

CICDE

Centrul de Instruire Continuă
în Domeniul Electoral

Digest Electoral

*Revistă de analiză, teorie
și cercetare electorală*

Decembrie, 2020

CENTRUL DE INSTRUIRE CONTINUĂ ÎN DOMENIUL ELECTORAL
PE LÂNGĂ COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ

DIGEST ELECTORAL

Decembrie 2020

Revistă de analiză, teorie și cercetare electorală

Chișinău, 2020

Revistă de analiză, teorie și cercetare electorală editată de Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE) pe lângă Comisia Electorală Centrală (CEC)

Publicație bianuală
ISSN (print): 2587-3725
ISSN (online): 2587-3733

Colegiul de redacție:

Redactor-șef – **Doina Bordeianu**, dr. în științe politice
Redactor – **Pavel Cabacenco**
Secretar publicație – **Arina Kraijdan**, dr. în istorie

Consiliul editorial:

Mariana Iațco,
dr. în științe politice, lector la Universitatea de Stat din Moldova
Mariana Kalughin,
expertă în cadrul Asociației pentru Democrație Participativă ADEPT

SUMAR

**Soluționarea litigiilor electorale în instanțele de judecată.
Studiu de caz — alegerile prezidențiale din 2020**

Ludmila Lupașco

5

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în campanii electorale. Campanii electorale: aspecte teoretice și practice

Mariana Kalughin

18

Specificul răspunderii penale în procesul electoral

Victoria Cenușă

33

Reglementarea juridică a discursului la ură

Mihai Rotaru

49

**Transportarea alegătorilor către secțiile de votare:
problema reglementării juridice**

Arina Kraijdan

59

CUVÂNT ÎNAINTE

Stimați cititori și cititoare,

Revista „Digest electoral” a fost concepută ca o sursă informativă pentru cei interesați de alegeri, oferindu-le posibilitatea de a lua cunoștință cu reglementările inovative, istoricul, dezvoltarea și aplicabilitatea votului, precum și pentru a pune la dispoziția cercetătorilor o platformă adecvată de exprimare prin articole de specialitate științifico-practice.

Revista a fost fondată în anul 2017 de Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE) de pe lângă Comisia Electorală Centrală, fiind o publicație bi-anuală de analiză, teorie și cercetare electorală, iar în anul 2019 a fost înregistrată la Camera Națională a Cărții din Republica Moldova.

Cea de-a patra ediție a revistei este dedicată aspectelor juridico-practice ale procesului electoral din țară. Revista include subiecte ce țin de soluționarea litigiilor electorale de către instanțele judecătorești, utilizarea abuzivă a resurselor administrative în campania electorală, formele și complexitatea răspunderii penale în procesul electoral, reflectarea sub aspect juridic legal a discursului de ură și a transportării organizate a alegătorilor către secțiile de votare.

Revista își deschide paginile sale tuturor celor interesați de a contribui la dezvoltarea domeniului electoral prin studii, analize și cercetări valoroase și reprezentative, din țară și străinătate. Așteptăm articole științifice originale, ce nu au fost valorificate prin publicare în alte reviste științifice sau în volumele conferințelor științifice.

Cu drag,
Echipa CICDE

SOLUȚIONAREA LITIGIILOR ELECTORALE ÎN INSTANȚELE DE JUDECATĂ. STUDIU DE CAZ: ALEGERILE PREZIDENTIALE DIN 2020

ELECTION DISPUTE RESOLUTION BY THE COURTS.
CASE STUDY — THE 2020 PRESIDENTIAL ELECTION

Ludmila LUPAȘCO,
Magistru în drept, formatoare în cadrul
Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE)

Scopul prezentului articol se axează pe analiza funcționalității garanțiilor juridice de protecție a drepturilor electorale, în special, prin aplicarea procedurii contenciosului administrativ în cadrul soluționării litigiilor electorale. Importanța instituției contenciosului administrativ în domeniul electoral reezidă din însuși specificul acesteia. Astfel, litigiile electorale se deosebesc prin obiectul de examinare (acțiunile, inacțiunile organelor electorale și ale concurenților electorali), termenele în care se soluționează acestea (24 h, 3 – 5 zile), subiecții implicați în acest proces etc.

Tematica prezentului articol este una și de un interes sporit, fiind subiect de discuție în cadrul diverselor întruniri, seminare, conferințe, inclusiv la nivel internațional. La fel, subiecții antrenați în procesul de monitorizarea a scrutinelor acordă o atenție sporită și, în mod constant, reflectă concluziile și recomandările la capitolul examinării și soluționării litigiilor electorale.

The purpose of this article is analyze the functionality of legal guarantees for the protection of electoral rights in particular, by applying the procedure of juridical administrative procedures to the settlement of electoral disputes. The importance of the institution of administrative disputes in the electoral sphere lies in its specificity. Thus, the electoral disputes differ in terms of the object of examination (actions, inaction of electoral bodies and electoral contestants), the time of their resolution (24 hours, 3 – 5 days), the subjects involved in this process.

The topic of this article is current and of great interest, being the subject of discussion in various meetings, seminars, conferences, including internationally. Likewise, the subjects involved in the election monitoring process pay increased attention and constantly reflect the conclusions and recommendations regarding the examination and settlement of electoral disputes.

Cuvinte-cheie: *contestație, litigiu electoral, contencios administrativ, instanța de judecată.*

Keywords: *complaint, election dispute, administrative contentious, court.*

Introducere

Orice scrutin se desfășoară în condiții de competitivitate între principalii actori ai procesului electoral – concurenții electorali. Este logic și firesc ca fiecare concurent electoral să se asigure în privința respectării de către adversarul său a regulilor prestabilite.

Totodată, competitorii electorali au menirea de a supraveghea modul în care activează organele electorale. Or, de acțiunile și deciziile acestora depinde realizarea drepturilor electorale ale concurenților electorali.

În același timp, componenta care contribuie la modul de formare a puterii de stat, adică alegătorii, trebuie să aibă certitudinea că procesul electoral se desfășoară pe principii de legalitate, echitate, admisibilitate și maximă transparență. Iar în cazul în care principiile de drept nu sunt garantate, este bine ca alegătorii să fie apți de a contesta în fața unei instituții judiciare competente iregularitățile admise.

Soluționarea litigiilor electorale reprezintă un factor major ce asigură corectitudinea și libertatea alegerilor, inclusiv în fața evaluatorilor internaționali din domeniu. Conflictelor electorale sunt inerente în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor din întreaga lume, iar mecanismele de examinare și soluționare a litigiilor electorale puse în aplicare ar trebui să fie atât de eficiente încât să facă față oricăror eventuale provocări în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor.

În acest sens, după cum proclamă și Ghidul de soluționare a conflictelor electorale, „nu există standarde internaționale privind soluționarea contestațiilor. Rezolvarea contestațiilor electorale implică aplicarea standardelor internaționale care reglementează în ansamblu exercitarea drepturilor și aplicarea regulilor în procesul electoral în corelare cu cerințele legii și al independenței judiciare”.

Pe bună dreptate, orice raport de monitorizare a procesului de organizare și desfășurare a alegerilor, întocmit atât de entitățile naționale, dar și de cele internaționale, precum și analizele, studiile postelectorale includ, în mod constant și fără nicio excepție, compartimentul dedicat procedurilor de examinare a litigiilor electorale, respectiv, maniera în care este gestionat acest proces de către autoritățile competente.

În condițiile în care scrutinul prezidențial din toamna anului 2020 s-a încheiat relativ recent, iar Curtea Constituțională nu s-a expus, până la momentul scrierii articolului, asupra legalității rezultatelor acestuia, prin acest articol ne propunem să efectuăm o analiză preliminară a modului de soluționare a litigiilor electorale, în particular de către instanțele de judecată.

Cadrul normativ aplicabil în procesul de soluționare a litigiilor electorale

Examinarea litigiilor electorale reprezintă o procedură importantă în cadrul procesului electoral și un act de extremă responsabilitate atât pentru organele electorale, cât și pentru instanțele de judecată. În același timp, procesul electoral este un fenomen în continuă dezvoltare, fapt care presupune implicarea și altor subiecți în acest proces, drepturile și obligațiile cărora sunt reglementate, inclusiv prin stabilirea unui mecanism efectiv de valorificare și determinare a competențelor altor instituții abilitate să examineze litigii cu caracter electoral.

Legitimitatea oricărui proces electoral se apreciază în coraport cu abilitatea și competența organelor electorale și instanțelor de judecată investite cu atribuții de a examina prompt și efectiv contestațiile subiecților de drept, adoptând o soluție asupra acestora, în limita cadrului legal existent.

