuă să fie reglementată în Codul electoral, Comisia de la Veneția și DGI doresc să sublinieze necesitatea de a se asigura că cadrul legal pentru finanțarea politică este pe deplin consecvent. Așa cum se prevede în Orientările comune, pentru a asigura un sistem de finanțare transparent și echitabil și pentru a evita posibilitatea eludării normelor relevante, atât finanțarea regulată a partidelor, cât și finanțarea campaniilor trebuie abordate în același mod în legislația relevantă pentru partidele politice și campaniile electorale.¹⁰⁵ Deși reglementarea în două acte juridice diferite nu este în sine contrară standardelor europene,¹⁰⁶ normele trebuie să funcționeze coerent și nu trebuie să lase lacune exact în momentul în care finanțarea politică este cea mai relevantă pentru alegători. Având norme diferite care guvernează finanțarea politică, pot apărea cu ușurință litigii juridice și pot duce la confuzie, neîncrederea alegătorilor și aplicarea inegală a legii, oferind avantaje unor partide politice. De asemenea, poate duce la dificultăți pentru societatea civilă în identificarea posibilelor deficiențe în sistemul de finanțare a partidelor.

105. În acest context, Comisia de la Veneția și DGI notează că Comisia parlamentară ad-Hoc pentru reforma electorală are sarcina de a pregăti reforme suplimentare, inclusiv modificări ale Codului electoral. Acestea recomandă utilizarea acestei reforme pentru a se asigura că normele privind finanțarea regulată (de rutină) a partidelor și cele care guvernează finanțarea campaniilor electorale sunt armonizate și nu se contrazic. Deși nu toate normele trebuie să fie identice – deoarece ambele legi reglementează aspecte diferite ale finanțării politice – în ambele legi ar trebui incluse cerințe consecvente de transparență,

¹⁰⁵ Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, [CDL-AD\(2020\)032](#), Orientări comune privind reglementarea partidelor politice, ediția a doua, paragraful 206.

¹⁰⁶ *Ibidem*, paragraful 206.

precum și prevederi de monitorizare și sancționare. De exemplu, sursele de finanțare interzise¹⁰⁷ raportarea activelor și pasivelor și arhivarea informațiilor financiare¹⁰⁸ ar trebui reglementate în mod egal în proiectul de lege și în Codul electoral; în plus, utilizarea resurselor publice de către partidele politice ar trebui să fie reglementată în mod explicit și în mod egal și supusă sancțiunilor.¹⁰⁹ De asemenea, este important să se clarifice rolul de supraveghere al CEC atât în ceea ce privește finanțarea anuală a partidelor politice, cât și finanțarea campaniilor electorale, în special în ceea ce privește termenele limită și procesul decizional.

106. În ceea ce privește calendarul reformelor, legislativul albanez trebuie să decidă dacă aceste două seturi de reglementări ar trebui sau nu pregătite în paralel. Mai mulți interlocutori ai Comisiei și ai DGI au pledat pentru o pregătire paralelă. Dacă sunt planificate modificări ale reglementărilor privind finanțarea campaniilor electorale,¹¹⁰ legea privind finanțarea regulată a partidelor nu ar trebui adoptată într-un mod care să le anticipeze sau să le contrazică. În schimb, amânarea tuturor reformelor până la finalizarea unui pachet electoral complet ar lăsa neabordate deficiențele identificate în cadrul juridic pentru o perioadă de timp. În opinia Comisiei de la Veneția și a DGI, în orice caz, trebuie să se asigure că proiectul de lege conține dispoziții tranzitorii și de referință încrucișată care să clarifice modul în care acesta interacționează cu Codul electoral, în special în anii electorali, în ceea ce privește cheltuielile legate de campanie, termenele de raportare, publicitatea media și digitală și sancțiunile.

V. Concluzie

107. La cererea Președintelui Parlamentului Republicii Albania, dl Niko Peleshi, Comisia de la Veneția, împreună cu Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI), a evaluat proiectul de lege „Privind finanțarea partidelor politice”.

