

EXPRES-ANALIZĂ

*Analiza modificărilor introduse prin Legea nr. 36 din
9.04.2015 în baza recomandărilor
Efortului de Monitorizare „Promo-LEX” și a
Recomandărilor GRECO*



DRAFT

Această expres-analiză este realizată în cadrul proiectului “Monitorizarea civică a finanțelor concurenților electorali în alegerile parlamentare și locale din perioada 2014-2015” cu susținerea financiară a Fundației Stefan Batory din resursele acordate de Fondul Solidaritate (Polonia).

Opiniile exprimate în această expres-analiză aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al finanțatorilor.

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul acestei Analize poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație.

În data de 14 aprilie 2015 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova cu nr. 93 (5135), a fost publicată Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative cu nr.36 din 9.04.2015. Prin acest act legislativ au fost modificate unele prevederi ale:

Codului Electoral nr. 1381-XIII din 21.11.1997 – în continuare CE;

Codului Penal nr. 985-XV din 18.04.2002 – în continuare CP;

Codului Audiovizualului nr. 260-XVI din 27.07.2006 în continuare CA;

Legea nr. 294-XVI din 21.12.2007 cu privire la partidele politice – în continuare Legea nr. 294;

Codului Contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008 – în continuare CContr.

Potrivit notei informative care a stat la baza adoptării acestor modificări se specifica faptul că temei al intervenției în actele legislative a servit obligația implementării recomandărilor formulate în Raportul de evaluare a Moldovei, în urma rundei a III-a de evaluare, în domeniul „Transparența în finanțarea partidelor politice” adoptat de GRECO (Grupul de State contra Corupției) la cea de-a 50-a ședință plenară (28 martie - 1 aprilie 2011). Potrivit acestui document, au fost formulate 9 recomandări divizate în mai multe capitole: transparență, control și sancțiuni, în ceea ce privește finanțarea partidelor și a campaniilor electorale.

În acest context, vom menționa concluziile oferite de Efortul de Monitorizare Promo-LEX, expuse în Raportul final de monitorizare a scrutinului parlamentar din 30.11.2014¹. Vom menționa că raportul respectiv conține o exemplificare a lacunelor, care în principiu sunt o expunere mai amănunțită a celor mai importante

recomandări ale GRECO. Raportul cuprinde cel puțin 11 recomandări focusate pe modalitatea de finanțare a campaniei electorale, care în mare parte se adresează Comisiei Electorale Centrale.

Analiza nu cuprinde o evaluare a corespunderii a cadrului normativ subordonat legii în ceea ce privește raportarea cheltuielilor și veniturilor în campania electorală, pe motiv că la momentul elaborării Analizei acestea nu au fost adoptate. Recent, la 4 mai 2015, Comisia Electorală Centrală a adoptat Hotărârea CEC nr. 3352 prin care s-a aprobat Regulamentul cu privire la finanțarea campaniilor electorale. Acest act conține modele de rapoarte, model de proces verbal al contravenției, alte acte necesare verificării modului de obținere a veniturilor și cheltuielilor, precum și atragerii la răspundere contravențională pentru încălcarea prevederilor legislației.

Scopul expres-analizei este să ofere o opinie informativă succintă cu privire la corespunderea modificărilor efectuate în actele legislative menționate cu recomandările GRECO, după caz s-a intervenit cu anumite concluzii și recomandări care în opinia autorilor vor îmbunătăți calitatea actelor legislative. Evident lista lacunelor ar putea crește având în vedere că în urma aplicării în concret a legii pot apărea anumite elemente care să demonstreze ineficiența acesteia/acestora.

Conținutul documentului cuprinde expunerea recomandărilor GRECO (în continuare *Recomandări*), argumentele autorilor cu privire la respectarea acestor recomandări, în final la capitolul *Concluzii* sunt indicate propunerile autorilor cu privire la îmbunătățirea textelor Legii nr. 294 și C.Contr.

Transparență

Recomandarea nr. 1

Rapoartele financiare anuale ale partidelor politice, care sunt publicate și depuse la autoritățile de control, trebuie să includă informații mai precise, garantând o vedere de ansamblu completă a patrimoniului său, a veniturilor și cheltuielilor.

Recomandarea nr. 2

Toate donațiile primite de către partidele politice în afara campaniei electorale și care depășesc o anumită sumă, cât și identitatea donatorilor corespunzători, să fie comunicate autorităților de control și publicate.

Argumente

Potrivit *Recomandărilor*, raportul de gestiune financiară trebuie să fie unul complex care să permită reflectarea cât mai detaliată a operațiunilor financiare desfășurate de partidele politice, incluzând informații referitoare la: bunurile și veniturile partidului, inclusiv gruparea acestor venituri după tipul lor; toate donațiile oferite partidului, inclusiv suma donată, identitatea donatorului; cheltuielile, grupate în cheltuieli operaționale și de gestionare a bunurilor și obligațiile partidului.

Urmează de apreciat că *articolul 30* a Legii nr. 294 în redacția veche, menționa că partidele politice, în conformitate cu regulamentul aprobat de către Ministerul Justiției, anual, până la 31 martie, vor prezenta rapoarte financiare Curții de Conturi, Ministerului Finanțelor și Ministerului Justiției. Potrivit *Ordinului Ministerului Justiției nr. 559 din 30.12.2008* cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la raportul financiar al partidului politic, a fost aprobat un model de raport. Potrivit Regulamentului și ordinului respectiv lipsea cerința de indicare obligatorie a numelui donatorilor partidului și indicarea modului de obținere a patrimoniului.