Examinând în retrospectivă cadrul normativ aplicabil la ultimul scrutin prezidențial din 2016, evidențiem modificările care au intervenit la nivel de reglementare a procedurilor ce țin de soluționarea contestațiilor parvenite din partea participanților la exercițiul electoral. Respectiv, apreciem că intervențiile legislative operate determină procedura de soluționare a litigiilor electorale, extinde competențele și responsabilitățile autorităților implicate în cadrul acestor proceduri, stabilește conduita subiecților, drepturile și obligațiile cărora se valorifică în cadrul procedurilor electorale.

Deci, relevăm că de la scrutinul prezidențial din 2016, procedurile judiciare din capitolul 12 al Codului electoral nr. 1381 -XIII din 21.11.1997 publicat în Monitorul Oficial al R.Moldova nr.81/667 din 08.12.1997 din 21.11.1997, republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.277-287/585 din 26.08.2016, și Monitorul Oficial al R.Moldova nr.451-463/768 din 29.12.2017, au suferit anumite modificări.

Aici ne referim la Legea nr. 154/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a fost introdus sistemul electoral mixt în cadrul alegerilor parlamentare. În acest sens, la capitolul 12, pe lângă ajustările aferente sistemului electoral mixt, a fost revăzută norma ce stabilește tipurile de sancțiuni ce pot fi aplicate de organele electorale, fiind introdus, totodată, și „apelul” ca formă de contestare a hotărârilor judecătorești, precum și restrânse termenele de depunere a apelului și recursului la o zi de la pronunțate.

Ulterior, prin Legea nr. 113/2019 pentru modificarea unor acte legislative, capitolul 12 din Codul electoral a fost ajustat în sensul substituirii „Legii contenciosului administrativ” prin „Codul administrativ”.

În consecință, remarcăm că procedurile electorale ce țin de soluționarea litigiilor electorale nu au suferit modificări majore, în special în intervalul de timp apropiat

perioadei electorale din 2020, fapt apreciat drept pozitiv în contextul asigurării principiilor de stabilitate și predictibilitate a normelor juridice.

Însă au rămas constante prevederile privind procedurile specifice scrutinului prezidențial, care sunt detaliate în Titlul IV din Codul electoral (în particular, condițiile pentru desemnarea și înregistrarea candidaților la funcția de Președinte al Republicii Moldova), precum și cele din actele normative adoptate de Comisia Electorală în acest sens.

Totuși, la capitolul reglementări în domeniul soluționării litigiilor electorale în cadrul alegerilor prezidențiale, catalogăm drept un element novatoriu procedura contenciosului administrativ, dezvoltată de Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018 (în vigoare la 01.04.2019).

Astfel, apreciem că scrutinul prezidențial din 01.11.2020 a creat noi premise pentru valorificarea procedurilor în contencios administrativ, în special în domeniul examinării litigiilor electorale, în condițiile implementării reglementărilor relativ noi din Codul administrativ.

Constatăm că de fapt instanțele de judecată au implementat deja normele Codului administrativ, chiar în procesul de soluționare a contestațiilor electorale la alegerile locale, însă pentru prima dată au coroborat prevederile procedurii contenciosului administrativ cu procedurile electorale în cadrul unui scrutin prezidențial.

Procedura contenciosului administrativ în cadrul litigiilor electorale

În condițiile art. 73 alin. (7) din Codul electoral, contestațiile depuse la instanțele de judecată se examinează în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă și ale Codului administrativ.

În aceleași timp, procedura de examinare și soluționare a contestațiilor electorale este reglementată în capitolul 12 din Codul electoral, prevederile căruia se califică drept norme materiale și speciale în raport cu alte reglementări aferente procedurilor judiciare în domeniul electoral.

În acest context, art. 2, alin. (2) din Codul administrativ stabilește excepțiile de la aplicarea procedurii contenciosului administrativ. Potrivit normei citate, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile Codului administrativ numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor codului.

În condițiile descrise, remarcăm importanța sarcinii examinării corecte a cazurilor depistate și responsabilitatea autorităților abilitate investite cu competențe în soluționarea litigiilor electorale.

După părerea noastră, alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020 au fortificat impactul reformării procedurii administrative, precum și a mecanismului de implementare a acestora în cadrul raporturilor litigioase din domeniul electoral. Totuși specificul litigiilor electorale a evidențiat lacunele de drept în condițiile corelării legislației electorale cu noile reglementări ale procedurii contenciosului administrativ, în special în cadrul examinării contestațiilor electorale aferente scrutinului prezidențial.

Reieșind din prevederile capitolului 12 din Codul electoral, constatăm că, de fapt, competența materială a instanțelor judecătorești în soluționarea litigiilor electorale nu a suportat modificări substanțiale după ultimele scrutine naționale.

În acest sens, instanțelor de judecată le-a revenit competența de a examina contestațiile ce se referă la:

- a. hotărârile și acțiunile/inacțiunile Comisiei Electorale Centrale, în particular Curtea de Apel Chișinău;
- b. deciziile și acțiunile/inacțiunile Consiliului Audiovizualului, în particular Curtea de Apel Chișinău;
- c. campania electorală efectuată prin mijloace de informare în masă (presa scrisă);
- d. hotărârile și acțiunile/inacțiunile consiliilor electorale de circumscripție, în particular judecătoria în a cărei rază teritorială se află consiliul corespunzător;
- e. hotărârile și acțiunile/inacțiunile birourilor electorale ale secțiilor de votare din țară emise pe marginea contestațiilor depuse în ziua alegerilor, în particular judecătoria, în a cărei rază se află organul electoral;
- f. acțiunile/inacțiunile și hotărârile birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate, precum și contestațiile referitoare la exercitarea dreptului la vot și administrarea alegerilor peste hotarele țării, în particular judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

O primă analiză a obiectului litigiilor electorale, examinate și soluționate de către instanța de judecată în cadrul alegerilor prezidențiale din 2020, denotă că preponderent instanțele de judecată au fost sesizate pe marginea legalității hotărârilor Comisiei Electorale Centrale, precum și în privința scrisorilor acesteia perfectate în procesul de realizare a procedurilor electorale.

În același timp, remarcăm că cei mai activi subiecți în calitate de contestatari s-au dovedit a fi concurenții electorali, dar și candidații desemnați pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, însă neînregistrați în calitate de concurenți elec-

torali, partidele politice, precum și alți subiecți care au invocat încălcarea drepturilor legitime ale celor dintâi.

Dat fiind faptul că procedura de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile prezidențiale este una specifică, aceasta se caracterizează prin două etape – cea de înregistrare a grupului de inițiativă și colectarea semnăturilor pentru susținerea candidatului desemnat, urmată de etapa depunerii setului de documente, inclusiv listele de subscripție cu numărul necesar de semnături, pentru înregistrarea în calitate de concurent electoral.

Prin urmare, fiind un proces complex, subiecții care nu s-au conformat procedurilor electorale aferente celor două etape sus-indicate au fost taxați de Comisia Electorală Centrală, prin refuzul de a înregistra fie grupul de inițiativă (HCEC nr. 4170 și 4173 din 03.09.2020), fie înscrierea în calitate de concurent electoral (HCEC nr.4263 din 18.09.2020).

În două cazuri, subiecții vizați au contestat hotărârile Comisiei Electorale Centrale la Curtea de Apel Chișinău. În urma examinării contestațiilor, instanța de contencios administrativ a declarat într-un prim caz inadmisibilă acțiunea (dosar nr. 3-102/20), iar în cel de-al doilea acțiunea a fost respinsă ca fiind neîntemeiată (3-115/20).

Studiu de caz prin prisma practicii judiciare

Sinteza dosarelor judiciare aferente alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova reflectă impactul respectării procedurii judiciare inițiale de către instanțele judecătorești, care, ținând cont de rigorile art. 207 din Codul administrativ, au demarat procedura în contencios administrativ prin verificarea inițială a condițiilor de admisibilitate a acțiunilor în contencios administrativ depuse de subiecții implicați în procesul electoral.

În mare parte, instanțele de judecată au emis încheieri privind declararea inadmisibilității acțiunilor depuse, fiind reținute drept temei de inadmisibilitate circumstanțele invocate la art. 207 alin. (2) lit. d), f), e) și h) din Codul administrativ.

Astfel, în condițiile art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

În același timp, alineatul (2) al art. 207 din Codul administrativ indică circumstanțele în prezența cărora instanța de judecată decide asupra declarării drept inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ.

O primă analiză a litigiilor electorale denotă că, în anumite cazuri, instanțele judecătorești au emis încheieri în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ, pe motiv că acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209 din Codul administrativ.

Totodată, menționăm că în aceste cazuri, instanțele de judecată au aplicat regulile de calculare a termenelor stabilite de art. 72 din Codul electoral în cazul depunerii contestațiilor electorale. Respectiv, în coraport cu termenele stabilite la art. 209 din Codul administrativ, legislația electorală stabilește termen extrem de restrâns pentru depunerea contestațiilor, și anume 3 zile calendaristice de la data săvârșirii acțiunii, identificării inacțiunii sau adoptării hotărârii (a se vedea dosarele nr. 3-100/20 și nr. 3-121/20).