108. Comisia de la Veneția și DGI apreciază faptul că proiectul de lege le-a fost supus spre examinare într-un stadiu relativ timpuriu, înainte de a fi prezentat adunării plenare a Parlamentului, și că proiectul a fost elaborat în cadrul unui proces incluziv, care a implicat partidele majorității și ale opoziției și a inclus consultări publice și audieri cu organizațiile societății civile și alte părți interesate. Comisia de la Veneția și DGI încurajează autoritățile să continue acest proces constructiv și să organizeze consultări semnificative suplimentare cu privire la un proiect revizuit cu toate părțile interesate relevante înainte de adoptarea legii, ținând cont de comentariile diferiților observatori naționali și internaționali - inclusiv cei care au elaborat prezenta Opinie.

109. Comisia de la Veneția și DGI salută eforturile depuse de autoritățile albaneze pentru consolidarea și modernizarea cadrului juridic care reglementează finanțarea partidelor politice. Dintr-o perspectivă formală, proiectul de lege este mai detaliat și mai elaborat din

¹⁰⁷ A se vedea listele surselor de finanțare interzise din articolul 7 al proiectului de lege și din articolul 92/1 al Codului electoral, care diferă una de cealaltă.

¹⁰⁸ A se vedea reglementările privind aceste aspecte din articolul 92/3 din Codul electoral, care nu sunt reflectate în proiectul de lege.

¹⁰⁹ Codul electoral reglementează această chestiune, dar numai pentru campania electorală, vezi articolul 91.

¹¹⁰ În timpul interviurilor de la Tirana, reprezentanții Comisiei parlamentare ad-hoc pentru reforma electorală au declarat că acest lucru nu a fost încă decis în mod clar, dar ar părea rezonabil, având în vedere că mai multe recomandări ale organizațiilor internaționale se refereau la regulile de finanțare a campaniilor, de exemplu în ceea ce privește frecvența raportării de către concurenții electorali și desfășurarea campaniilor de către terți.

punct de vedere structural decât prevederile existente ale Legii privind partidele politice. În esență, proiectul de lege urmărește obiective legitime legate de consolidarea transparenței, responsabilității și integrității în finanțarea politică și reflectă mai multe standarde internaționale relevante și recomandări anterioare emise de organismele internaționale. Printre elementele pozitive se numără obligațiile sporite de raportare și divulgare și utilizarea unei platforme electronice, mecanisme consolidate de audit și supraveghere, un cadru mai cuprinzător privind sursele de finanțare interzise, prevederi mai detaliate privind sancțiunile și înființarea unei structuri instituționale dedicate în cadrul Comisiei Electorale Centrale. Aceste elemente și altele, luate împreună, pot îmbunătăți încrederea publicului și reprezintă în mod clar un pas în direcția corectă. Trebuie subliniat, însă, că eficacitatea cadrului juridic propus va depinde de implementarea corectă a acestuia în practică.

110. În același timp, Comisia de la Veneția și DGI sunt de părere că proiectul de lege ar trebui să beneficieze de modificări suplimentare pentru a-și atinge obiectivul declarat și pentru a aborda lacunele, punctele slabe și provocările observate în trecut. Prezenta opinie oferă o serie de recomandări specifice care ar putea contribui la crearea unui cadru juridic și mai cuprinzător, și mai precis pentru finanțarea partidelor politice. Pentru a îndeplini cerințele de certitudine juridică și previzibilitate, unele prevederi din proiect ar trebui dezvoltate și clarificate în continuare, iar mai puține întrebări – în esență doar cele tehnice – ar trebui lăsate în sarcina legislației secundare. Mai mult, Comisia de la Veneția și DGI notează că proiectul de lege abordează în esență finanțarea directă a partidelor politice. Cu toate acestea, riscurile moderne ale finanțării partidelor apar adesea prin canale indirecte: entități afiliate sau controlate de partide, actori terți, agenții de comunicare, platforme digitale, conținut sponsorizat, activitate online coordonată, împrumuturi, iertarea datoriilor, servicii în natură sau resurse publice. Deși proiectul de lege abordează unele dintre aceste aspecte, în opinia Comisiei de la Veneția și a DGI există încă loc de îmbunătățiri.