Noutatea care a fost introdusă și care urmează a fi aplicată în practică începând cu 1 ianuarie 2016, este că oricare partid politic ar trebui să prezinte câte 3 rapoarte anual, dintre care 2 semestriale și 1 anual, competența de a elabora un model de raport îi revine Comisiei Electorale Centrale (CEC). Conform art. VI a Legii din 04.04.2015 CEC urmează să elaboreze și să aprobe un model de raportului de comun acord cu Ministerul Finanțelor, cel târziu în data de 14.10.2015. Divergențele dintre actele legislative sunt clare, Prin art. VII a Legii nr. 36, se impune Ministerului Finanțelor sarcina de comun acord cu CEC să elaboreze și să aprobe modelul raportului, deși în textul Legii nr. 294 Ministerul Finanțelor nu ar avea nici o atribuție în ceea ce privește elaborarea și aprobarea modelului de rapoarte. De altfel nu este clar în ce mod Ministerul Finanțelor a participat la elaborarea Hotărârii CEC nr. 3352 din 4 mai 2015.

Articolul 29 în redacția nouă a Legii nr. 294, la aliniatul 4 stabilește care sunt cele mai importante informații care

trebuie să le conțină formularele de raportare. În principiu ele corespund recomandărilor menționate mai sus. Aici ar trebui de analizat inclusiv și modelul raportului care va fi elaborat de CEC, dacă conține toate informațiile relevante.

Cu toate acestea, rămâne neclară o situație legată de raportul pentru anul de gestiune 2015. Ne referim la faptul că la moment norma care obligă partidele politice să prezinte rapoartele financiare în temeiul Ordinului Ministerului Justiției a fost exclusă (deși Ordinul nu a fost abrogat), iar o nouă normă ce obligă partidele să prezinte raportul către CEC va intra în vigoare începând cu 1 ianuarie 2016, chiar dacă CEC va aproba modelul până la 15.10.2015.

Deci, nu este clar dacă raportul ce va fi elaborat de CEC (până la 15.10.2015) va fi obligatoriu de întocmit și pentru anul 2015, sau doar începând cu anul 2016, deoarece în acest caz un raport anual potrivit noului model ar fi obligatoriu de prezentat doar pentru anul 2016, adică termenul limită fiind 31 martie 2017. Această situație ar putea fi speculativă având în vedere că norma legală nu are putere retroactivă și fără o prevedere expresă în acest sens, un partid ar putea invoca faptul că raportul financiar în cerințele noi, în mod special cu indicarea numelui donatorului ar intra în vigoare doar începând cu 2016.

În context vom menționa că *art. 29 al. 5* a Legii nr. 294 prevede o normă care ar permite CEC să solicite prezentarea și altor informații privind finanțarea activității politice, activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

Considerăm că această normă este una discreționară având în vedere că nu stabilește care sunt circumstanțele în care CEC ar putea face o asemenea interpelare. În acest sens, raportul financiar este un instrument obligatoriu care poate fi folosit de către CEC pentru o monitorizare eficientă. Având în vedere că CEC este responsabil de elaborarea și aprobarea modelului de raport financiar, considerăm că cerințele de prezentare a unor acte suplimentare urmează a fi puse tuturor partidelor. Această cerință poate fi menținută doar în condiția în care se va include în această prevedere o listă exhaustivă de informații care poate fi solicitată, ori condițiile în care unui anumit partid i se poate solicita această informație.

Recomandarea nr. 3

Urmează limitarea riscurilor prin care cotizațiile de membru percepute de partide să nu fie folosite pentru ocolirea regulilor de transparență, care se aplică donațiilor.

Argumente

Această *Recomandare* nu a fost îndeplinită în modul corespunzător.

În urma modificărilor operate la *art. 26* a Legii nr. 294 legiuitorul a descris destul de succint regimul juridic al donațiilor, mărimea, modul și posibilitățile de acceptare a acestora de către partidele politice. Cu toate acestea regimul juridic al cotizației nu este clar, el pur și simplu a fost ignorat.

Însuși *art. 26 al. 1 lit. a)* a Legii nr. 294, induce în eroare regimul juridic al acesteia. Astfel, se menționează că *donațiile făcute partidelor politice pot fi de următoarele tipuri - donații în bani, altele decât cotizațiile de membru*. Reieșind din această normă s-ar putea deduce că o cotizație de membru este tratată drept o formă a donației. Pe de altă parte, potrivit prevederilor Codului Civil, cotizația de membru este o sumă obligatorie care urmează a fi achitată pentru a-și menține calitatea de membru într-o societate necomercială.

În cazul dat urmează să existe norme exacte în lege cu privire la determinarea regimului juridic al cotizațiilor, legiuitorul urmează să stabilească plafonul maximal al cotizației reieșind din quantumul salariului mediu pe economie. Totodată, urmează a fi excluse normele cumulative incluse în *art. 26* a Legii nr. 294 referitoare la cotizații, fiindcă se pierde delimitarea între donație și cotizația de membru.

De exemplu în alineatul (3) al *art. 26* a Legii nr. 294 se menționează că - *Veniturile anuale ale unui partid politic provenite din cotizații de membru și donații nu pot depăși echivalentul a 0,3% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pentru anul respectiv*. Alineatul 4 al aceluiași articol prevede - *dacă persoana fizică este membru de partid, în suma-limită menționată se include și suma cotizațiilor de membru de partid plătite de aceasta într-un an, cotizația și donația fiind reflectate separat în contabilitatea partidului politic și în rapoartele privind gestiunea financiară a acestuia*.