În alte situații litigioase, instanțele de judecată au emis încheieri în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, potrivit căruia acțiunea se declară inadmisibilă în cazul în care reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ. Subsecvent, potrivit art. 17 din Codul administrativ, dreptul vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În aceste cazuri, instanțele de judecată au stabilit că actele administrative ale organelor electorale, contestate de reclamant, nu au îngreunat drepturile legitime ale contestatarilor stabilite de legislația electorală.

În constatările expuse prin actele judecătorești, instanțele au reținut că reclamantii nu au făcut dovada directă sau indirectă a revendicării unui drept al lor pentru a parcurge testul de admisibilitate și necesitatea de protecție legală pe cale judiciară, ce o oferă acțiunea în contestare.

Totodată, instanțele au conchis că acțiunea în contencios are menirea de a oferi protecție juridică persoanei al cărei drept a fost lezat prin aprobarea actului administrativ ilegal al autorității publice, dar nu este un mijloc legal prin care să se urmărească blocajul activității autorităților publice sau antrenarea fără motiv a terților în acțiuni judiciare pentru motive de insatisfacție generală.

Pe marginea acestor litigii, instanța a indicat că în situația în care reclamantul nu invocă un drept propriu sau un interes legal în calitatea sa de alegător sau concurent electoral, care urmează să fie apărat, acțiunea urmează a fi catalogată drept actio popularis.

Referitor la acest subiect se atrage atenția asupra constatărilor instanțelor de judecată în partea ce ține de determinarea obiectului litigiului electoral. În spețele examinate, instanțele au stabilit că actele contestate nu constituie activitate administrativă

în sensul art.5 din Codul administrativ. Respectiv, în litigiul prin care s-a contestat legalitatea circularei nr. CEC-8/2796 din 15.09.2020 despre modalitatea de primire a donațiilor și de efectuare a cheltuielilor de către concurenții electorali la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020, instanța a conchis că acest act constituie o simplă abordare doctrinară, o interpretare teoretică a normelor Codului electoral, interpretare care nu este obligatorie. Or, prin circulara emitentă nu se modifică situația juridică deja existentă și/sau nu este generată o situație juridică inexistentă până la emiterea ei, fiind preluate prevederile Codului electoral (a se vedea dosarul nr. 3-108/20).

Relevante la acest compartiment sunt și cazurile judiciare în care instanțele judecătorești au declarat inadmisibile acțiunile de contestare a legalității scrisorilor autorităților publice. În argumentarea deciziei luate, instanța a concluzionat că scrisoarea nu este un act administrativ, deoarece nu conține în sine calitățile unui act administrativ așa cum este prevăzut de art.12 din Codul administrativ și art.2 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Deci, instanța a reținut că scrisoarea în sine este doar o operațiune administrativă în sensul art.15 alin. (1) din Codul administrativ, iar operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice (a se vedea dosarele nr. 3-160/20, nr. 3-162/20).

Pe marginea litigiilor electorale analizate, evidențiem și cazurile în care instanța de judecată a constatat drept temei de declarare a inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ circumstanța indicată la art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ. Astfel, conform normei precitate, acțiunea se declară inadmisibilă dacă nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art.208 din Codul administrativ, și anume necesitatea respectării procedurii prealabile.

În contextul abordat, relevăm că în cazurile contestării hotărârilor Comisiei Electorale Centrale, soluția luată de instanța de judecată în vederea declarării inadmisibile a acțiunii pe motivul nerespectării procedurii prealabile, adică contestarea inițială la organul emitent, nu a fost corelată cu prevederile art. 72 alin. (3) din Codul electoral, care exceptează obligația respectării procedurii prealabile în cazul contestării hotărârilor Comisiei Electorale Centrale și deciziilor Consiliului Audiovizualului (a se vedea dosarul nr. 3-122/20).

În alte cazuri judiciare, la emiterea încheierilor judecătorești privind declararea inadmisibilității acțiunilor în contencios administrativ, instanțele au reținut prevederile art. 208 alin. (3) din Codul administrativ, potrivit cărora în cazul în care procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual. Respectiv, în cazurile depunerii acțiunilor în obligare (emiterea unui act administrativ de către CEC), instanța

a aplicat prioritar prevederile art. 207 alin. (2) lit. f) și art. 208 alin. (3) din Codul administrativ, însă nu excepția stabilită la art. 72 alin. (3) din Codul electoral.

O ultimă circumstanță identificată în motivarea încheierilor judecătorești ține de art. 207 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ, potrivit căruia acțiunea se declară inadmisibilă dacă cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute de art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1), iar reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

În aceste cazuri, instanțele competente au declarat inadmisibile acțiunile reclamantilor care nu s-au conformat cerințelor de înlăturare a neajunsurilor indicate de instanțele de judecată în urma depunerii eforturilor de către acestea în sensul art. 219 alin. (2) din Codul administrativ. Respectiv, prin comunicatele emise în acest sens, instanțele de judecată au solicitat reclamantilor clarificarea (modificarea) felurilor de acțiuni în contencios administrativ depuse. Astfel, în cazul neconformării acestor prescripții și în temeiul art. 207 alin. (2) lit. h), acțiunile în contencios administrativ au fost declarate inadmisibile (a se vedea dosarele nr. 3-124/20, nr. 3-147/20, nr. 3-152/20).

Totuși, în contextul litigiilor electorale evidențiate mai sus, remarcăm și cazuri de încheiere a instanțelor judecătorești prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă, contestată cu recurs de către Reclamantii în condițiile Codului administrativ. Este cazul dosarului în care un concurent electoral a solicitat instanței de judecată anularea parțială a hotărârii CEC nr. 4310 din 26.09.2020 Cu privire la organizarea secțiilor de votare pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului (Transnistria), municipiul Bender și unele localități ale raionului Căușeni în cadrul alegerilor Președintelui Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020. Într-o primă examinare, Curtea de Apel Chișinău a decis inadmisibilă acțiunea Reclamantului în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ (nerespectarea procedurii prealabile). După examinarea recursului, Curtea Supremă de Justiție prin Decizia nr. 3r-276/2020 a admis recursul înaintat de Recurent, a anulat încheierea Curții de Apel Chișinău și a restituit cauza pentru rejudecare. În rezultat, în urma examinării fondului cauzei, Curtea de Apel Chișinău a adoptat hotărârea prin care a respins cererea ca fiind neîntemeiată.

La compartimentul soluționării litigiilor electorale ținem să indicăm și asupra a două cauze, în care acțiunile în contencios administrativ au trecut testul admisibilității, astfel instanțele de judecată în cauză, în virtutea competențelor ce le revin au trecut la examinarea fondului cauzei. În acest caz ne referim la aceeași speță specificată mai sus, și anume contestarea legalității hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4263 din 18.09.2020 prin care s-a refuzat înregistrarea unui candidat la funcția de Președinte al Republicii Moldova. De fapt, CEC a refuzat înregistrarea unui concurent electoral invocând drept temei nerespectarea condițiilor art. 113 alin. (1) și (2) din Codul electoral. În speță, CEC a constatat că din cele 29 de unități administrative-teritoriale din care au fost colectate semnături de susținere, doar listele din 12

unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea au întrunit condițiile de validitate privind numărul minim necesar de 600 de semnături ale susținătorilor.

În rezultat, prin hotărârea Curții de Apel Chișinău 3-115/20 din 28.09.2020, cererea de chemare în judecată a fost respinsă ca fiind neîntemeiată. Totodată, reliefăm că în partea de motivare a hotărârii judecătorești, instanța de fond a statuat corectitudinea deciziei Comisiei Electorale Centrale în privința nevalidării semnăturilor din listele de subscripție respective, dat fiind încălcarea exigențelor legale în privința acestora. Această încălcare este imputabilă exclusiv reclamantilor și nu este opozabilă pentru determinarea ilegalității actului administrativ contestat.

La acest subiect au fost evidențiate și recomandările Comisiei de la Veneția, formulate în Liniile directe în materie electorală, adoptate cu ocazia celei de-a 51 sesiuni (5-6 iulie 2002), prin care s-a stabilit că cerința de a aduna un anumit număr de semnături pentru prezentarea unei candidaturi nu este contrară principiului sufragiului universal. Pe de altă parte, Comisia de la Veneția recomandă ca legea să nu impună un număr de semnături din partea a mai mult de 1% dintre alegători.

Mai mult, în Opinia comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR la proiectul de lege privind modificarea Codului electoral, adoptată la cea de-a 107-a sesiune plenară (10-11 iunie 2016), s-a menționat că în conformitate cu articolul 102 din proiectul de lege (redacția actuală a art. 113 din Codul electoral), candidații la funcția de Președinte al Republicii trebuie să prezinte liste cu 15 000 de semnături ale susținătorilor din cel puțin jumătate din numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi din țară. Numărul de semnături necesare este mai mic decât limita de un procent din alegători, prevăzut în Codul bunelor practici în materie electorală.

