

***Utilizarea resurselor administrative în
campaniile electorale din Republica Moldova:
lipsa reglementării legale explicite și
structura fenomenului***

Chișinău 2021

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație. Conținutul raportului poate fi supus revizuirilor redacționale.



Documentul de politici „*Utilizarea resurselor administrative în campaniile electorale din Republica Moldova: lipsa reglementării legale explicite și structura fenomenului*” a fost elaborat de către Asociația Promo-LEX cu suportul financiar al Departamentului Buna Guvernare al Fundației Soros Moldova prin proiectul „Monitorizarea alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020”, precum și al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul „Democrație, Transparență și Responsabilitate”.

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui document de politici aparține Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorilor. În cazul în care apar discrepanțe între textul în limba română și traducerea acestuia în altă limbă, prevalează prevederile stabilite de textul în limba română.

CUPRINS

Introducere.....	4
Standarde internaționale privind resursele administrative și utilizarea abuzivă a acestora în scop electoral.....	5
Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în cadrul proceselor electorale naționale	8
Impactul utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri	11
Cauza admiterii utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri și soluțiile pentru rezolvarea problemei	11
Concluzii	16
Recomandări	17

Introducere

În Republica Moldova, un stat post-sovietic, aflat de peste 30 de ani în proces declarat de creare a unui stat democratic, utilizarea abuzivă a resurselor administrative este vizibilă continuu în cadrul alegerilor, contrar principiilor democratice. Fiecare perioadă pre-electorală și scrutin electoral organizat este caracterizat de utilizarea abuzivă a resurselor administrative de către concurenți sau susținătorii acestora.

În rezultat, sunt încălcate principiile fundamentale ale alegerilor libere, corecte și democratice: nu sunt asigurate șanse egale de concurență pentru candidați, alegătorii sunt lipsiți de dreptul de a-și forma o opinie obiectivă și informată pentru exprimarea votului, iar delimitarea dintre activitatea statului și a partidului politic dispare.

Documentul respectiv are drept scop analiza evoluției, impactul și cauza aditerii utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri, cu înaintarea recomandărilor de remediere a situației.

Standarde internaționale privind resursele administrative și utilizarea abuzivă a acestora în scop electoral

Potrivit rapoartelor internaționale de observare a alegerilor, una din provocările de bază ale procesului electoral este utilizarea abuzivă a resurselor administrative în alegeri. Fenomenul este caracteristic atât statelor cu o democrație în curs de dezvoltare, cât și statelor cu tradiții democratice dezvoltate, unde utilizarea resurselor administrative în alegeri pretinde să devină o normalitate, contrar principiilor democratice.¹

Problematika utilizării abuzive a resurselor administrative derivă din necesitatea asigurării principiilor fundamentale ale unui stat democratic. Principalele standarde internaționale care au dus la abordarea detaliată a problemei sunt:

- *Convenția ONU privind Drepturile Civile și Politice, 1966*

Potrivit art. 25, orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără discriminare și restricții nerezonabile: de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși; de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor; de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa.

- *Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, 1950*

Prin art. 3 din Protocolul nr. 1, părțile semnatare s-au angajat să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.

- *Documentul de la Copenhaga, 1990*

Prin paragraful 5.4, părțile semnatare au recunoscut că unul din principalele principii fundamentale ale statului de drept este separarea clară între stat și partidele politice, în special, partidele politice nu vor fi comasate cu statul.

- *Codul bunelor practici în materie electorală, Comisia de la Veneția*

În pct. 2.3 al documentului, este prevăzut că egalitate șanselor trebuie să fie garantată în mod echitabil partidelor și candidaților. Aceasta impune o atitudine neutră din partea autorităților de stat, în special în ceea ce privește: campania electorală; reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă, în special de media publică; susținerea materială a partidelor și campaniilor electorale de către stat.

Principalul document privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative este *Liniile directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale*, elaborat de Comisia de la Veneția și OSCE în martie 2016.² Actul menționat are la bază standardele internaționale, inclusiv cele menționate supra, rapoartele internaționale de monitorizare a alegerilor, precum și alte documente relevante procesului electoral și activității

¹ [Council of Europe](#), Congress of Local and Regional Authorities: The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials.

² Joint [Guidelines](#) for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, adopted by the Council for Democratic Elections at its 54th meeting, Venice, 10 March 2016 and by the Venice Commission at its 106th plenary session, CDL-AD(2016)004-e.

partidelor politice. Ulterior, în baza documentului respectiv, au fost elaborate numeroase ghiduri și manuale privind utilizarea resurselor administrative.³

Potrivit *Liniilor directe comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale*, resursele administrative sunt resursele umane, financiare, în natură (de exemplu, beneficii în baza programelor sociale, incluzând bunuri și resurse în natură) și alte resurse imateriale de care beneficiază demnitarii și funcționarii publici, care derivă din controlul acestora asupra sectorului public: angajați, alocații financiare, acces la facilitățile publice, precum și beneficii sub forma prestigiului sau prezenței publice datorată funcției deținute și care se poate transforma în susținere politică sau altă formă de sprijin.