În această situație formațiunea politică ar putea stabili un plafon exagerat al cotizațiilor neplata cărora, intenționat să nu fie sancționată. Prin urmare unii membrii de partid ar putea lesne să camufleze donația sub forma achitării cotizației de membru. Mai mult ca atât, plafonarea mărimii veniturilor realizate din cotizațiile de membru ar limita dreptul persoanelor la asociere, deoarece venitul realizat

din cotizații este direct proporțional cu numărul de membri ai formațiunii și cuantumul acestuia. Consider că normele referitoare la cotizații urmează a fi excluse din normele referitoare la regimul donației și incluse într-un articol separat.

Spre exemplu în Legea României nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, publicată în MO nr. 510 din 22.7.2010, regimul juridic al cotizațiilor și a donațiilor este prevăzut separat, inclusiv plafonul și modul de achitare. Este de menționat că în conformitate cu art. 4 a Legii respective se menționează că veniturile obținute din cotizații nu pot fi plafonate, poate fi plafonat doar cuantumul cotizației.

Recomandarea nr. 4

Urmează să fie luate măsuri adecvate pentru (i) a se asigura că toate donațiile în natură și serviciile prestate în condiții avantajoase partidelor politice și candidaților la alegeri să fie identificate într-un mod convenit și să fie contabilizate în mod complet, la valoarea lor de piață, atât în rapoartele anuale ale partidelor cât și în rapoartele pe finanțarea campaniilor electorale; și (ii) a clarifica situația legală a împrumuturilor.

Argumente

Potrivit *Recomandărilor* menționate contabilizarea oricăror forme de donații și servicii în natură prestate partidelor și candidaților la alegeri, cât și achizițiile la prețuri preferențiale trebuie să fie reglementate precis și explicit cu scopul garantării transparenței finanțării politice în ansamblu său și pentru limitarea posibilităților de disimulare a donațiilor partidelor și candidaților la alegeri. Aparent, *art. 26 a Legii nr. 294*, identifică toate tipurile de donații care pot fi realizate în beneficiul unui partid politic, precum și interdicțiile de donare. Cu toate acestea textul articolului menționat ar putea fi îmbunătățit în contextul în care se poate limita cercul donatorilor. În mod special ne referim la întreprinderile și societăți comerciale care au beneficiat de anumite subvenții și granturi prin intermediul proiectelor implementate de către instituțiile de stat. Astfel *art.26 al. 6 litera d)* a Legii nr. 294, menționează că nu pot dona: *autoritățile publice, organizațiile, întreprinderile, instituțiile publice, alte persoane juridice finanțate de la bugetul public sau care au capital de stat, cu excepția cazurilor în care acordarea de servicii sau susținerea materială este în mod expres prevăzută de legislație.*

Urmează a fi analizată noțiunea și contextul sintagmei de finanțare din partea statului, cuprinde oare această noțiune situațiile de creditare preferențială, subvenționare sau alocare a surselor financiare din partea unor fonduri străine. Dacă această noțiune nu cuprinde acestea, atunci trebuie inclusă prevederea potrivit căreia nu poate fi primită donația din partea unor persoane juridice care au beneficiat de subvenții, alocații și indemnizații din partea sau prin intermediul bugetului de stat, sau organelor de stat. Or, în virtutea faptului că unele ministere, agenții sau servicii dispun sau gestionează de programe de susținere a businessului, ar putea fi folosită sistemul de finanțare a partidului a cărui minister a alocat anumite sume sau care a negociat anumite granturi sau credite preferențiale.

O altă sursă de evaziune a raportării ar constitui voluntariatul politic. Indiscutabil că în cadrul oricărei formațiuni politice, în cadrul oricărei campanii o mulțime de persoane se angajează în diverse servicii fără a fi remunerați. Dilema apare în legătură cu tratarea acestor servicii, potrivit *art. 26 a Legii nr. 294* se folosesc sintagmele de *servicii gratuite sau în condiții mai avantajoase decât valoarea comercială*, cât și sintagma de *voluntariat*.

Potrivit *al. 7 al art. 26 a Legii nr. 294 - Nu sânt considerate*

*donății activitățile prestate partidului politic pe bază de voluntariat în condițiile legislației care reglementează aceste activități. Pe de altă parte potrivit Legii voluntariatului Nr. 121 din 18.06.2010, definiția voluntariatului este - participarea benevolă la oferirea de servicii, cunoștințe și abilități sau la prestarea unor activități în **domenii de utilitate publică**. Or, domeniul politic și electoral nu se încadrează în domeniile de utilitate publică, prevăzute de același articol. Chiar dacă activitățile de voluntariat sunt benevole și sunt excluse din categoria donațiilor, oricum ele trebuie raportate, deoarece au o valoare comercială prestabilită.*

În general, serviciile cu caracter gratuit și activități de voluntariat sunt în mare parte similare și greu de documentat. Activitatea prestată de așa numiții voluntari cum ar fi: repartizarea și lipirea afișelor, bannerelor, foilor volante reprezintă niște servicii gratuite, care se regăsesc menționate în art. 26 al. 2 lit. b) a Legii nr. 294.

Mai mult, Legea voluntariatului prevede noțiunea de voluntariat internațional. Reieșind din norma alineatului 7 acest tip de voluntariat ar fi exclus de la un control din partea organelor cu acest drept, pe motiv că doar serviciile cu titlu gratuit al străinilor sunt interzise nu și voluntariatul internațional. În contextul în care potrivit *art. 47 al. 6/1 CE* este interzisă agitația efectuată de către persoane fizice străine, activitatea legalizată a voluntarilor internaționali ar fi o modalitate de evitare a răspunderii din partea partidelor care folosesc activitatea străinilor.