Sub aspectul studiului de caz, ținem să notăm și cauza judiciară nr. 3-143/20 intentată în baza acțiunii depuse de un concurent electoral împotriva Comisiei Electorale Centrale, prin care Reclamantul a solicitat anularea integrală a Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4427 din 25 octombrie 2020 *Cu privire la examinarea contestației nr. CEC-10 Apr/3 din 21 octombrie 2020*, inclusiv solicitarea aplicării față de un alt concurent electoral a sancțiunilor stabilite de art. 75 din Codul electoral pentru încălcarea art. 52 alin. (7) din Codul electoral, în partea ce ține de utilizarea resurselor administrative în campaniile electorale.

Deci, în opinia reclamantului implicarea și promovarea de către un concurent electoral a faptului participării acestuia la campania națională de înverzire a plaiului natal pe teritoriul municipiului Chișinău se califică ca utilizare a resurselor administrative în campania electorală, inclusiv prin utilizarea imaginii Primarului General al mun. Chișinău.

În procesul de examinare a litigiului electoral menționat, instanța de judecată a reținut că, pentru a constata folosirea mijloacelor și bunurilor publice (resurselor administrative) în campaniile electorale, urmează să fie demonstrată utilizarea bunurilor publice de un actor politic, care își promovează mesajul electoral pe o platformă a unei instituții de stat, astfel fiind într-o poziție concurențială avantajată. Deci, instanța de judecată nu a identificat niciun fel de acțiuni de agitație electorală în condițiile stabilite de art. 1 din Codul electoral, iar din conținutul mesajelor utilizate de concurentul electoral instanța a conchis că lipsește îndemnul de a vota un concurent electoral anume în expunerea succintă despre întâlnirea cu locuitorii unei localități și plantarea arborilor în cadrul campaniei naționale de înverzire a plaiului natal.

Totuși, o primă concluzie în contextul analizei efectuate denotă faptul că, în cadrul examinării litigiilor electorale, în mare parte instanțele de judecată au calificat drept norme speciale reglementările Codului administrativ și au aplicat procedura contenciosului administrativ în detrimentul procedurii speciale de soluționare a litigiilor electorale stabilite de Codul electoral.

În contextul celor enunțate, necesită a fi evidențiate și concluziile preliminare ale Misiunii limitate de observare a alegerilor (OSCE/BIDD), și anume în cadrul celor prezidențiale din 01.11.2020, care au subliniat faptul că reclamațiile și contestațiile au fost examinate de Comisia Electorală Centrală și instanțele de judecată într-un mod deschis și transparent, în general, în termenele legale, iar hotărârile au fost publicate prompt în regim online.

În același timp, Misiunea de observare a sesizat că, în contradicție cu bunele practici internaționale, la luarea deciziei cu privire la admisibilitatea contestațiilor instanțele uneori au interpretat foarte restrâns interesul legal al reclamantului. De asemenea, este regretabil faptul că nu există nicio posibilitate legală de a formula reclamații în interes public. Contestațiile depuse direct în instanțele de judecată împotriva candidaților cu privire la încălcările legate de campanie au fost considerate inadmisibile, deoarece nu au fost examinate mai întâi de o autoritate administrativă. În acest sens, Misiunea de observare a ajuns la concluzia că astfel de lacune juridice, coroborate cu abordarea formalistă a instanțelor competente să decidă asupra admisibilității, au subminat accesul la remedii efective în litigiile electorale.

În pofida celor relevate, considerăm că omisiunile de drept identificate, respectiv, neuniformitatea practicii instituite în cadrul soluționării litigiilor electorale nu au fost de natură să influențeze legalitatea rezultatelor alegerilor prezidențiale. Totuși, aceste deficiențe de ordin legislativ necesită a fi supuse, în perioada imediat următoare după confirmarea rezultatelor alegerilor, unei ample analize în vederea identificării celor mai viabile soluții de amendare a legislației electorale, precum și celei conexe, respectiv, elaborarea propunerilor de perfecționare în acest domeniu.

Concluzii

Statul trebuie să garanteze excluderea oricăror încălcări cu caracter electoral, fie pe cale legislativă, fie în cadrul procedurii administrative sau în contencios administrativ. Combaterea oricăror încălcări cu caracter electoral depinde în mare măsură atât de activitatea organelor electorale, cât și a instanțelor judecătorești, aceasta fiind o sarcină centrală a acestora. De asemenea, eficiența combaterii încălcărilor de acest gen depinde de comportamentul concurenților electorali, de interesul acestora de a supraveghea prin intermediul persoanelor de încredere și/sau observatorilor săi procesul electoral, de reflectarea uniformă și echidistantă de către mijloacele de informare în masă a campaniei electorale și, nu în ultimul rând, de monitorizarea procesului electoral din partea observatorilor acreditați.

Astfel, existența contestațiilor, implicit a litigiilor, în procesul electoral trebuie privită ca o parte inerentă a acestui proces. Mai mult, esența și complexitatea litigiilor electorale din cadrul oricărui scrutin electoral sunt în măsură să contribuie la identificarea lacunelor de drept și la stabilirea nivelului de realizare a activității organelor electorale, precum și la aprecierea acestora atât la nivel național, cât și internațional, fapt care va determina operarea promptă și eficientă a modificărilor legislației în domeniu și sancționarea persoanelor care au admis încălcarea principiilor și normelor de drept în cadrul acestui proces.

Existența litigiilor electorale în cadrul oricărui scrutin sunt practic inevitabile, însă declanșarea acestora nu trebuie apreciată drept o latură slabă a sistemului electoral, ci ca un indicator al faptului că beneficiarii drepturilor electorale reacționează în cazul în care consideră că deciziile sau acțiunile organelor electorale sau ale altor subiecți implicați în procesul electoral le vatămă drepturile sau interesele legitime.

În acest caz, sarcina care revine unui stat de drept, bazat pe principii democratice, este de a stabili proceduri clare și aplicabile propriului sistem electoral care să garanteze protecția juridică a drepturilor electorale consfințite în actele legislative.

Bibliografie:

1. Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463, art. 768);
2. Codul administrativ nr. 116 din 19.07.2018 (Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466);
3. Raportul Comisiei Electorale Centrale cu privire la rezultatele alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, aprobat prin Hotărîrea CEC nr. 4519 din 23.11.2020;
4. Declarația privind constatările și concluziile preliminare, întocmită de Misiunea limitată de observare a alegerilor (OSCE/BIDDO);

5. Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în cadrul celei de-a 52 Reuniunii Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002);
6. Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Varșovia — 2000.

UTILIZAREA ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN CAMPANII ELECTORALE: ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE

ABUSE OF ADMINISTRATIVE RESOURCES IN ELECTION CAMPAIGNS: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Mariana KALUGHIN,
magistru în drept, expertă anticorupție

Misiunile de observare a alegerilor atestă o creștere semnificativă a cazurilor de utilizare abuzivă a resurselor administrative în campaniile electorale. Statisticile alarmante sunt determinate de deficiențele cadrului normativ, dar și de capacitățile insuficiente ale autorităților de a reacționa. Prezentul studiu are ca scop analiza legislației naționale din perspectiva celor mai relevante standarde internaționale, precum și din perspectiva rezultatelor evaluării nivelului de democratizare a Republicii Moldova de către cele mai repute organismele internaționale. Problema majoră rezidă în nedefinirea, prin prevederi legale, a noțiunii de resurse administrative. Lacuna, evident, compromite eventualul impact al eforturilor în identificarea și sancționarea cazurilor de utilizare abuzivă a resurselor administrative. În acest sens, este nevoie de intervenții legislative, lucru imposibil de realizat fără o voință politică asumată în vederea garantării integrității procesului electoral, prin intermediul unui cadru legal adecvat.

Election observation missions show a significant increase of cases of abuse of administrative resources in election campaigns. Alarming statistics are determined by the deficiencies of the regulatory framework, but also by the insufficient capacity of the authorities to react. The purpose of this study is to analyze national legislation from the perspective of the most relevant international standards, as well as from the perspective of the results of the evaluation of the Republic of Moldova by the most reputable international bodies. The major problem lies in the lack of definition, through legal provisions, of the notion of administrative resources. The gap obviously compromises the potential impact of efforts to identify and sanction cases of abuse of administrative resources. In this sense, there is a need for legislative interventions. The interventions are impossible without political will to guarantee, through the appropriate legal framework, the integrity of the electoral process..

Cuvinte cheie: campanie electorală, egalitate de șanse, integritate politică, proces electoral, resurse administrative, sufragiu egal.

Keywords: election campaign, equal opportunities, political integrity, electoral process, administrative resources, equal suffrage.