Utilizarea resurselor administrative urmează a fi diferențiată de utilizarea abuzivă a acestora. Astfel, menționăm că utilizarea resurselor ar trebui să fie permisă de lege, ceea ce implică o posibilitate legală de utilizare a resurselor administrative în timpul proceselor electorale pentru buna funcționare a instituțiilor și cu condiția ca o astfel de utilizare să nu fie dedicată activităților de promovare electorală în calitate de candidat/a anumitor candidați. De cealaltă parte, utilizarea abuzivă a resurselor administrative trebuie sancționată de lege din cauza utilizării ilegale a resurselor publice de către funcționarii/demnitarii publici în scopuri de promovare electorală (promovarea personală, în calitate de candidat, sau promovarea/denigrarea unui anumit candidat).

Pentru a anticipa și preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative în alegeri, urmează a fi garantate următoarele principii:

- *supremația legii;*

Cadrul legal trebuie să interzică utilizarea abuzivă a resurselor administrative în procesele electorale, cu stabilirea și implementarea sancțiunilor executorii, proporționale și disuasive. Prevederile respective urmează a fi accesibile/aduse la cunoștința tuturor părților interesate (inclusiv autorități publice, funcționari publici, alegători, candidați, partide politice).

- *libertatea de asociere, a opiniei și de informare;*

Libertatea de asociere, a opiniei și de informare sunt drepturi fundamentale care constituie temelia de bază a unui sistem democratic. Prin urmare, asigurarea acestora inclusiv în timpul proceselor electorale este esențială – principiu ce este afectat de utilizarea abuzivă a resurselor administrative.

- *imparțialitate;*

Cadrul legal trebuie să prevadă cerințe explicite pentru ca funcționarii publici să acționeze imparțial pe parcursul întregului proces electoral în timpul exercitării atribuțiilor de funcție. Astfel de reglementări trebuie să asigure imparțialitatea și profesionalismul funcției publice.

- *neutralitate;*

Cadrul legal trebuie să asigure neutralitatea funcției publice prin interzicerea desfășurării activităților de campanie de către oficiali în exercitarea funcției publice, prin participarea în calitate de candidați în alegeri sau prin susținerea unor candidați. Este foarte importantă menținerea unei separații între stat și partidele politice; în particular partidele politice nu ar trebui să fie asociate statului.

Cadrul normativ trebuie să asigure reflectarea obiectivă, imparțială și echilibrată a evenimentelor legate de alegeri de către mijloacele publice de informare în masă. Legea și practica trebuie să asigure

³ Abuse of State Resources Research and Assessment Framework Guidelines for the Democracy and Governance Community of Practice (IFES, 2018); Administrative resources and fair elections. A practical guide for local and regional politicians and public officials (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2019) etc.

că posturile publice nu sunt implicate în campania „ascunsă” în favoarea sau împotriva anumitor concurenți electorali.

- *transparență;*

Cadrul legal trebuie să prevadă transparența și responsabilitatea utilizării banilor publici și a bunurilor publice de către partidele politice și candidați în timpul proceselor electorale. Concomitent, urmează a fi asigurată o distincție clară între funcționarea guvernului, activitățile funcției publice și desfășurarea campaniei electorale.

- *egalitatea șanselor;*

Egalitate șanselor trebuie să fie garantată în mod echitabil partidelor și candidaților. Aceasta impune o atitudine neutră din partea autorităților de stat, în special în ceea ce privește asigurarea egalității șanselor concurenților privind: campania electorală; reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă, în special de media publică; susținerea materială a partidelor și campaniilor electorale de către stat.

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în cadrul proceselor electorale naționale

Fiind un stat în tranziție, Republica Moldova nu a evitat practica utilizării abuzive a resurselor administrative în cursele electorale. În mare parte, fiecare scrutin electoral desfășurat, atât la nivel național, cât și la nivel local, este caracterizat de utilizarea abuzivă a resurselor administrative în activitățile de promovare pre-electorală și electorală de către concurenți.

Activitățile respective nu se limitează strict doar la campania electorală, care cuprinde perioade diferite, în funcție de tipul scrutinului electoral desfășurat.⁴ Din experiența de monitorizare a alegerilor, s-a observat că utilizarea abuzivă a resurselor administrative se amplifică imediat după anunțarea oficială a datei alegerilor, astfel fiind valabilă și pentru perioada de până la demararea campaniei electorale.

În contextul ultimelor 3 scrutine electorale naționale desfășurate în intervalul 2019-2020,⁵ au fost identificate următoarele direcții de utilizare abuzivă a resurselor administrative în alegeri:

- *utilizarea instituțiilor statului în scopul promovării inițiativelor populare ce permit culegerea de avantaje electorale;*

Concurenții electorali au utilizat instituțiile statului în scopul promovării și adoptării inițiativelor populare ce permit culegerea de avantaje electorale prin adoptarea actelor normative în domeniul social, economic, infrastructură, sănătate etc. Această categorie are cel mai mare impact în situația în care situația social-economică a populației este precară și în paralel dispăre delimitarea dintre stat și partid politic,⁶ iar activitățile de promovare electorală ale concurenților electorali sunt desfășurate în strânsă corelare cu activitățile desfășurate de autoritățile statului, pe bani publici.