Referitor la recomandarea GRECO de a stabili regimul juridic al împrumuturilor și modul de reflectare în rapoartele financiare a acestor operațiuni, putem menționa că Legea nr. 294 nu a stabilit nici o normă specială care să reglementeze acest institut în raport cu partidele politice.

Recomandarea nr. 5

De a favoriza recurgerea la modalități de vărsăminte a donațiilor pentru partidele politice și a cheltuielilor înfăptuite de acestea, utilizându-se în principiu sistemul bancar pentru a asigura trasabilitatea acestora.

Argumente

Art. 26 al. 2 a Legii nr.294 vine să îndeplinească Recomandarea GRECO. Astfel, această normă stabilește că donațiile în bani pentru un partid politic se efectuează prin operațiuni bancare (card bancar, transfer direct), iar identitatea donatorului se indică în documentul bancar. În cazul în care donatorul nu deține un cont bancar și donația se efectuează în numerar, banii se depun în contul bancar al partidului politic.

În principiu unicul neajuns al acestei prevederi rezidă din faptul că nu sunt stabilite anumite termene de depunere a banilor donați în numerar în contul bancar al partidului. Chiar dacă raportarea financiară este obligatoriu semestrial se presupune că până la 30 iunie și respectiv 31 decembrie, banii primiți în numerar urmează a fi depuși în contul partidului, completarea normei cu indicarea unui termen exact în decursul căruia partidul trebuie să depună banii în contul bancar ar transparentiza activitățile contabile ale partidului.

Recomandarea nr. 6

De a explora posibilitățile de consolidare a rapoartelor anuale ale partidelor politice și a rapoartelor lor privind finanțarea campaniilor electorale, în vederea includerii entităților ce le sunt direct sau indirect afiliate sau care le sunt într-un alt mod sub control.

Argumente

Articolul 29 al. 4 lit. d) a Legii nr. 294, prevede că formularul de raportare trebuie să conțină: informația contabilă, pentru perioada corespunzătoare, a persoanelor juridice fondate sau controlate în alt mod de partidul politic respectiv. Aparent, esența și necesitatea normei este clară. Cu toate acestea, sintagma persoană juridică controlată nu este suficient de clară, însă aspectul pozitiv al situației rezidă din faptul că informația contextuală și întrebările concrete în acest sens vor fi elaborate și aprobate de către CEC. Prin urmare ține de atribuțiile CEC să definească această normă.

Control

Recomandarea nr. 7

De a introduce un audit independent al conturilor partidelor, defășurat de către experți autorizați.

Recomandarea nr. 8

De a acorda un mandat, dar și împuterniciri adecvate și resurse suficiente unui organ central independent asistat, după caz, de alte autorități, pentru a-i permite exercitarea unui control eficient, de a ancheta și a asigura punerea în aplicare a reglementării finanțării politice.

Argumente

Modificările operate în Legea nr. 294 de fapt pune în sarcina CEC și Curtii de Conturi verificarea corectitudinii modului de raportare a finanțelor, astfel au fost excluse participarea în acest circuit a Ministerului Finanțelor, Ministerului Justiției și Inspectoratului Fiscal de Stat. Or, anterior cel puțin 5 organe exercitau de atribuții de verificare și control: *Ministerul Justiției, Comisia Electorală Centrală, Inspectoratul Fiscal pe lângă Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi și Procuratura.*

La moment se pune în discuție capacitățile CEC de a organiza activitatea astfel încât să realizeze sarcinile puse în fața sa.

În acest context, potrivit noilor reglementări, în calitate de organ independent de supraveghere și control în domeniul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, CEC va fi responsabilă de:

- elaborarea instrucțiunilor și ghidurilor detaliate privind virarea, recepționarea și evidența donațiilor, a contribuțiilor non-financiare în beneficiul partidelor politice și a concurenților electorali, despre utilizarea acestora conform destinațiilor, precum și alte aspecte ce vizează finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;

- examinarea sesizărilor privind încălcarea legislației din domeniul finanțării partidelor politice și contestațiile privind încălcarea legislației din domeniul finanțării campaniilor electorale;

- aplicarea sau solicitarea aplicării sancțiunilor prevăzute de Codul electoral și Legea privind partidele politice pentru încălcarea prevederilor privind finanțarea campaniilor electorale și a partidelor politice;

- sesizarea organelor competente în privința încălcărilor ce sunt pasibile de răspundere contravențională, penală sau cu privire la încălcarea legislației fiscale;

- aplicarea sancțiunii privind lipsirea de dreptul la alocațiile de la bugetul de stat pentru partidele politice care au comis încălcări la acest capitol.

Raportul de gestiune financiară va fi unul complex care va permite reflectarea cât mai detaliată a operațiunilor financiare desfășurate de partidele politice, incluzând informații referitoare la: bunurile și veniturile partidului, inclusiv gruparea acestor venituri după tipul lor; toate donațiile oferite partidului, inclusiv suma donată, identitatea donatorului; cheltuielile, grupate în cheltuieli operaționale și de gestionare a bunurilor și obligațiile partidului).