111. Prezentul proiect de lege acoperă doar finanțarea regulată a partidelor, în timp ce finanțarea campaniilor electorale este reglementată de Codul electoral. Comisia de la Veneția și DGI notează că sunt în curs de pregătire reforme suplimentare, inclusiv modificări ale Codului electoral. Unele dintre deficiențele sistemului albanez de finanțare politică, identificate în trecut de autoritățile albaneze și de organizațiile internaționale, sunt legate de finanțarea campaniilor electorale și, prin urmare, vor trebui abordate prin modificări ale Codului electoral. Va fi esențial să se utilizeze procesul de reformă în curs pentru a se asigura că cadrul juridic pentru finanțarea politică este pe deplin coerent și elimină orice lacune rămase.

112. Comisia de la Veneția și DGI doresc să facă următoarele recomandări cheie:

- A. Asigurarea faptului că normele privind finanțarea regulată a partidelor și finanțarea campaniilor electorale sunt armonizate și nu se contrazic reciproc [paragrafele 105-106];
- B. Includerea în proiectul de lege a unor reglementări mai precise și mai detaliate, lăsând doar detaliile tehnice legislației secundare și asigurând că normele de punere în aplicare adoptate de Comisia Electorală Centrală și de Consiliul de Miniștri se bazează pe criterii suficient de precise, obiective și previzibile [paragrafele 31, 53-54, 62, 65, 70, 84, 89, 91-92, 101-103];
- C. Reglementarea mai cuprinzătoare a finanțării ascunse și a finanțării indirecte de către terți și entități afiliate sau controlate de partide politice [paragrafele 31-34];

D. Clarificarea în lege a faptului că rapoartele financiare ale partidelor politice trebuie să includă, pe bază detaliată , toate sursele de venit, cheltuielile, activele, pasivele, împrumuturile, datoriile, garanțiile, contribuțiile în natură, serviciile sub valoarea de piață, tranzacțiile cu entități afiliate, sprijinul public în natură, cheltuielile cu mass-media și comunicarea digitală, precum și grantul pentru egalitatea de gen și tineret; și luarea în considerare a unor obligații de raportare mai frecvente, în special în anii electorali [paragrafele 70, 74];

E. Consolidarea supravegherii finanțării partidelor, inclusiv prin stabilirea unor mecanisme clar definite pentru cooperarea dintre Comisia Electorală Centrală și alte agenții de stat, și asigurarea faptului că Comisia are un mandat clar, autoritatea și resursele adecvate pentru a supraveghea eficient și proactiv finanțarea partidelor politice și pentru a investiga presupusele încălcări ale reglementărilor privind finanțarea politică; reglementarea mai detaliată a „structurii responsabile de finanțarea, monitorizarea și controlul finanțării partidelor politice” care este planificată a fi înființată în cadrul Comisiei Electorale Centrale, inclusiv garanțiile de independență ale acestei structuri; și consolidarea independenței experților contabili însărcinați cu auditarea rapoartelor financiare ale partidelor [paragrafele 80, 82, 89];

F. Revizuirea prevederilor privind sancțiunile pentru a se asigura că sancțiunile sunt disponibile pentru încălcarea tuturor obligațiilor și interdicțiilor prevăzute în proiectul de lege; prevederea unei game mai largi de sancțiuni diferite pentru a se asigura că acestea sunt eficiente, proporționale și disuasive; luarea în considerare a creșterii cuantumului anumitor amenzi administrative; în ceea ce privește măsura de interzicere a participării unui partid la alegeri în cazul anumitor încălcări ale legii, clarificarea faptului că acest mecanism se aplică numai cazurilor grave, ca ultimă soluție, după notificare, posibilitatea de remediere și control judiciar eficient [paragrafele 78, 95-97].

113. Recomandări suplimentare sunt incluse în Opinie.

114. Comisia de la Veneția și DGI rămân la dispoziția autorităților albaneze pentru asistență suplimentară în această chestiune.