Introducere

Potrivit standardelor internaționale, dar și în corespundere cu exigențele naționale, alegerile trebuie să fie ghidate de câteva principii fundamentale: Sufragiul trebuie să fie universal, egal, liber exprimat, secret și direct. Garantarea acestora este cu neputință fără asigurarea integrității procesului electoral, în atingerea acestui scop fiind deosebit de importantă existența unor reglementări clare și cuprinzătoare. Evident, regulile și procedurile anticorupție se impun mai cu seamă în domeniile care suscită riscuri sporite, cum ar fi finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale. În acest sens, un imperativ recunoscut de practica internațională constituie restricționarea, dar și urmărirea/sancționarea utilizării abuzive a resurselor administrative în campanii electorale. Prezentul studiu are ca scop analiza legislației naționale din perspectiva celor mai relevante standarde internaționale, precum și din unghiul de vedere al rezultatelor evaluării Republicii Moldova de către cele mai repute organismele internaționale.

Standarde internaționale

Unul din instrumentele internaționale menite să contribuie la consolidarea mecanismelor naționale anticorupție este Recomandarea Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei Rec (2003) 4 cu privire la Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale¹.

Regulile comune conțin un set de standarde anticorupție aplicabile:

- surselor externe de finanțare a partidelor politice;
- surselor de finanțare a candidaților la alegeri și a aleșilor;
- cheltuielilor de campanii electorale;
- transparenței;
- controlului;
- sancțiunilor.

Regulile comune autorizează statul să susțină partidele politice, inclusiv din punct de vedere financiar. Însă această susținere trebuie să fie acordată astfel încât să nu se prejudicieze independența partidelor politice, adică în baza unor criterii obiective, rezonabile și echitabile.

Egalitatea sufragiului este unul din principiile patrimoniului electoral european. În sensul Codului bunelor practici în materie electorală², Comisia europeană pentru

1 Recomandarea Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei Rec (2003) 4 cu privire la Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, https://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2014/05/recomandarea_finantarea_partidelor_politice_rom.pdf

2 Codul bunelor practici în materie electorală, Linii directe și raport explicativ, adoptat de Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) în cadrul celei de-a 52-a

democrație prin drept (Comisia de la Veneția) abordează egalitatea sufragiului din perspectiva egalității:

- votului;
- puterii electorale;
- șanselor;
- minorităților naționale;
- gender.

Potrivit Codului bunelor practici, egalitatea șanselor trebuie să fie garantată partidelor și candidaților. În funcție de circumstanțe, egalitatea poate fi strictă sau proporțională³, însă în toate cazurile se impune obligația unei atitudini neutre din partea autorităților de stat 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 a campaniilor electorale de către stat.
- Cu referire la aceste aspecte, documentul oferă câteva reguli cheie:
- trebuie să se aplice principiul egalității șanselor, în special la acordarea timpului de antenă radio/televiziune, subvențiilor publice sau altor forme de susținere;
- trebuie să existe prevederi juridice care ar garanta tuturor participanților la alegeri accesul minim la posturile audiovizuale private, în ceea ce privește campania electorală și publicitatea electorală.

Comisia de la Veneția dezvoltă aceste standarde în Liniile directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale⁴.

În sensul agreat de Liniile directoare, prin resurse administrative se înțeleg resurse umane, financiare, materiale în natură și alte mijloace imateriale de care dispun deopotrivă deținătorii unor funcții și funcționarii publici implicați în procesele electorale, care derivă din controlul acestora asupra personalului, resurselor financiare 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 putea conferi un avantaj politic sau alte forme de suport.

Este de remarcat că, în sensul acceptat de Comisia de la Veneția, prin proces electoral se înțelege o perioadă care este mult mai extinsă decât cea a campaniei electorale așa

Reuniuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/reglementari/8786_venice-code-good-practice-19-10-2002-ro.pdf

3 În cazul egalității stricte, partidele politice sunt tratate în mod echitabil indiferent de reprezentarea actuală în Parlament sau susținerea din partea electoratului. În cazul egalității proporționale, partidele politice trebuie tratate în funcție de rezultatele obținute în timpul alegerilor.

4 Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția), Liniile directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, <https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/pdf.pdf>

cum este aceasta strict definită prin legea electorală. Aceasta acoperă diferitele etape ale unui proces electoral începând, spre exemplu, cu definirea circumscripțiilor electorale, recrutarea oficialilor electorali sau înregistrarea candidaturilor sau a listelor de candidați care participă la alegeri. Întreaga perioadă are ca rezultat alegerea oficialilor publici și include toate activitățile efectuate pentru sprijinul sau împotriva unui candidat, partid politic sau coaliție de către deținătorii unor funcții guvernamentale, înaintea și în cursul zilei alegerilor.

Liniile directoare nuanțează câteva aspecte importante, și anume:

- principiile și cerințele preliminare;
- măsurile de prevenire a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale;
- măsurile îndreptate împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative, remarcate în timpul proceselor electorale.

În calitate de precondiții, sunt statuate:

- statul de drept;
- libertatea de exprimare, de a-și forma o opinie și de informare;
- imparțialitatea;
- neutralitatea;
- transparența;
- egalitatea de șanse.

În ceea ce privește măsurile de prevenire a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, acestea sunt categorisite în măsuri implementate prin:

- lege;
- audit independent și eficient;
- informare și implementare eficientă;
- voință politică.

În partea ce ține de măsurile îndreptate împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative, depistate în timpul proceselor electorale, acestea cuprind:

- proceduri de contestare și de recurs;
- sancțiuni executorii, proporționale și disuasive.

Cadrul normativ național: prevederi de bază

În general, cadrul normativ național recunoaște ca valoare, implicit, integritatea procesului electoral. Astfel, în sensul art. 6 din Legea integrității, nr. 82/2017,⁵ integritatea în sectorul public se cultivă prin crearea climatului de integritate politică, precum și prin crearea climatului de integritate instituțională în cadrul entităților publice. Potrivit normelor citate, climatul de integritate politică consolidează încrederea societății în integritatea instituțională a entităților publice create în rezulta-

5 Legea integrității, nr. 82/2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 229-243, art. 360.

tul proceselor electorale și în integritatea profesională a agenților publici care dețin funcții electivă și funcții exclusiv politice.

În accepțiunea art. 3 din legea menționată, prin integritate politică se înțelege capacitatea concurenților electorali, a persoanelor de încredere ale concurenților electorali și a persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică de a desfășura activitățile în mod etic, liber de manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, supremației Constituției Republicii Moldova și a legii.

Iar, în corespundere cu art. 7 din același act normativ, climatul de integritate politică se cultivă prin următoarele măsuri:

- asigurarea transparenței finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale;
- asigurarea eticii și integrității profesionale ale persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică.

Responsabilitatea pentru cultivarea integrității politice aparține concurenților electorali, partidelor politice, persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică.

Nerealizarea măsurilor de asigurare a integrității politice duce la compromiterea climatului de integritate politică și a integrității în sectorul public, la apariția manifestărilor de corupție, la afectarea interesului public și atrage răspunderea concurenților electorali, partidelor politice, persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, în modul prevăzut de legislația electorală, legislația cu privire la partidele politice și de Legea integrității.

De altfel, Legea integrității, în articolele 8 și 9, concretizează modul în care trebuie să se asigure transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, dar și etica/integritatea profesională a persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică.

Astfel, finanțarea partidelor politice, a concurenților electorali și a campaniilor electorale trebuie să se desfășoare cu respectarea principiilor transparenței, în condițiile legislației electorale și legislației cu privire la partidele politice. Verificarea respectării transparenței finanțării partidelor politice, a concurenților electorali și a campaniilor electorale se efectuează de către Comisia Electorală Centrală și, implicit, Curtea de Conturi, în limitele competențelor stabilite de legislația specială. Supravegherea fluxurilor financiare aferente persoanelor expuse politic se efectuează de către Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, în conformitate cu prevederile legislației speciale.

În ceea ce privește etica și integritatea, climatul de integritate politică urmează a fi cultivat prin aplicarea măsurilor de asigurare a integrității instituționale cu excepțiile prevăzute de legislația specială care reglementează activitatea entităților

publice respective. Este de remarcat că, în corespundere cu art. 10 alin. (1) din Legea integrității, climatul de integritate instituțională se cultivă prin realizarea următoarelor măsuri:

- angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și de integritate profesională;
- respectarea regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate;
- respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale;
- respectarea regimului juridic al conflictelor de interese;
- neadmiterea favoritismului;
- respectarea regimului juridic al cadourilor;
- neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare;
- neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate;
- intoleranța față de incidentele de integritate;
- asigurarea transparenței în procesul decizional;
- asigurarea accesului la informații de interes public;
- gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile;
- respectarea normelor de etică și deontologie;
- respectarea regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea agenților publici în sectorul privat (pantufrajul).