Sanctiuni

Recomandarea nr. 9

Urmează ca (i) toate încălcările regulilor de finanțare generală a partidelor politice și a campaniilor electorale să fie clar definite și însoțite de sancțiuni eficiente, proporționate și descurajatoare – și care ar putea fi, după caz, aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională; și că (ii) termenele de prescripție aplicabile la aceste contravenții să fie suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să petreacă un control eficient al finanțării politice.

Argumente

Referindu-ne la modificările efectuate în CE, un capitol important ține de răspunderea persoanelor cât și nemijlocit a concurenților electorali pentru încălcarea legislației în vigoare în materie de alegeri, activitate electorală, etc.

Potrivit alin. (2) al art. 69 al Codului electoral în cazul încălcării legislației electorale de către concurenții electorali, CEC sau consiliul electoral de circumscripție poate aplica concurenților electorali sancțiuni sub formă de avertisment sau poate solicita aplicarea sancțiunii anulării înregistrării.

Începând cu 01.01.2016, CEC va mai avea și dreptul să aplice sancțiunea complementară privind lipsirea de alocații de la bugetul de stat.

La fel, prin Legea nr. 36 din 09.04.2015 în textul articolului 69 al Codului Electoral a mai fost introdus un nou alineat (3¹) care va intra în vigoare începând cu data de 01.01.2016, care prevede că în cazul aplicării repetate a sancțiunii sub formă de avertisment în cursul unei perioade electorale pentru încălcări privind finanțarea campaniei electorale, CEC aplică partidelor politice înregistrate în calitate de concurenți electorali sancțiunea complementară privind lipsirea de alocații de la bugetul de stat pentru o perioadă de la 6 luni până la un an.

De asemenea, importante modificări au fost operate și la alin. (4) al articolului 69 al Codului Electoral, care reglementează cazurile de anulare prin hotărâre judecătorească definitivă a înregistrării concurentului electoral. Astfel, din textul literei a) „folosirea intenționată de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral, în toate cazurile în proporții considerabile (mai mult de 5 la sută din suma-limită)” a fost exclus cuvântul „intenționată” și textul „toate cazurile în proporții considerabile (mai mult de 5 la sută din suma-limită)”, precum și din textul literei b) „utilizarea intenționată de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate” la fel a fost exclus cuvântul „intenționată”, ceea ce va facilita sarcina de probațiune în

fața instanței de judecată a încălcărilor comise de concurenții electorali. Aceste modificări, la fel, intră în vigoare la data de 01.01.2016.

Printre alte încălcări, prevăzute la art. 69 alin. (4) lit. c) și d) care atrag anularea înregistrării concurentului electoral sunt și: nesuspendarea din funcție de către candidatul care are această obligație. În acest caz se anulează înregistrarea candidatului independent sau se exclude din lista concurentului electoral candidatul respectiv; încălcarea de către concurentul electoral a prevederilor art. 47 alin. (2¹) Cod Electoral (interzicerea implicării sub orice formă a persoanelor care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova în acțiunile de agitație electorală).

Au fost expuse într-o altă redacție și articolele 70 și 71 ale CE, care reglementează situațiile de angajare a răspunderii penale sau contravenționale. Astfel, potrivit art. 70 CE, încălcări ale CE, care sunt pasibile de răspundere penală sunt faptele prevăzute la art. 181 și 182 din CP și anume: „Împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale” și „Falsificarea rezultatelor votării. În aceste situații, potrivit art. 70 alin. (2) CE, președinții organelor electorale și alte persoane cu funcții de răspundere sunt obligați să informeze, cel târziu a doua zi lucrătoare din momentul constatării, organele procuraturii sau organele afacerilor interne despre acțiunile ce conțin elemente constitutive ale unei infracțiuni privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, care le-au devenit cunoscute.

În ceea ce privește răspunderea contravențională, potrivit art. 71 alin. (1) C.Contr., aceasta se angajează pentru comiterea faptelor prevăzute la art. 47 – 53 din C.Contr.: „Împiedicarea exercitării dreptului electoral”; „Împiedicarea accesului în localul de votare”; „Utilizarea fondurilor nedeclarate, neconforme sau venite din străinătate pentru finanțarea partidelor politice”; „Încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale”; „Neexecutarea somației Comisiei Electorale Centrale”; „Împiedicarea activității organului electoral”; „Afișajul electoral neautorizat; Înscrierea în mai multe liste de candidați”; „Agitația electorală în ziua imediat anterioară zilei votării ori în ziua votării”; „Încălcarea legislației electorale de către membrii organului electoral”. Alineatul (2) al art. 71 al Codului Electoral explică faptul că

majoritatea contravențiilor se constată și se examinează în conformitate cu prevederile C.Contr.. Președinții organelor electorale și alte persoane ce dețin informații concludente despre comiterea unor contravenții sunt obligați să informeze, cel târziu a doua zi lucrătoare din momentul constatării, organele constatatoare cu privire la faptele care le-au devenit cunoscute și care conțin elemente constitutive ale unei contravenții, privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

În ceea ce privește termenii de prescripție vedem că legiuitorul a exclus termenul de prescripție doar pentru depunerea contestațiilor în privința finanțării campaniilor electorale, respectiv termenul de adresare cu o contestație nu e supus termenului general de 3 zile cum este în cazul altor contestații.