Exemple: briefing-urile săptămânale ale partidului aflat la guvernare în 2018, când a fost anunțată efectuarea reformelor salariale sau acordarea diferitor alocații (neplanificate în bugetul de stat pentru perioada de referință) și care au intrat în vigoare începând cu 1 decembrie 2018, după expirarea mandatului Parlamentului;⁷ în perioada electorală pentru alegerile parlamentare din 2019, au fost anunțate și adoptate acte normative privind majorarea unui șir de medicamente compensate pentru toate categoriile de cetățeni,⁸ acordarea ajutorului financiar unic de 600 lei cu ocazia sărbătorilor de Paște, precum și majorarea indemnizației unice oferite la nașterea fiecărui copil de la 6 mii lei la 10 mii lei și acordarea suportului lunar de 200 lei familiilor pentru fiecare copil până la vârsta de 18 ani,⁹ etc.

- *implicarea persoanelor cu funcții publice în activități de promovare electorală;*

A devenit o practică răspândită implicarea activă a persoanelor cu funcții publice/de demnitate publică în activitățile de promovare a concurenților electorali prin asistarea și susținerea acestora la întrunirile electorale inclusiv în timpul programului de lucru, organizarea întrunirilor, distribuirea materialelor electorale, colectarea semnăturilor etc.

⁴ Potrivit prevederilor Codului electoral, art. 52 și 116, în cazul alegerilor prezidențiale, campania electorală începe nu mai devreme de 30 de zile înainte de ziua alegerilor, după înregistrarea concurentului electoral, iar în cazul alegerilor parlamentare și locale – după înregistrarea concurenților electorali.

⁵ Alegerile parlamentare din februarie 2019, alegerile locale generale din octombrie 2019, alegerile prezidențiale din noiembrie 2020.

⁶ [Document](#) of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.

⁷ [Raportul nr. 1 al Misiunii de Observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019](#), pagina 34.

⁸ [Raportul nr. 4 al Misiunii de Observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019](#), pagina 31.

⁹ [Raportul nr. 5 al Misiunii de Observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019](#), pagina 30 și 31.

În situația respectivă, persoanele cu funcții publice menționate, prin prezența la evenimentele electorale în promovarea unui anumit concurent electoral, provoacă afilierea instituției statului pe care o reprezintă cu concurentul electoral susținut. În plus, fiind remunerați din bani publici, persoanele respective neglijează atribuțiile sale de serviciu.

Exemple: În incinta unui Gimnaziu, în timpul orelor de lucru, a avut loc colectarea semnăturilor de către Șeful Direcției Educație (sosită cu un șofer și mașina de serviciu) pentru unul din concurenții electorali. În alt caz, la ora 10, în timpul orelor de muncă, mai mulți primari dintr-un raion s-au prezentat la un eveniment organizat de partidul aflat la guvernare. Fiecare primar a venit însoțit de câte 20 de persoane pentru a promova și a susține candidatura unui concurent electoral.

- *asumarea meritelor pentru lucrările/serviciile de uz public implementate din bani publici;*

La această categorie au fost raportate cazuri în care concurenții electorali, prin prezența acestora la diverse inaugurări, discursurile avute, postările efectuate și promovate prin diverse surse de informare, și-au asumat meritele pentru lucrările/serviciile de uz public efectuate din bani publici (majorarea salariilor, acordarea ajutoarelor financiare și materiale, reparația/renovarea clădirilor publice și altor obiecte de infrastructură, lansarea rutelor de transport public, achiziționarea mijloacelor de transport public etc.).

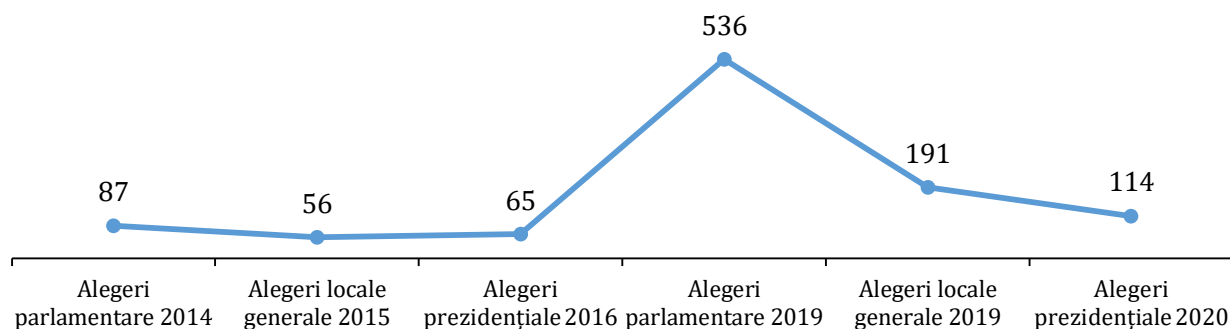
Exemple: evenimentul de lansare în campanie a unui concurent electoral a fost efectuat în cadrul evenimentului de dare în exploatare a Oficiului Medicilor de Familie și a unei Grădinițe de creșă renovate pe bani publici, candidatul asumându-și astfel meritele pentru lucrările respective.