Prevederi care, într-un anumit sens, restricționează utilizarea abuzivă a resurselor administrative în scopuri electorale se conțin și în legislația specială ce reglementează serviciul public. Astfel, în corespundere cu art. 16 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public⁶, funcționarii publici pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege. Totuși, în art. 15 alin. (4), se conțin prevederi ce prescriu funcționarilor publici, în timpul exercitării atribuțiilor, de a se abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice. De altfel, desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificat de art. 15 alin. (4), constituie, în virtutea art. 57 lit. i), abatere disciplinară.

Mai nuanțate sunt prevederile din art. 5 din Legea nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public⁷. Potrivit prevederilor, apartenența politică a funcționarului public nu trebuie să influențeze comportamentul și deciziile acestuia, precum și politicile, deciziile și acțiunile autorităților publice. În exercitarea funcției publice, funcționarului public îi este interzis:

⁶ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158/2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232, art. 840.

⁷ Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr.25/2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 74-75, art. 243.

- să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice și a altor organizații social-politice;
- să folosească resursele administrative pentru susținerea concurenților electorali;
- să afișeze, în incinta autorităților publice, însemne sau obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora;
- să facă propagandă în favoarea oricărui partid;
- să creeze sau să contribuie la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul autorităților publice.

Norme relevante aspectelor abordate se conțin și în art. 10 din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică⁸. Potrivit normelor citate, demnitarul poate avea calitatea de membru al partidelor politice sau al organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de legea specială. Demnitarul poate fi exponent al partidelor politice sau al organizațiilor social-politice în cadrul autorității publice pe care o conduce sau în al cărei cadru își exercită funcția de demnitate publică, cu excepțiile prevăzute de legea specială. Demnitarul, în exercitarea atribuțiilor funcționale, trebuie să se abțină de la propaganda doctrinei și ideologiei partidului sau organizației social-politice al cărei membru sau al cărei exponent este, inclusiv să se abțină de la participarea la colectarea de fonduri, la folosirea resurselor administrative, la afișarea însemnelor sau a obiectelor inscripționate cu sigla sau cu denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora, de la crearea sau contribuirea la crearea unor subdiviziuni ale partidelor politice în cadrul autorității publice pe care o conduce sau în al cărei cadru își exercită funcția de demnitate publică.

În general, susținerea de către stat a partidelor politice este autorizată prin prevederi ale Legii privind partidele politice, nr. 294/2007⁹. Potrivit art. 5 din legea citată, în scopul favorizării exercitării calitative a actului de guvernare, statul sprijină dezvoltarea partidelor politice. Acesta este scopul pentru care se instituie mecanisme juridice de funcționare a partidelor politice și a structurilor lor, precum și de finanțare a partidelor și structurilor acestora din surse private și din bugetul de stat. Este interzisă discriminarea partidelor politice la acordarea sprijinului din partea statului, susținerea partidelor politice de către stat urmând să se realizeze doar în baza legii.

Este de remarcat că și legislația electorală conține unele reglementări relevante. Astfel, în sensul art. 51 din Codul electoral, nr. 1381/1997¹⁰, concurenții electorali participă, pe bază de egalitate, la campania electorală, beneficiază de drepturi egale în folosirea mijloacelor de informare în masă, inclusiv a radioului și televiziunii,

8 Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199/2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 194-196, art. 637.

9 Legea privind partidele politice, nr. 294/2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, art. 119.

10 Codul electoral, nr. 1381/1997, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463, art. 768

finanțate de la buget. Tuturor concurenților electorali li se oferă posibilități egale în asigurarea tehnico-materială și financiară a campaniei electorale. Candidații, pe durata campaniei electorale, beneficiază de dreptul de a fi degrevați de atribuțiile de la locul de muncă permanent fără menținerea salariului. Pe durata perioadei electorale, candidații nu pot fi concediați ori transferați la o altă muncă sau funcție fără acordul lor, precum nu pot fi trași nici la răspundere penală, arestați, reținuți sau supuși unor sancțiuni administrative fără consimțământul organului electoral care l-a înregistrat, cu excepția cazurilor de infracțiuni flagrante.

Prevederi relevante se conțin și în art. 52 din actul normativ citat. Cetățenii Republicii Moldova, partidele și alte organizații social-politice, blocurile electorale, candidații și persoanele de încredere ale candidaților au dreptul de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii, prin intermediul mijloacelor de informare în masă, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare. Modalitatea plasării în condiții egale a publicității electorale pe platourile publicitare, inclusiv pe cele aflate în proprietate privată, se aprobă de Comisia Electorală Centrală și se aduce la cunoștința publică concomitent cu începerea perioadei electorale¹¹. Concurenții electorali pot organiza întâlniri cu alegătorii, autoritățile administrației publice locale fiind obligate să asigure posibilitatea desfășurării unor astfel de întâlniri în termene și în condiții egale. Organele electorale pot fi sesizate în cazul neregulilor constatate în legătură cu organizarea și desfășurarea întâlnirilor. Candidații nu pot folosi mijloacele și bunurile 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. Nu pot fi utilizate în scop de publicitate electorală imagini ce reprezintă instituții de stat sau autorități publice (atât din țară, cât și de peste hotare) ori organizații internaționale. Se interzice combinarea de culori și/sau sunete care invocă simboluri naționale ale Republicii Moldova ori ale altui stat, utilizarea materialelor în care apar personalități istorice ale Republicii Moldova sau de peste hotare, simbolistica unor state străine sau organizații internaționale sau imaginea unor persoane oficiale străine. Autoritățile administrației publice locale sunt obligate, în termen de 3 zile de la data începerii perioadei electorale, să stabilească și să garanteze un minim de locuri speciale de afișaj electoral, un minim de localuri pentru desfășurarea întâlnirilor cu alegătorii. Deciziile (dispozițiile) respective trebuie să fie afișate imediat la sediul acestor autorități și sunt aduse la cunoștința subiecților interesați prin intermediul mijloacelor de informare în masă, al altor mijloace de comunicare disponibile.

11 Hotărârea Comisiei Electorale Centrale pentru aprobarea Regulamentului privind modalitatea plasării publicității electorale și de promovare politică pe panourile publicitare, nr. 3328/2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 131-138, art. 919.

Utilizarea resurselor administrative este restricționată și prin prevederile referitoare la principiile generale privind reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă. Astfel, în virtutea art. 69 din Codul electoral, radiodifuzorii, în cadrul tuturor programelor lor, și mijloacele de informare în masă (presa scrisă) fondate de autorități publice au obligația de a respecta principiile de echitate, responsabilitate, echilibru și imparțialitate în reflectarea alegerilor. Radiodifuzorii și mijloacele de informare în masă scrise au obligația să ofere condiții egale, nediscriminatorii la acordarea timpilor de antenă sau a spațiului publicitar pentru publicitatea electorală. Radiodifuzorii publici trebuie să acorde concurenților electorali timp de antenă gratuit, în mod echitabil și fără discriminare, în baza principiilor de transparență și obiectivitate. Mijloacele de informare în masă nu pot adopta tratamente privilegiate față de concurenții electorali în virtutea statutului social și/sau funcțiilor pe care le dețin candidații acestora. În perioada electorală, radiodifuzorii și mijloacele de informare în masă scrise urmează să facă distincție clară în materialele lor jurnalistice între exercitarea funcțiilor oficiale și activitatea electorală a persoanelor care nu cad sub incidența art. 13 alin. (3) din Codul electoral. În corespundere cu art. 13 alin. (3) din Codul electoral, cetățenii Republicii Moldova care, în virtutea funcției pe care o dețin, nu au dreptul să fie membri ai partidelor sau ai altor organizații social-politice, precum și persoanele care dețin funcții al căror mod de numire este reglementat de Constituția Republicii Moldova și/sau de legile organice, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali trebuie să își suspende activitatea în funcția pe care o dețin. Sub incidența acestor prevederi cad:

- viceprim-miniștrii, miniștrii și membrii din oficiu ai Guvernului;
- conducătorii autorităților publice centrale;
- președinții și vicepreședinții raioanelor;
- primarii și viceprimarii;
- pretorii și vicepretorii.

Și prevederile referitoare la susținerea materială de către stat a campaniilor electorale (art. 40 din Codul electoral) nu fac vreo distincție între candidați.

În ceea ce privește sancțiunile aplicate pentru utilizarea abuzivă a resurselor administrative, acestea se conțin în legea contravențională și cea penală. Astfel, în conformitate cu art. 48/1 alin. (5) din Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008¹², 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 90 la 240 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.

¹² Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 78-84, art. 100.

În partea ce ține de răspunderea penală, în conformitate cu art. 181/2 alin. (2) din Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002¹³, utilizarea de resurse administrative (bunuri publice), inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative (bunurilor publice) în campaniile electorale, dacă au fost cauzate daune în proporții mari, se pedepsește cu amendă de la 4000 la 6000 de unități convenționale 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. În sensul art. 126 alin. (1) din Codul penal, se consideră proporții mari valoarea bunurilor sustrate, dobândite, primite, fabricate, distruse, utilizate, transportate, păstrate, comercializate, trecute peste frontiera vamală, valoarea pagubei pricinuite de o persoană sau de un grup de persoane, care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie prognozate, stabilite prin hotărârea de Guvern în vigoare la momentul săvârșirii faptei.