Cu toate acestea, nu au fost operate modificări în ceea ce privește termenele de atragere la răspundere contravențională, care în opinia noastră sunt mult prea mici în raport cu importanța stabilirii circumstanțelor și a atragerii la răspundere administrativă. Or, potrivit art. 26 unul din temeiurile înlăturării răspunderii contravenționale constituie prescrierea răspunderii contravenționale, iar potrivit art. 30 al. 2 C. Contr., termenul general de prescripție este de 3 luni din data comiterii contravenției sau din data săvârșirii ultimei acțiuni. Cu toate acestea, în cazul contravențiilor prevăzute de capitolul XV, C.Contr., se prevede un termen mai mare de prescripție și anume de 12 luni. Capitolul XV prevede o serie de contravenții ce afectează activitatea de întreprinzător, fiscalitatea, activitatea vamală și valorile mobiliare.

În pofida recomandărilor GRECO nu a fost stabilit un termen mai îndelungat pentru atragerea la răspundere contravențională, ori încetarea procesului contravențional în temeiul expirării termenului de prescripție de atragere la răspundere contravențională este cel mai frecvent temei folosit de către instanțele de judecată. Din punct de vedere tehnic, documentarea unor contravenții cu privire la încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice, verificarea faptului dacă datele sunt complet incluse în raport sau utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral, constituie fapte complexe care riscă să nu fie documentate în modul corespunzător în decurs a 3 luni din momentul comiterii acestora.

O altă problemă este că partidul ca și entitate juridică este exclus din rândul subiecților contravenției. Această

excludere duce la ineficiența pedepselor pentru comiterea contravențiilor. Prin urmare nu putem spune că pedepsele incluse sunt **eficiente, proporționate și descurajatoare**.

Vom reitera prevederile art. 17 C. Contr. care menționează că este pasibilă de răspundere contravențională persoana juridică, pentru contravențiile săvârșite în numele său ori în interesul său de către organele sale ori de reprezentanții acestora. Este indiscutabil că anume partidul sau formațiunea social-politică profită cel mai mult de pe urma oricăror beneficii nedeclarate. Or, în cazul contravențiilor prevăzute de art. 48, 48/1, 48/2 C. Contr. pot purta răspundere doar persoanele fizice sau persoanele cu funcții de răspundere, nu și persoanele juridice – partidele (cu excepția contravenției prevăzute de art. 48/1 al. 1 C. Contr., care dispune aplicarea amenzii către concurentul electoral care poate fi și un partid).

După o analogie cu contravențiile în domeniul fiscal, vedem că subiecți ai răspunderii contravenționale sunt atât persoanele cu funcții de răspundere din aceste societăți, cât și societățile ca și persoane juridice. Prin urmare este necesară lărgirea subiecților contravențiilor menționate mai sus prin includerea răspunderii partidului politic.

O altă normă care a fost introdusă ca și sancțiune complementară este prevederea al. 2 de la art. 48 C. Contr. care menționează că mijloacele bănești utilizate în modul prevăzut la alin. (1) se confiscă și se fac venit la bugetul de stat. Această normă este neclară și există riscul ca să nu fie aplicată în general. De cele mai multe ori sumele nu pot fi confiscate fiindcă au fost cheltuite pentru anumite bunuri și servicii și se află la o mulțime de persoane fizice sau juridice, inclusiv sumele au fost cheltuite și fără existența anumitor dovezi. Prin urmare, este necesar de specificat că valoarea insuficientă va fi încasată în mod forțat din contul partidului sau eventual al concurentului.

Legislația totodată nu prevede nici o sancțiune concurentului care prin fraudare a obținut mandatul sau mandatele. Or, aplicarea unor amenzi simbolice financiare nu ar constitui un deziderat de eficiență, lipsind astfel elementul de descurajare. În acest caz, consider că ar fi trebuit examinată posibilitatea modificării legislației în vederea găsirii unor soluții echitabile și proporționale pentru excluderea concurentului care a fraudat alegerile și a obținut mandatul.

Recomandări

1. A exclude de la aliniatul 3 art. VII a Legii nr. 36 din 9.04.2015, cuvintele – *împreună cu Ministerul Finanțelor*.
2. A completa art. VII a Legii nr. 36 din 9.04.2015, cu un nou alineat prin care să se indice asupra faptului că formularul de tip nou elaborat de către CEC în conformitate cu art. 29/1 a Legii nr. 294, va fi obligatoriu de completat inclusiv pentru anul 2015.
3. A modifica prevederile art. 29 al. 5 a Legii nr. 294, prin includerea condițiilor în care CEC poate solicita informații de la anumite partide, precum și lista exhaustivă a acestora.
4. După articolul 25 a Legii nr. 294 a introduce un nou articol - art. 25/1 cu denumirea *Cotizația de membru*. Articolul va urma să reglementeze regimul juridic al cotizației, plafonul cotizațiilor, modul de încasare și raportare.
5. A exclude la art. 26 al. 1 lit. a) a Legii nr. 294, cuvintele: *altele decât cotizațiile de membru*.
6. A exclude la art. 26 al. 3 a Legii nr. 294, cuvintele: *cotizații de membru și*.
7. A exclude la art. 26 al. 4 a Legii nr. 294 propoziția - *Dacă persoana fizică este membru de partid, în suma-limită menționată se include și suma cotizațiilor de membru de partid plătite de aceasta într-un an, cotizația și donația fiind reflectate separat în contabilitatea partidului politic și în rapoartele privind gestiunea financiară a acestuia*.
8. Art. 26 al. 6 litera d) a Legii nr. 294 va avea următorul cuprins: d) autoritățile publice, organizațiile, întreprinderile, instituțiile publice, alte persoane juridice finanțate de la bugetul public, care au capital de stat **sau care au beneficiat în ultimii 4 ani de subvenții, alocații, credite preferențiale și diverse beneficii din partea autorităților publice**, cu excepția cazurilor în care acordarea de servicii sau susținerea materială este în mod expres prevăzută de legislație;
9. A exclude *al. 7 art. 26* a Legii nr. 294.
10. A introduce o nouă prevedere cu privire la regimul juridic al împrumuturilor efectuate de către partidele politice.
11. A completa fraza a 2 al art. 26 al. 2 a Legii nr. 294 cu cuvintele – *în decurs de 10 zile bancare*.
12. Art. 30 al. 2/1 C.Contr. va avea următorul cuprins - Termenul special de prescripție pentru contravențiile prevăzute în capitolul XV al cărții întâi, **și art.48, 48/1 și 48/2**, este de 12 luni.
13. Sancțiunile prevăzute de art. 48, 48/1 și 48/2 la toate alineatele urmează a fi completate cu sintagma: *cu amendă de la 400 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice*.
14. Alineatul 2 al art. 48 C. Contr. Va fi completat cu următoare sintagmă: *În situația lipsei mijloacelor bănești menționate, instanța va dispune încasarea forțată a sumelor din contul persoanei juridice*.
15. Urmează a fi examinată situația cu privire la sancțiunile aplicate partidelor politice și concurenților electorali care prin fraudare financiară au obținut mandatul pentru care a concurat.