- *desfășurarea întrunirilor electorale în cadrul instituțiilor de stat și cu angajații acestor instituții, în timpul programului de lucru al acestora.*

În pofida faptului că sunt contrar principiilor democratice și legale, pretind să devină o normalitate întrunirile desfășurate de concurenții electorali/reprezentanții acestora în incinta instituțiilor de stat, cu participarea angajaților acestor instituții, în timpul programului de lucru. Prin urmare, în schimbul exercitării atribuțiilor de funcție, fiind achitați din bani publici, angajații instituțiilor statului participă – benevol sau impuși - la întruniri electorale. Dar mai grav este faptul că de asemenea avantaje sunt privați concurenții din opoziție și cele care efectiv nu participă la actul guvernării.

Exemple: întrunirile electorale organizate cu angajații spitalelor în timpul orelor de muncă, în timp ce pacienții sunt nevoiți să aștepte; întrunirile organizate cu profesorii din școli în timpul în care aceștia ar trebui să fie prezenți la ore cu elevii, etc.

În perioada 2014 – 2020, în contextul celor 6 scrutine electorale naționale desfășurate, numărul de cazuri de utilizare abuzivă a resurselor administrative în alegeri a fost diferit de la un scrutin la altul (a se vedea graficul nr. 1). 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 unde în cursă au participat un număr de peste 3 mii concurenți electorali.

Evoluția utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri

În funcție de tipul de activități electorale desfășurate cu utilizarea abuzivă a resurselor administrative, constatăm că aproximativ 60% dintre acestea au fost cu implicarea angajaților statului în activități electorale în timpul orelor de muncă, 28% - asumarea meritelor pentru lucrări/servicii publice implementate din bani publici, iar aproximativ 10% - utilizarea funcției publice.¹⁰

În pofida numeroaselor cazuri raportate de utilizare abuzivă a resurselor administrative în alegeri, au fost atestate foarte puține cazuri de sancționare a subiecților responsabili de admiterea utilizării resurselor administrative în scop electoral. Astfel, în perioada 2014 – 2020, au fost identificate doar circa 4 hotărâri¹¹ prin care Comisia Electorală Centrală a avertizat/atentionat concurenții electorali sau autoritățile publice despre necesitatea neadmiterii utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri. În plus, menționăm că pe parcursul anilor, autoritatea electorală a avut mai mult o abordare selectivă în raport cu cazurile sesizate de utilizare abuzivă a resurselor administrative în alegeri.

¹⁰ Date obținute în baza [Rapoartelor](#) misiunilor Promo-LEX de observare a alegerilor, publicate pe pagina oficială a asociației.

¹¹ În 2014, PLDM a fost avertizat în legătură cu desfășurarea unei întruniri cu angajații Spitalului Raional Strășeni, în timpul orelor de muncă. În 2015, PL a fost avertizat în legătură cu asumarea meritelor pentru achiziționarea troleibuzelor, efectuată din bani publici. În 2019, administrația Consiliului Raional Căușeni a fost atenționată în legătură cu utilizarea semnăturii digitale a președintelui raionului, în timp ce acesta își avea suspendată activitatea din cauza înregistrării în calitate de concurent electoral. În 2019, PSRM a fost avertizat în legătură cu utilizarea imaginii instituției prezidențiale în alegeri.

Impactul utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în alegeri subminează valorile democratice fundamentale, fiind încălcate principalele principii ale alegerilor libere și corecte, după cum urmează:

- *nerespectarea neutralității și imparțialității în procesul electoral;*¹²

Alegerile trebuie să fie organizate astfel, încât să nu fie favorizați anumiți candidați sau alegători. Autoritățile publice trebuie să rămână neutre, în special în ceea ce privește campania electorală, acoperirea de către mass-media, dar și finanțarea publică a partidelor și campaniilor.

- *nu este asigurată egalitatea șanselor tuturor partidelor politice și a concurenților electorali;*

Utilizarea resurselor administrative în alegeri sporește necuvenit avantajele concurenților electorali care au acces la aceste resurse, în detrimentul concurenților care nu au acces la resursele statului. Din acest considerent, este necesar ca statul să garanteze egalitatea șanselor pentru toți concurenții electorali prin adoptarea unei atitudini imparțiale față de toți concurenții și prin aplicarea aceleiași legislații în mod echitabil tuturor.¹³

- *nu este asigurată libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie;*

Prin utilizarea instituțiilor statului în scopul promovării inițiativelor sociale, economice, de infrastructură etc., atât în perioada pre-electorală, cât și electorală, devine imposibilă delimitarea clară a activităților de stat (efectuate pe bani publici) și cele ale partidului politic.¹⁴ Din acest considerent, autoritățile statului trebuie să respecte obligațiunea de a fi neutre în scopul asigurării libertății alegătorilor de a-și forma o opinie corectă și informată dintre activitatea obișnuită de administrare pe care o întreprinde autoritatea, precum și activitățile realizate intenționat pentru a culege avantaje electorale.