În finalul acestui compartiment, o problemă majoră este de remarcat: Nedefinirea, prin prevederi legale, a noțiunii de resurse administrative. Lacuna, evident, compromite eventualul impact al restului normelor. Or, în lipsa unei definiții clare și cuprinzătoare a resurselor administrative, mai puține constatări referitoare la utilizarea abuzivă a acestora ar putea să reziste controlul jurisdicțional.

Republica Moldova din perspectiva organismelor internaționale relevante

Transparența în finanțarea partidelor politice a fost unul din aspectele evaluate de către Grupul de State contra Corupției (GRECO) în runda a treia de evaluare¹⁴. În acest context, GRECO adresaseră Republicii Moldova 9 recomandări, și anume¹⁵:

Recomandarea I	ca rapoartele financiare anuale ale partidelor politice, care sunt publicate și depuse la autoritățile de control, să includă informații mai precise, garantând o vedere de ansamblu completă a patrimoniului său, a veniturilor și cheltuielilor
Recomandarea II	de a cere ca toate donațiile primite de către partidele politice în afara campaniei electorale și care depășesc o anumită sumă, precum și identitatea donatorilor corespunzători să fie comunicate autorităților de control și publicate

¹³ Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 72-74, art. 195.

¹⁴ GRECO este un organism al Consiliului Europei, înființat în anul 1999, pentru a spori capacitatea anticorupție a statelor membre printr-un proces dinamic de evaluare și de presiune reciprocă.

¹⁵ GRECO, Runda a treia de evaluare, Addendum la cel de al doilea Raport de conformitate privind Republica Moldova, adoptat la a 70 Reuniune plenară (Strasbourg, 30 noiembrie — 4 decembrie 2015), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9b07>

Recomandarea III	de a lua măsuri adecvate pentru limitarea riscurilor ca cotizațiile de membru percepute de partide să nu fie folosite pentru ocolirea regulilor de transparență, care se aplică donațiilor
Recomandarea IV	de a lua 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 privind finanțarea campaniilor electorale; de a lua măsuri (II) ce țin de clarificarea situației legale a împrumuturilor
Recomandarea V	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
Recomandarea VI	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 se află într-un alt mod sub controlul acestor partide
Recomandarea VII	de a introduce un audit independent al conturilor partidelor, petrecut de către experți autorizați
Recomandarea VIII	de a acorda un mandat, dar și împuternici 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
Recomandare IX	a face ca (I) toate încălcările regulilor de finanțare generală a partidelor politice și a campaniilor electorale să fie clar definite și însoțite de sancțiuni eficiente, proporționale și descurajatoare, care ar putea, după caz, fi aplicate după validarea alegerilor de către Curtea Constituțională; (II) termenele de prescripție aplicabile la aceste contravenții să fie suficient de lungi pentru a permite autorităților competente să realizeze un control eficient al finanțării politice

GRECO a conchis că recomandările I-VIII au fost puse în aplicare într-un mod satisfăcător, iar recomandarea IX rămâne a fi parțial implementată. Potrivit GRECO, Republica Moldova dispune de un cadru juridic care vizează asigurarea transparenței finanțării partidelor politice, concurențelor electorale și a entităților legate de un partid politic, ceea ce este în conformitate cu articolele pertinente din Recomandarea Rec (2003) 4 privind regulile comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Totuși, GRECO reiterează apelul de a răspunde provocării și de a asigura aplicarea reglementărilor, printre altele, de a dota mecanismul de supraveghere, care este acum concentrat în cadrul Comisiei Electorale Centrale, cu resursele necesare pentru efectuarea unui control substanțial și proactiv a finanțării campaniilor electorale și a partidelor politice în general.

Eficiența prevederilor din perspectiva observării alegerilor

Eficiența prevederilor legale se dovedește doar printr-o singură probă — diminuarea constantă a încălcărilor. Din păcate, în ceea ce privește utilizarea abuzivă a resurselor administrative, statisticile sunt descurajatoare. Și, deoarece autoritățile publice nu totdeauna furnizează date generalizate, ne vom adresa informațiilor furnizate de misiunile de observare a alegerilor.

Potrivit A.O. Promo-LEX¹⁶, în cadrul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, campania electorală a fost marcată de utilizarea sporită a resurselor administrative. Numărul acestora a constituit 536 de cazuri, crescând de peste 8 ori comparativ cu alegerile prezidențiale din 2016.

Cazurile identificate au ținut de câteva aspecte de bază:

Recomandarea V	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
Recomandarea VI	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 se află într-un alt mod sub controlul acestor partide
Recomandarea VII	de a introduce un audit independent al conturilor partidelor, petrecut de către experți autorizați

În ceea ce privește utilizarea instituțiilor statului în scopul promovării inițiativelor electorale, potrivit Promo-LEX, această categorie are cel mai mare impact, dat fiind faptul că a implicat adoptarea actelor legislative în domeniul social, de sănătate etc. La această categorie, s-a constatat utilizarea resurselor administrative începând cu perioada preelectorală. Astfel, în perioada 2 octombrie — 27 noiembrie 2018, în cadrul briefing-urilor săptămânale, Partidul Democrat din Moldova a anunțat despre efectuarea reformelor salariale sau acordarea diferitelor 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. În perioada electorală, același candidat a anunțat, cu adoptarea ulterioară a actelor normative, despre majorarea numărului de medicamente compensate pentru toate categoriile de cetățeni, acordarea ajutorului financiar unic de 600 de lei cu ocazia sărbătorilor de Paști, majorarea indemnizației unice (de la 6 mii la 10 mii de lei), oferite la nașterea fiecărui copil și acordarea suportului lunar de 200 de lei familiilor pentru fiecare copil până la vârsta de 18 ani, adoptarea hotărârii de renovare a 77 de instituții de educație care

16 A.O. Promo-LEX, Misiunea de observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, Raport final, Chișinău, 2019, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019.pdf

sunt, în special, din circumscripțiile uninominale unde au candidat liderii Partidul Democrat din Moldova, expedierea la adresa alegătorilor a scrisorilor semnate de președintele formațiunii în care sunt enumerate reformele sociale realizate de partid.

În partea ce ține de implicarea persoanelor cu funcții publice/de demnitate publică în campania electorală, au fost raportate cazuri ce țin atât de promovarea concurenților electorali, cât și de procesul de colectare a semnăturilor (asistarea și susținerea candidaților la întrunirile electorale în timpul programului de lucru, organizarea întrunirilor, implicarea în colectarea semnăturilor etc.). În plus, au fost raportate situații în care la întrunirile organizate centralizat au fost prezente persoane cu funcții publice/de demnitate publică în timpul orelor de lucru.

Referitor la atribuirea de către candidații electorali a meritelor pentru lucrările/serviciile de uz public efectuate din bani publici, au fost raportate cazuri în care concurenții electorali prin prezența sa la diverse inaugurări, discursurile/misiunile avute (inclusiv de tăiere a panglicii), postările efectuate pe diverse surse de informare și-au asumat meritele pentru lucrările/serviciile de uz public efectuate din bani publici (reparația/renovarea diverselor clădiri, lansarea rutelor de transport, achiziționarea mijloacelor de transport etc.).

Totuși, cele mai multe cazuri de utilizare a resurselor administrative se referă la întrunirile electorale organizate în cadrul instituțiilor de stat și cu angajații acestor instituții, în timpul programului de lucru al acestora.

Concluzii

Întegritatea procesului electoral este o precondiție a unui sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Este cu neputință de asigurat integritatea procesului electoral fără reglementări clare și cuprinzătoare privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în campanie electorală. În această ordine de idei, organisme internaționale reputeate oferă standarde demne de urmat în domeniu. La rândul său, Republica Moldova a dezvoltat un anumit cadru menit să asigure integritatea procesului electoral. Totuși, lipsa unei definiții comprehensive a noțiunii de resurse administrative face ca respectivele norme să fie vulnerabile. Deficiențele legislative determină fenomene descurajante, numărul cazurilor de utilizare abuzivă a resurselor administrativă fiind într-o creștere constantă. Datele statistice demonstrează că deficiențele legii generează dificultăți în urmărirea și sancționarea încălcărilor. În același sens sunt și evaluările GRECO, care insistă asupra consolidării capacităților autorităților competente (în special a Comisiei Electorale Centrale) în domeniu. Ameliorarea situației create în domeniu poate însă să se producă doar dacă există o reală voință politică, cererea publică pentru integritate politică fiind electoral dovedită. .

