

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în procesul electoral trebuie să fie sancționată efectiv și eficient

Pe rolul Parlamentului Republicii Moldova se află Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 347/2021. Proiectul își propune eficientizarea mecanismelor de prevenire și combatere a corupției politice și electorale, inclusiv a utilizării abuzive a resurselor administrative în procesul electoral. Inițiativa legislativă, însă, ar putea să nu aibă impactul scontat fără:

- Extinderea definiției resurselor administrative și asupra resurselor imateriale;
- Definierea, în sensul legislației electorale, a noțiunii de persoane cu funcții de răspundere;
- Asigurarea inevitabilității pedepsei prin garanții de independență oferite organelor de drept și justiției;
- Sporirea capacităților și resurselor Comisiei Electorale Centrale în supravegherea și controlul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.

Contextul general

La 11 noiembrie 2021, Parlamentul Republicii Moldova a înregistrat Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 329/2021 – Proiectul de lege nr. 347/2021. Proiectul a fost înaintat de către Guvern, autor nemijlocit fiind Ministerul Justiției.

Prin Proiect se propune modificarea:

- Codului electoral, nr. 1381/1997;
- Codului penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002;
- Codului de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122/2002;
- Legii nr. 294/2007 privind partidele politice;
- Codului contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008.

Proiectul a fost elaborat în vederea realizării unei acțiuni din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021, și anume – revizuirea legislației penale și contravenționale în vederea eficientizării mecanismelor de prevenire, investigare și sancționare a corupției politice și electorale.

Definițiile trebuie să fie mai cuprinzătoare

Prin Proiect, inter alia, se propune definirea, în art. 1 din Codul electoral, a noțiunii de resurse administrative ca resurse umane, financiare și materiale, de care dispun în egală măsură persoanele cu funcție de demnitate publică, persoanele cu funcție de răspundere și funcționarii publici, care derivă din controlul acestora asupra personalului, resurselor financiare și alocațiilor din bugetul public, din accesul la facilitățile publice sau din administrarea bunurilor mobile și imobile care fac parte din domeniul public al statului ori al unităților administrativ-teritoriale.

Potrivit autorului, definiția este concordată cu Liniile directe comune ale Comisiei europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale (Liniile directe comune).

În fapt, definiția propusă prin Proiect este mai restrânsă decât cea sugerată de Comisia de la Veneția.

Liniile directe comune înțeleg prin resurse administrative resurse umane, financiare, materiale în natura și alte resurse imateriale de care dispun deopotrivă deținătorii unei funcții și funcționarii publici implicați în procesele electorale, care derivă din controlul acestora asupra personalului, resurselor

finanțare și alocațiilor din sectorul public, din accesul la facilitățile publice, precum și resursele rezultate din faptul că aceștia se bucură de prestigiu sau constituie o prezență publică în urma alegerii lor într-o funcție electivă sau deținerii calității de funcționari publici, fapt care le-ar conferi un avantaj politic sau alte forme de suport.

Astfel, pornind de la redacția propusă prin Proiect, noțiunea de resurse administrative nu se va referi la resurse imateriale. Acest fapt ar fi regretabil atât timp cât au fost identificate multiple cazuri de utilizare abuzivă a acestora în procesele electorale din Republica Moldova.

Urmare a observării alegerilor în perioada anilor 2014-2020, în cele șase scrutine electorale naționale desfășurate, Asociația obștească Promo-LEX, a constatat multiple cazuri de utilizare abuzivă a resurselor administrative în alegeri (a se vedea diagrama de mai jos¹). Constatările observatorilor naționali sunt reconfirmate și de către misiunile internaționale de observare a alegerilor.



Cele mai multe cazuri au fost raportate în contextul alegerilor parlamentare din 2019, care au fost desfășurate în baza sistemului electoral mixt, dar și alegerilor locale generale din 2019, la care au participat peste 3 mii de concurenți electorali.

În general, au fost identificate practici de :

- Utilizare a instituțiilor statului în promovarea inițiativelor populare ce avantajează electoral;
- Implicare a persoanelor cu funcții publice în activități de promovare electorală;
- Asumare a meritelor pentru lucrările/serviciile de uz public implementate din bani publici;
- Desfășurare a întrunirilor electorale în cadrul instituțiilor de stat și cu angajații acestor instituții, în timpul programului de lucru al acestora.

Astfel, în procesele electorale din Republica Moldova sunt utilizate abuziv, inclusiv, resurse administrative imateriale, fapte care necesită a fi restricționate și sancționate.

Cu titlu de exemple ar putea fi aduse multiple cazuri de:

- utilizare a instituțiilor în promovarea și adoptarea unor inițiative populare (neplanificate anterior și nejustificate) care aduc avantaje electorale - majorarea salariilor și pensiilor, alocarea unor alocații/indemnizații/ajutoare financiare, extinderea listei de medicamente compensate etc.;
- participare a unei persoane oficiale în campania electorală a unui candidat - participarea la întruniri electorale, distribuirea materialelor electorale, colectarea semnăturilor;
- participare a unui candidat la inaugurări și lansări de proiecte sociale, organizate și desfășurate de instituții publice.

De altfel, autorul Proiectului conștientizează diferențele între diferitele tipuri de resurse - prin redacția propusă a art. 52 alin. (7) din Codul electoral, se interzice, în general, utilizarea resurselor administrative, inclusiv prin lansarea sau participarea la lansarea proiectelor de infrastructură sau a achizițiilor efectuate din bugetul public, utilizarea echipamentelor, mijloacelor și bunurilor publice în perioadele electorale.