Anexă

Lista articolelor din Legea nr. 36 și Legea nr. 294, C.Contr. care se propune a fi modificate.

Legea nr. 36 din 9.04.2015

Art. VII. – Dispoziții finale și tranzitorii

(1) Prezenta lege intră în vigoare **la data publicării**, cu excepția modificărilor propuse la Art. I pct. 18 și Art. IV pct. 4 în partea ce ține de modificările operate în art. 27 - 29, 31 și 31¹ alin.(4), care vor intra în vigoare de **la 1 ianuarie 2016**.

(2) Guvernul, în termen de 6 luni de la publicarea prezentei legi, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

(3) Comisia Electorală Centrală, în comun cu Ministerul Finanțelor, în termen de 6 luni de la publicarea prezentei legi;

a) va elabora și aproba modelul raportului privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;

b) va elabora și aproba modelul registrului donațiilor primite de către partidele politice și concurenții electorali.

(4) Comisia Electorală Centrală, în termen de 6 luni de la publicarea prezentei legi, va elabora și aproba actele necesare pentru implementarea prezentei legi.

Legea nr. 294 din 21.12.2007, privind partidele politice

Articolul 26. Donațiile

(1) Donațiile făcute partidelor politice pot fi de următoarele tipuri:

- a) donații în bani, altele decât cotizațiile de membru;
- b) donații sub formă de proprietăți, bunuri, servicii gratuite sau în condiții mai avantajoase decât valoarea comercială (de piață), achitarea unor bunuri sau servicii utilizate de partid. Aceste donații sînt reflectate în contabilitatea partidului politic la valoarea lor de piață și se înscriu în limitele donațiilor prevăzute la alin. (4) și (5).

(2) Donațiile în bani pentru un partid politic se efectuează prin operațiuni bancare (card bancar, transfer direct), iar identitatea donatorului se indică în documentul bancar.

În cazul în care donatorul nu deține un cont bancar și donația se efectuează în numerar, banii se depun în contul bancar al partidului politic. Dacă banii se depun în numerar la sediul partidului politic, persoana fizică va confirma depunerea donației prin semnarea unei declarații pe propria răspundere, care va fi păstrată și anexată la documentele contabile. Formularul declarației se aprobă de Comisia Electorală Centrală.

(3) Veniturile anuale ale unui partid politic provenite din cotizații de membru și donații nu pot depăși echivalentul a 0,3% din veniturile prevăzute în bugetul de stat pentru anul respectiv.

(4) O persoană fizică poate face donații unui sau mai multor partide politice. Donațiile făcute de o persoană fizică unui sau mai multor partide politice într-un an bugetar nu pot depăși suma a 200 de salarii medii lunare pe economie stabilite pe anul respectiv. Dacă persoana fizică este membru de partid, în suma-limită menționată se include și suma cotizațiilor de membru de partid plătite de aceasta într-un an, cotizația și donația fiind reflectate separat în contabilitatea partidului politic și în rapoartele privind gestiunea financiară a acestuia.

(5) Donațiile făcute de o persoană juridică unui sau mai multor partide politice într-un an bugetar nu pot depăși suma a 400 de salarii medii lunare pe economie stabilite pe anul respectiv. Persoana juridică care face o donație în bani unui partid politic trebuie să prezinte decizia organelor sale abilitate privind efectuarea donației, să înregistreze donația și să o reflecte în rapoartele sale contabile, de asemenea să informeze pe acționarii sau membrii săi despre operațiunile efectuate.

(6) Se interzice finanțarea, prestarea unor servicii cu titlu gratuit ori susținerea materială sub orice formă, directă și/

sau indirectă, a partidelor politice de către:

- a) cetățenii Republicii Moldova care nu au împlinit vârsta de 18 ani, cetățenii limitați în capacitatea de exercițiu sau declarați incapabili printr-o hotărâre definitivă a instanței de judecată;
- b) persoanele fizice cetățeni ai Republicii Moldova din veniturile obținute din afara țării;
- c) cetățenii străini, apatrizi, persoanele anonime sau cele care donează în numele unor terți;
- d) autoritățile publice, organizațiile, întreprinderile, instituțiile publice, alte persoane juridice finanțate de la bugetul public sau care au capital de stat, cu excepția cazurilor în care acordarea de servicii sau susținerea materială este în mod expres prevăzută de legislație;
- e) persoanele juridice care, la data efectuării donației, au datorii restante mai vechi de 60 de zile la bugetul de stat, la bugetul asigurărilor sociale de stat sau la fondul asigurărilor medicale obligatorii;
- f) persoanele juridice cu capital străin sau mixt, persoanele juridice din străinătate;
- g) alte state și organizații internaționale, inclusiv organizațiile politice internaționale;
- h) organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase.