¹² [Administrative](#) resources and fair elections. A practical guide for local and regional politicians and public officials.

¹³ [European Commission](#) for democracy through law (Venice Commission): Code of good practice in electoral matters.

¹⁴ [Document](#) of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.

Cauza aditerii utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri și soluțiile pentru rezolvarea problemei

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în alegeri este unul dintre cei mai semnificativi factori care influențează procesele electorale. Fenomenul enunțat poate avea chiar un impact decisiv asupra rezultatelor alegerilor.

În scopul combaterii fenomenului, este necesară existența unui cadru legal care să stabilească clar și exhaustiv ce sunt resursele administrative, care sunt sancțiunile prevăzute pentru utilizarea necorespunzătoare a acestora și cine urmează a fi sancționat. În prezent, în Republica Moldova lipsește o reglementare legală și normativă exhaustivă a problemei utilizării resurselor administrative. Din care cauză, considerăm că primul pas și cel mai important în soluționarea problemei analizate este consolidarea și perfectarea cadrului legal. Deja în condițiile existenței unei legislații dezvoltate în domeniu, va fi posibil de analizat și alte cauze eventuale, cum ar fi: gradul de executare a obligațiilor de către instituțiile publice cu responsabilități în supravegherea sau reacționării la astfel de probleme sau comportamentul legal al concurenților etc.

La același subiect însă, totuși, urmează a fi apreciat efortul CEC de a crea premise privind prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri, scop în care a fost elaborat *Manualul în materie de prevenire și combatere a utilizării resurselor administrative în procesele electorale*,¹⁵ precum și *Declarația de conduită privind condițiile și modul de susținere financiară, materială și nematerială a campaniei electorale*. Ultimul act menționat este semnat de fiecare concurent electoral, prin care aceștia își asumă inclusiv obligațiunea de a nu abuza de resurse administrative în alegeri. Cu toate acestea, constatăm că Manualul elaborat de CEC are doar un caracter informativ/de ghidare, fără o bază solidă a cadrului legal național cu referire la acest aspect.

Cadrul legal național conturează un cadru normativ general care în esență ar permite aplicarea sancțiunilor electorale, penale și contravenționale pentru cazurile de utilizare ilicită a resurselor administrative în alegeri. Astfel, distingem 4 acte normative de bază care definesc utilizarea nejustificată a resurselor administrative:

- *Constituția Republicii Moldova*.¹⁶

Art. 127 prevede că statul ocrotește proprietatea, iar proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

- *Codul electoral al Republicii Moldova*.¹⁷

Art. 52, alin. (7) interzice candidaților utilizarea mijloacelor și bunurilor publice (resursele administrative) în campaniile electorale, iar autoritățile/instituțiile publice și cele asimilate acestora nu pot transmite/acorda concurenților electorali bunuri publice sau alte favoruri decât pe bază de contract, în condiții de egalitate pentru toți concurenții electorali. Gestionarea prevederilor respective este în responsabilitatea Comisiei Electorale Centrale.

Totuși, reiterăm că din experiența de monitorizare a alegerilor, s-a observat că utilizarea abuzivă a resurselor administrative începe imediat după anunțarea oficială a datei alegerilor, nelimitându-se strict la perioada campaniei electorale. Prin urmare, considerăm necesară ajustarea cadrului legal în vederea extinderii perioadei în care este interzisă utilizarea resurselor administrative în scop

¹⁵ Scopul declarant al documentului este ghidarea organelor electorale și tuturor actorilor implicați în procesele electorale (partide politice, candidați la funcții electivă, funcționari și organe de stat, instituții mass-media etc.) în perioada electorală, în vederea prevenirii și combaterii utilizării resurselor administrative în scopuri electorale.

¹⁶ [Constituția](#) Republicii Moldova.

¹⁷ [Codul](#) electoral al Republicii Moldova.

electoral (perioada cuprinsă între ziua când este anunțată oficial data alegerilor și ziua în care au fost validate alegerile).¹⁸

Suplimentar, pentru a nu admite utilizarea resurselor administrative în baza funcției publice deținute, art. 13 prevede că candidații înregistrați trebuie să-și suspende activitatea în funcția publică pe care o deține. Sub incidența prevederilor menționate nu au fost incluse funcțiile de președinte al statului, președinte al parlamentului, prim-ministru, secretar general și secretar de stat.

În pofida celor expuse, în contextul alegerilor care implică necesitatea colectării semnăturilor de susținere a candidatului desemnat, au fost raportate situații în care persoanele cu funcții publice, fiind desemnate în calitate de candidați (până la înregistrarea în calitate de concurenți), au beneficiat de dividende politice și electorale necuvenite, datorită exercitării atribuțiilor de funcție (pe parcursul perioadei de colectare a semnăturilor). În acest sens, în cazul colectării semnăturilor în susținerea candidatului, considerăm că urmează a fi extinsă perioada de suspendare a activității în funcție la momentul desemnării oficiale a candidatului de către grupul de inițiativă/organul împuternicit al partidului politic, și nu la momentul înregistrării acestuia în calitate de concurent electoral. Concomitent, sub incidența obligațiunii de suspendare a activității în funcția publică urmează a fi incluși și secretarii generali și cei de stat.