Totuși, dacă definiția resurselor administrative nu va fi extinsă și asupra resurselor imateriale, utilizarea abuzivă a acestora nu va putea fi sancționată nici contravențional, nici penal.

De altfel, revenind la noțiunea de resurse administrative propusă prin Proiect, ar fi oportună definirea, în Codul electoral, a noțiunii de persoane cu funcții de răspundere. Or, spre deosebire de noțiunile de persoane cu funcție de demnitate publică și funcționari publici, nu avem o noțiune a persoanelor cu funcții de răspundere, în sensul legislației electorale, care ar putea servi drept reper în calificarea faptelor drept încălcări. Noțiunea ar putea fi similară celei cu care operează Codul contravențional (art. 16 alin. (6)) și Codul penal (art. 123 alin. (1)).

Politica punitivă trebuie să fie mai echilibrată

De asemenea, prin Proiect, prin modificarea articolelor corespunzătoare din Codul contravențional (art. 48/1 alin. (5)) și din Codul penal (art. 181/2 alin. (2)), se propune majorarea pedepsei pentru utilizarea abuzivă a resurselor administrative, ca, de altfel, și pentru toate contravențiile și infracțiunile electorale. În această privință, este de remarcat că impactul unor astfel de măsuri ar putea să nu fie pe măsura așteptărilor autorului Proiectului.

¹ Sursa: Promo-LEX, Document de politici: Utilizarea resurselor administrative în campaniile electorale din Republica Moldova: lipsa reglementării legale explicite și structura fenomenului, p. 10

Politica punitivă trebuie să fie mai echilibrată. Or, majorarea pedepselor (contravenționale și penale) pentru încălcările electorale ar fi pe deplin justificată doar dacă statisticile ar demonstra că instanțele judecătorești în judecarea cazurilor aplică, de fiecare dată, pedeapsa maximă. Astfel, prin majorarea pragurilor sancțiunilor s-ar permite judecătorilor să fie mai eficienți în procesul de individualizare a pedepsei. Actualmente, nu dispunem de astfel de statistici - pornind de la informațiile disponibile, nu avem hotărâri definitive și irevocabile pentru utilizare abuzivă a resurselor administrative în procesul electoral.

Este mult mai important să se asigure inevitabilitatea pedepsei - lucru imposibil fără organe de drept și justiție independente politic.

Finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale trebuie să fie supravegheată și controlată

Liniile directoare comune prescriu prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, inclusiv, printr-un audit independent și eficient. La bază este ipoteza că mecanismele unui audit independent și eficient al resurselor administrative sunt asumate a priori, prin existența unor instituții precum birourile naționale de audit, curtea de conturi sau organismele de management electoral. Un birou național de audit, un organism de management electoral sau o structură similară ar trebui să fie responsabilă pentru auditarea partidelor politice și a candidaților în ceea ce privește utilizarea resurselor administrative publice în procesele electorale. În această privință, o astfel de instituție ar trebui să acționeze independent și de o manieră eficientă. Autoritatea de audit ar trebui să fie împuternicită și să dispună de resursele necesare pentru a supraveghea cheltuielile publice și utilizarea resurselor administrative. Mai mult decât atât, acestei autorități ar trebui să-i revină sarcina de a raporta utilizarea greșită a acestor resurse în procesul electoral, într-un interval de timp bine stabilit și într-o manieră inteligibilă. Partidelor politice și candidaților ar trebui să li se ceară să precizeze sursele și destinațiile fondurilor, pentru a fi posibilă identificarea potențialelor folosiri greșite ale resurselor administrative. Orice utilizare a resurselor administrative în favoarea partidelor sau candidaților ar trebui considerată și înregistrată ca o contribuție la finanțarea campaniei electorale a acestora. Legea ar trebui să prevadă și să faciliteze existența unor legături clare și eficiente între autoritățile de audit, organisme de management electoral și alte asemenea structuri similare.

În pofida investirii Comisiei Electorale Centrale (CEC) în calitate de organ independent de supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, acestea nu i s-au alocat resurse pentru a face față sarcinii. Sporirea capacităților și resurselor CEC în acest sens este o

precondiție a prevenirii utilizării abuzive a resurselor administrative în procesele electorale.

De altfel, în aceste sens sunt și multiplele recomandări ale misiunilor naționale și internaționale de observare a alegerilor din Republica Moldova.

Concluzii

În sensul art. 38 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Acest drept fundamental al cetățenilor este de negarantat fără asigurarea integrității procesului electoral.

Utilizarea abuzivă a resurselor administrate constituie una din formele corupției electorale. Misiunile naționale și internaționale de observare a alegerilor în Republica Moldova, de fiecare dată, constată probleme în acest sens.

Prevenirea și combaterea fenomenului sunt importante în vederea:

- Respectării neutralității și imparțialității în procesul electoral;
- Asigurării egalității șanselor tuturor partidelor politice și a concurențelor electorale;
- Asigurării libertății alegătorilor de a-și forma o opinie.

Astfel, Proiectul de lege nr. 347/2021 este binevenit, însă acesta ar putea să nu aibă impactul scontat fără:

- Extinderea definiției resurselor administrative și asupra resurselor imateriale;
- Definirea, în sensul legislației electorale, a noțiunii de persoane cu funcții de răspundere;
- Asigurarea inevitabilității pedepsei prin garanții de independență oferite organelor de drept și justiției;
- Sporirea capacităților și resurselor CEC în supravegherea și controlul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Tel. 20-34-84, 20-34-85

E-mail:
office@transparency.md

Str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

www.transparency.md