(7) Nu sînt considerate donații activitățile prestate partidului politic pe bază de voluntariat în condițiile legislației care reglementează aceste activități.

(8) Fiecare partid politic trebuie să deschidă un cont bancar special, unde vor fi transferate toate contribuțiile bănești ce îi sînt acordate, inclusiv donațiile și cotizațiile de membru. Rechizitele contului bancar special se plasează pe pagina web a partidului, în cazul existenței acesteia, se indică în rapoartele anuale privind gestiunea financiară a partidului politic și se comunică Comisiei Electorale Centrale.

Articolul 29. Rapoartele anuale privind gestiunea financiară a partidelor politice

(1) Semestrial, pînă la data de 15 a ultimei luni a perioadei de raportare, și anual, pînă în data de 31 martie, partidele politice vor prezenta la Comisia Electorală Centrală rapoarte privind gestiunea financiară a acestora. Partidele politice beneficiare de alocații de la bugetul de stat vor prezenta rapoartele respective și la Curtea de Conturi.

(2) Rapoartele menționate la alin. (1) sînt verificate

și analizate de Comisia Electorală Centrală. În scopul acestei verificări, Comisia Electorală Centrală solicită partidelor politice, precum și unor instituții publice sau private, informațiile necesare în limita de competență. Partidele politice și instituțiile publice sau private vizate sînt obligate să prezinte informațiile solicitate în termen de două săptămîni. La cerere și în funcție de natura informației solicitate, acest termen poate fi extins de către Comisia Electorală Centrală, însă, în total, el nu va depăși o lună.

(3) Informația conținută în rapoartele anuale ale partidelor politice privind veniturile acumulate și cheltuielile efectuate, inclusiv identitatea donatorilor și sumele donate, și informațiile concludente (concluziile) din rapoartele (opiniile) de audit independent sînt plasate pe pagina web a Comisiei Electorale Centrale în termen de 48 de ore de la recepționarea și acceptarea lor, precum și pe paginile web ale partidelor politice, în cazul existenței acestora.

(4) Comisia Electorală Centrală elaborează și aprobă formulare pentru rapoartele anuale privind gestiunea financiară, care trebuie să conțină informații cu privire la:

- a) bunurile și veniturile partidului politic, inclusiv gruparea acestor venituri pe tipuri;
- b) toate donațiile oferite partidului politic, inclusiv suma donată, identitatea donatorului (numele/prenumele deplin, denumirea și forma organizatorică), domiciliul/sediul și ocupația/locul de muncă sau genul de activitate;
- c) obligațiile și cheltuielile partidului politic, altele decît cele din campania electorală, grupate pe cheltuieli operaționale și cheltuieli de gestionare a bunurilor;
- d) informația contabilă, pentru perioada corespunzătoare, a persoanelor juridice fondate sau controlate în alt mod de partidul politic respectiv.

(5) Comisia Electorală Centrală poate solicita de asemenea prezentarea altor informații privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Cod Contravențional

Articolul 30. Prescripția răspunderii contravenționale

(1) Prescripția înlătură răspunderea contravențională.

(2) Termenul general de prescripție a răspunderii contravenționale este de 3 luni.

(2¹) Termenul special de prescripție pentru contravențiile prevăzute în capitolul XV al cărții întîi este de 12 luni.

Articolul 48. Utilizarea fondurilor nedeclarate,

neconforme sau venite din străinătate pentru finanțarea partidelor politice

(1) Utilizarea de către partidele politice a unor fonduri nedeclarate, neconforme sau venite din străinătate se sancționează cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice sau cu amendă de la 300 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

(2) Mijloacele bănești utilizate în modul prevăzut la alin.

(1) se confiscă și se fac venit la bugetul de stat.

Articolul 48¹. Încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale

(1) Neprezentarea de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale în termenul și în formatul stabilite se sancționează cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale.

(2) Încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și a mijloacelor din fondul electoral, inclusiv neprezentarea datelor de identificare a donatorilor,

se sancționează cu amendă de la 100 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

(3) Neprezentarea de către partidele politice a rapoartelor privind gestiunea lor financiară în termenul și formatul stabilite de către Comisia Electorală Centrală, inclusiv prezentarea unor date incomplete în raport, se sancționează cu amendă de la 300 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

(4) Utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral, dacă aceasta nu constituie infracțiune, se sancționează cu amendă în mărime de la 200 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere și cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de până la un an.

(5) Utilizarea ilicită de resurse administrative (bunuri publice), inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative (bunurilor publice), în campaniile electorale, dacă aceasta nu constituie infracțiune,

se sancționează cu amendă de la 150 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere și cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de până la un an.

Articolul 48². Neexecutarea somației Comisiei Electorale Centrale

Neexecutarea somației Comisiei Electorale Centrale privind vărsarea la bugetul de stat a sumelor primite de partidele politice sau de concurenții electorali cu încălcarea legii sau peste plafoanele stabilite se sancționează cu amendă de la 300 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere și cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții pe un termen de la 3 luni la un an.