De asemenea, în scopul unei abordări echitabile a candidaților care dețin funcții publice, considerăm că urmează a fi revizuite prevederile legale privind candidații care ocupă funcția de președinte a statului, președinte al parlamentului și prim-ministru. Astfel, pentru a asigura o delimitare clară între exercițiul funcției publice deținute și cea de concurent electoral desemnat,¹⁹ considerăm că este necesară adoptarea unor norme legale clare privind reglementarea măsurilor care trebuie să fie luate pentru asigurarea egalității șanselor tuturor concurenților electorali. În acest sens, de la momentul desemnării în calitate de concurent electoral, considerăm necesară evitarea implicării persoanelor respective în activități publice care ar promova candidatura acestuia în calitate de concurent electoral (lansarea/darea în exploatare a diverselor lucrări/servicii/proiecte publice, acordarea diverselor premii/diplome, etc.).

Atragem atenția și asupra necesității ca persoanele cu funcții de demnitate publică sau funcționarii publici, în contextul implicării active în agitația electorală a concurenților, să se înregistreze în calitate de persoane de încredere ale acestora, în conformitate cu prevederile Codului electoral. Chiar dacă oficial ar putea fi în concediu pe perioada campaniei, în virtutea funcțiilor deținute aceștia pot forma sau influența opțiunea alegătorilor din raza de responsabilitate funcțională. Art. 50, alin. (1) stabilește că persoanele de încredere îi ajută pe concurenții electorali la desfășurarea campaniilor electorale ale acestora, fac agitație electorală în favoarea lor și le reprezintă interesele în relațiile cu autoritățile publice, cu alegătorii, cu consiliile și birourile electorale. Trebuie să deosebim rolul persoanei de încredere în procesul de agitație electorală de cel al cetățeanului, care are dreptul de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali.

¹⁸ Joint [Guidelines](#) for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, adopted by the Council for Democratic Elections at its 54th meeting, Venice, 10 March 2016 and by the Venice Commission at its 106th plenary session, CDL-AD(2016)004-e, p. 13.

¹⁹ Joint [Guidelines](#) for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, adopted by the Council for Democratic Elections at its 54th meeting, Venice, 10 March 2016 and by the Venice Commission at its 106th plenary session, CDL-AD(2016)004-e, Section A, p. 4.2.

- *Codul contravențional al Republicii Moldova.*²⁰

Art. 48¹, alin. (5), prevede că utilizarea ilicită în campaniile electorale de resurse administrative (bunuri publice), inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative (bunurilor publice), se sancționează cu amendă de la 90 la 240 de unități convenționale (225 – 600 euro) aplicată *persoanei cu funcție de răspundere*²¹ și cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de până la un an. Gestionarea prevederilor respective este în responsabilitatea Ministerului Afacerilor Interne.

În formula actuală a prevederilor legale enunțate, constatăm că sub incidența contravențională sunt incluse persoanele fizice care la data săvârșirii faptei au împlinit vârsta de 18 ani și persoanele cu funcție de răspundere. Prin urmare, nu sunt prevăzute sancțiuni contravenționale pentru persoanele publice și de demnitate publică. În acest sens, considerăm necesară ajustarea actului normativ în vederea includerii persoanelor publice și de demnitate publică ca subiecți ai contravenției (definirea acestora la art. 16, după modelul din Codul penal, și includerea lor ca subiecți ai contravenției la art. 48¹). La acest capitol, CEC și MAI vor avea obligațiunea de conlucrare în scopul asigurării investigării și sancționării cazurilor de utilizare a resurselor administrative.

Concomitent, constatăm că interdicția de utilizare ilicită de resurse administrative (bunuri publice) este limitată doar la perioada campaniei electorale, fiind necesară extinderea perioadei respective, ca și în cazul Codului electoral (perioada cuprinsă între ziua în care a fost anunțată oficial data alegerilor și data când au fost validate alegerile).

În ceea ce privește sancțiunile stabilite pentru cazurile de utilizare abuzivă a resurselor administrative în scop electoral, considerăm că acestea nu sunt proporționale și disuasive. Astfel, de exemplu, în cazul în care 50 de angajați ai unei instituții de stat au participat la o întrunire electorală în timpul orelor de lucru timp de 2 ore, atunci prejudiciul cauzat ar fi de aproximativ 4 737 lei sau 237 euro (47,37 lei/ora din salariul mediu pe economie pentru anul 2021). Prin urmare, în scopul asigurării caracterului disuasiv al sancțiunilor, considerăm necesară majorarea acestora (de exemplu, 600 – 1000 de unități contravenționale sau 30 000 – 50 000 lei).

- *Codul penal al Republicii Moldova.*²²

Art. 181², alin. (2) prevede că utilizarea de resurse administrative (bunuri publice), inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative (bunurilor publice) în

²⁰ [Codul](#) contravențional al Republicii Moldova.

²¹ În Codul contravențional, subiecți pasibili de răspundere contravențională pentru utilizarea ilicită de resurse administrative sunt indicate persoanele cu funcție de răspundere. De cealaltă parte, Codul penal al Republicii Moldova definește 3 categorii de persoane:

1) Persoana cu funcție de răspundere - persoană căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, într-o autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice.

2) Persoana publică - funcționarul public, inclusiv funcționarul public cu statut special (colaboratorul serviciului diplomatic, al serviciului vamal, al organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, altă persoană care deține grade speciale sau militare); angajatul autorităților publice autonome sau de reglementare, al întreprinderilor de stat sau municipale, al altor persoane juridice de drept public; angajatul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică; persoana autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public.

3) Persoana cu funcție de demnitate publică - persoana al cărei mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova sau care este investită în funcție, prin numire sau prin alegere, de către Parlament, Președintele Republicii Moldova sau Guvern, altă persoană cu funcție de demnitate publică stabilită prin lege; persoana căreia persoana cu funcție de demnitate publică i-a delegat împuternicirile sale.

²² [Codul](#) penal al Republicii Moldova.

campaniile electorale, dacă au fost cauzate daune în proporții mari, se pedepsește cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 de unități convenționale (10 000 – 15 000 euro) sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la 2 la 5 ani. Gestionarea prevederilor respective este în responsabilitatea Ministerului Afacerilor Interne și Procuraturii Anticorupție.

Astfel, constatăm că și în acest caz, interdicția este doar pentru perioada campaniei electorale, urmând a fi ajustat cadrul legal pentru extinderea perioadei respective, similar Codului contravențional și Codului electoral.

În contextul celor expuse, pe lângă ajustările ce urmează a fi efectuate pentru a îmbunătăți prevederile legale privind utilizarea ilicită a resurselor administrative, constatăm că cadrul legal național nu are o abordare uniformă și explicită a noțiunii și semnificației resurselor administrative, conformă prevederilor standardelor internaționale în domeniu.

Astfel, Codul penal și Codul contravențional se referă la resursele administrative drept "bunuri publice", iar Codul electoral – drept "mijloace și bunuri publice". Prin urmare, este dificilă sancționarea persoanelor care utilizează abuziv în scop electoral instituțiile statului, funcționarii publici, proiectele/activitățile implementate pe bani publici etc. din moment ce acestea nu sunt calificate de cadrul legal drept resurse administrative. Menționăm că până în prezent, organele de investigații nu au finalizat nici caz de utilizare abuzivă a resurselor administrative în alegeri.

Prin urmare, în scopul definirii clare și exhaustive a resurselor administrative,²³ considerăm că urmează a fi ajustat cadrul legal,²⁴ cu adoptarea definiției formulate de Comisia de la Veneția și OSCE:²⁵

*Resursele administrative sunt resursele umane, financiare, **in natura** (de exemplu, beneficii în baza programelor sociale, incluzând bunuri și resurse în natură) și alte resurse imateriale de care beneficiază demnitarii și funcționarii publici, care derivă din controlul acestora asupra sectorului public: angajați, alocații financiare, acces la facilitățile publice, precum și beneficii sub forma prestigiului sau prezenței publice datorată funcției deținute și care se poate transforma în susținere politică sau altă formă de sprijin.*

²³ Adoptarea unei definiții clare și exhaustive a resurselor administrative a fost recomandată și de Comisia de la Veneția în "[Opinia](#) urgentă comună asupra proiectului Legii nr. 63 de amendare a Codului electoral, Codului contravențional și Codului audiovizualului", CDL-AD(2020)027-e.

²⁴ Noțiunea de resurse administrative urmează a fi definite în 3 acte normative: Codul electoral, Codul contravențional și Codul penal.

²⁵ [Report](#) on the misuse of administrative resources during electoral processes adopted by the Council for Democratic Elections at its 46th meeting (Venice, 5 December 2013) and the Venice Commission at its 97th Plenary Session (Venice, 6-7 December 2013).

Concluzii

Toți cetățenii au dreptul să solicite instituțiilor statului să le fie asigurate condiții de integritate, transparență și angajament din partea tuturor actorilor electorali, indiferent de funcția și statutul acestora. Reiterăm că utilizarea abuzivă a resurselor administrative în alegeri nu asigură concurenților electorali șansa de a concura pe picior de egalitate în alegeri. În același timp, alegătorilor le este subminat dreptul de a alege fără a fi influențați în mod nejustificat.

În acest sens, în vederea prevenirii și combaterii utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri, considerăm necesară întreprinderea următoarelor măsuri:

- *definirea clară și exhaustivă a resurselor administrative, în conformitate cu prevederile standardelor internaționale în domeniu;*
- *extinderea perioadei în care este interzisă utilizarea ilicită a resurselor administrative în scop electoral (perioada dintre ziua în care a fost anunțată data alegerilor și ziua în care au fost validate rezultatele alegerilor);*
- *extinderea listei persoanelor care dețin funcții publice obligate să-și suspende activitatea în cazul înregistrării în calitate de candidat (inclusiv secretarii de stat și secretarii generali);*
- *în cazul necesității colectării semnăturilor de susținere, suspendarea funcției persoanelor care dețin funcții publice la momentul desemnării oficiale în calitate de candidat;*
- *reglementarea explicită a activităților cu implicarea publică a președintelui statului, președintelui parlamentului și a prim-ministrului – în cazul deținerii acestora a statutului de candidat desemnat oficial în alegeri de către grupul de inițiativă/organul împuternicit al partidului politic - care ar promova candidatura acestora în calitate de concurent electoral (lansarea/darea în exploatare a diverselor lucrări/servicii/proiecte publice, acordarea diverselor premii/diplome, etc.);*
- *extinderea listei de subiecți pasibili de răspundere contravențională pentru utilizarea ilicită de resurse administrative, inclusiv persoanele publice și de demnitate publică;*
- *majorarea sancțiunilor contravenționale pentru cazurile de utilizare ilicită a resurselor administrative.*

Recomandări

Parlamentului Republicii Moldova

Ajustarea Codului electoral, după cum urmează:

- **art. 1: a)** modificarea noțiunii "*perioadă electorală*", prin definirea acesteia drept "perioadă de timp cuprinsă între ziua aducerii la cunoștința publică a datei desfășurării alegerilor și ziua în care rezultatele alegerilor sunt confirmate de către organele competente"; **b)** includerea noțiunii "*resurse administrative*", cu următoarea definiție: "resursele umane, financiare, *in natura* (de exemplu, beneficii în baza programelor sociale, incluzând bunuri și resurse în natură) și alte resurse imateriale de care beneficiază demnitarii și funcționarii publici, care derivă din controlul acestora asupra sectorului public: angajați, alocații financiare, acces la facilitățile publice, precum și beneficii sub forma prestigiului sau prezenței publice datorată funcției deținute și care se poate transforma în susținere politică sau altă formă de sprijin".

- **art. 13, alin. (3):** în cazul colectării semnăturilor de subscripție, stabilirea drept termen de suspendare a activității în funcție data la care candidatul a fost desemnat oficial de către grupul de inițiativă/organul împuternicit al partidului politic (și nu înregistrat în calitate de concurent).

- **art. 13, alin. (3):** suplinirea listei persoanelor care cad sub incidența obligațiunii de suspendare a activității cu următoarele persoane: secretar de stat, secretar general.

- **art. 52, alin. (7)** urmează a fi expus în următoarea redacție: "Candidații nu pot folosi resursele administrative în perioadele electorale, iar autoritățile/instituțiile publice și cele asimilate acestora nu pot transmite/acorda concurenților electorali bunuri publice sau alte favoruri decât pe bază de contract, în condiții de egalitate pentru toți concurenții electorali."

- reglementarea explicită a activităților cu implicarea publică a președintelui statului, președintelui parlamentului și a prim-ministrului – în cazul deținerii acestora a statutului de candidat desemnat oficial în alegeri de către grupul de inițiativă/organul împuternicit al partidului politic - care ar promova candidatura acestora în calitate de concurent electoral (lansarea/darea în exploatare a diverselor lucrări/servicii/proiecte publice, acordarea diverselor premii/diplome, etc.).

Ajustarea Codului contravențional, după cum urmează:

- **art. 16:** includerea noțiunilor "*persoană publică*" și "*persoană cu funcție de demnitate publică*" și definirea acestora conform definiției din Codul penal, la art. 123.

- **art. 48¹, alin. (5):** includerea persoanelor publice și persoanelor de demnitate publică ca subiecți ai contravenției pentru utilizarea ilicită a resurselor administrative.

- **art. 48¹, alin. (5):** înlocuirea sintaxei "campaniile electorale" cu "perioadele electorale".

- **art. 48¹, alin. (5):** înlocuirea cifrei "90" cu "600", iar a cifrei "240" – cu "1000".

- **art. 48¹, alin. (5):** excluderea sintaxei "(bunuri materiale)" după sintaxa "resurse administrative". La sfârșitul aliniatului, se adaugă următoarele: "Resursele administrative sunt resursele umane, financiare, *in natura* (de exemplu, beneficii în baza programelor sociale, incluzând bunuri și resurse în natură) și alte resurse imateriale de care beneficiază demnitarii și funcționarii publici, care derivă din controlul acestora asupra sectorului public: angajați, alocații financiare, acces la facilitățile publice, precum și beneficii sub forma prestigiului sau prezenței publice datorată funcției deținute și care se poate transforma în susținere politică sau altă formă de sprijin".

Ajustarea Codului penal, după cum urmează:

- **art. 181², alin. (2):** înlocuirea sintaxei "campaniile electorale" cu "perioadele electorale".

- **art. 181², alin. (2):** excluderea sintaxei "(bunuri materiale)" după sintaxa "resurse administrative". La sfârșitul aliniatului, se adaugă următoarele: "Resursele administrative sunt resursele umane, financiare, *in natura* (de exemplu, beneficii în baza programelor sociale, incluzând bunuri și resurse în natură) și alte resurse imateriale de care beneficiază demnitarii și funcționarii publici, care derivă din controlul acestora asupra sectorului public: angajați, alocații financiare, acces la facilitățile publice, precum și beneficii sub forma prestigiului sau prezenței publice datorată funcției deținute și care se poate transforma în susținere politică sau altă formă de sprijin".