Bibliografie:

1. Recomandarea Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei Rec (2003) 4 cu privire la Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, https://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2014/05/recomandarea_finantarea_partidelor_politice_rom.pdf
2. Codul bunelor practici în materie electorală, Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) în cadrul celei de-a 52-a Reuniuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/reglementari/8786_venice-code-good-practice-19-10-2002-ro.pdf
3. Comisia Europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția), Liniile directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, <https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/pdf.pdf>
4. Codul electoral, nr. 1381/1997, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463, art. 768.
5. Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 72-74, art. 195.
6. Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 78-84, art. 100.
7. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, nr. 25/2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 74-75, art. 243.
8. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158/2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232, art. 840.
9. Legea privind partidele politice, nr. 294/2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 42-44, art. 119.
10. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199/2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 194-196, art. 637.
11. Legea integrității, nr. 82/2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 229-243, art. 360.
12. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale pentru aprobarea Regulamentului privind modalitatea plasării publicității electorale și de promovare politică pe panourile publicitare, nr. 3328/2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 131-138, art. 919.
13. GRECO, Runda a treia de evaluare, Addendum la cel de al doilea Raport de conformitate privind Republica Moldova, adoptat la a 70-a Reuniune plenară (Strasbourg, 30 noiembrie — 4 decembrie 2015), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9b07>

14. A.O. Promo-LEX, Misiunea de observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, Raport final, Chișinău, 2019, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019.pdf

SPECIFICUL RĂSPUNDERII PENALE ÎN PROCESUL ELECTORAL

THE PARTICULARITIES OF CRIMINAL RESPONSIBILITY IN THE ELECTORAL PROCESS

Victoria CENUȘĂ,

*Magistru în drept, funcționar electoral,
formatoare în cadrul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral*

Alegerile sunt temelia tuturor proceselor democratice care au loc într-un stat de drept și tocmai acesta ar fi argumentul întru respectarea prevederilor ce reglementează organizarea și desfășurarea scrutinelor. Totodată, atunci când respectarea cadrului normativ nu este realizată din convingere, iar garanțiile acestui proces sunt violate, intervine forța coercitivă a statului pentru antrenarea răspunderii penale a subiecților. În acest demers, statul urmează să asigure echilibrul just între reglementarea măsurilor de prevenție pentru a preîntâmpina transformarea unui proces democratic (alegerile) într-o procedură penală și punerea în executare a mecanismelor adecvate de investigare și judecare a fraudelor electorale astfel încât răspunderea politică să intervină subsidiar celei juridice constatate și executate corespunzător.

Elections are the foundation of all democratic processes that take place in a state governed by the rule of law, and this has to be the main argument in order to comply with the provisions governing the organization and conduct of elections. At the same time, when the observance of the legal framework is not ensured by conviction, and the guarantees of this process are violated, the coercive force of the state intervenes to attract criminal liability of the subjects. In this endeavor, the state must ensure the right balance between regulating preventive measures to avert the transformation of a democratic process (of elections) into a criminal procedure and the implementation of appropriate mechanisms for investigating and prosecuting electoral fraud so that political responsibility intervenes in subsidiary to the legal one found and accordingly executed.

Cuvinte-cheie: vot, alegător, alegeri, fraudă, răspundere penală, pedeapsă, corupție, finanțare ilegală, falsificarea rezultatelor.

Keywords: vote, voter, elections, fraud, criminal liability, punishment, corruption, illegal financing, falsification of results.

Introducere

În preambulul Codului electoral al Republicii Moldova se declară „Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

*Statul garantează exprimarea voinței libere a cetățenilor prin apărarea principiilor democratice și a normelor dreptului electoral.*²¹

Printre drepturile fundamentale ale unui cetățean proclamate în Constituția Republicii Moldova se regăsesc și drepturile electorale: *dreptul de vot și dreptul de a fi ales*. În virtutea caracterului declarativ, aceste drepturi se prezintă drept teze a căror completare este realizată printr-o serie de legi speciale. Astfel, în Constituție, cum este și firesc, sunt reglementate doar drepturile fundamentale ale cetățenilor, celelalte fiind incluse în alte legi. Codul Electoral al Republicii Moldova reprezintă legea organică de bază în domeniul electoral care reglementează organizarea, monitorizarea și petrecerea scrutinelor electorale în Republica Moldova, fiind inserate reglementări privind asigurarea și respectarea drepturilor electorale ale tuturor actorilor electorali și cetățenilor, precum și o administrare corespunzătoare a procesului electoral. Prin proces electoral se înțelege o perioadă care este mult mai extinsă decât cea a campaniei electorale așa cum este aceasta strict definită prin legea electorală. Aceasta acoperă diferitele etape ale unei perioade începând, spre exemplu, cu definirea circumscriptiilor electorale, recrutarea funcționarilor electorali sau înregistrarea candidaturilor sau a listelor de candidați care participă la alegeri².

În consecință, pentru toate etapele procesului electoral sunt reglementate formele răspunderii juridice care survin drept consecință a încălcării normelor de drept electoral. Și în acest context, urmează să menționăm că fraudele electorale penale sunt săvârșite nemijlocit în perioada organizării și desfășurării alegerilor; or, potrivit art.75 alin. (1) al Codului electoral, „*Persoanele fizice și juridice care încalcă prevederile legislației electorale, împiedică exercitarea liberă a drepturilor electorale ale cetățenilor, împiedică activitatea organelor electorale, poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare*”³.

La art. 76 și art. 77, Codul electoral face referință la Codul penal și contravențional care reglementează răspunderea penală și contravențională pentru încălcarea legislației electorale. Constatăm că Republica Moldova a adoptat modelul reglementării acestor categorii de fapte în dependență de apartenența ramurală a normelor de drept încălcate. De altfel, există și susținători ai opiniei potrivit căreia infracțiunile în materie electorală trebuie să facă parte din legislația electorală întrucât nu ar trebui să fie reglementate în afara dinamicii și evoluției acesteia, or definiția acestor infracțiuni ar trebui revizuită ori de câte ori cadrul legal general care reglementează alegerile este modificat, fapt care ar menține coerența dintre normele de organizare și cele de sancționare.

1 Codul electoral al Republicii Moldova, Chișinău, publicat la 08.12.1997 în Monitorul Oficial Nr. 81, intrat în vigoare la 08.12.1997.

2 <https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/pdf.pdf>

3 Codul electoral al Republicii Moldova, Chișinău, publicat la 08.12.1997 în Monitorul Oficial Nr. 81, intrat în vigoare la 08.12.1997

Revenind, însă, la modelul Republicii Moldova de reglementare a răspunderii juridice pentru încălcarea normelor de drept electoral constatăm că fiecare dintre aceste forme de răspundere (civilă, contravențională și penală) se deosebește după condițiile de tragere la răspundere, subiecții răspunderii, sancțiunile aplicate și procedura de aplicare, iar în cadrul prezentei cercetări vor fi supuse analizei particularitățile atragerii la răspundere penală.

O infracțiune este orice faptă (conduită) culpabilă sau omisiune definită ca fiind ilegală, care are un grad de pericol sporit și pentru care legiuitorul a prevăzut o anumită sancțiune. Scopul esențial al definirii și impunerii sancțiunilor pentru infracțiunile electorale este protejarea valorilor și intereselor juridice care se intenționează a fi realizate prin exercitarea drepturilor electorale.

Reglementarea răspunderii penale și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare pentru anumite fapte care zădărniceau realizarea drepturilor electorale au constituit preocuparea celor mai timpurii democrații. De exemplu, grecii antici au aplicat pedeapsa cu moartea unui cetățean care a votat de două ori sau care a cumpărat sau a vândut un vot; romanii au emis *Lex Julia de Ambitu*, care a pedepsit utilizarea mijloacelor ilegale pentru obținerea accesului la funcții publice. Mai târziu, în Roma, a fost reglementat așa-numitul *broglio*, care în zilele noastre ar putea fi tradus prin fraudă electorală sau cumpărare de voturi⁴. Astfel, în dependență de componentele de infracțiuni electorale reglementate de actele normative se pot stabili provocările procesului electoral și nivelul de democrație al societății. Așa-numitul fenomen al transportării alegătorilor spre sau de la secția de votare de către candidați sau partidele politice este calificată drept o infracțiune în țările în care nu au existat alegeri cu adevărat competitive și, prin urmare, aceasta ar putea fi asociată cumpărării voturilor sau altor ilegalități care ar putea influența rezultatele alegerilor. În timp ce în țările în care alegerile se desfășoară în spiritul unei competiții sănătoase, transportarea alegătorilor este permisă, deoarece capacitatea de mobilizare electorală este considerată o parte legitimă a concurenței politice⁵.

În Republica Moldova, răspunderea penală pentru încălcarea normelor de drept electoral survine pentru infracțiunile ce țin de împiedicarea prin orice mijloace a exercitării libere a dreptului electoral sau împiedicarea activității organelor electorale (art. 181 al CP), coruperea alegătorilor (art. 181¹), finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului 18 de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale (181²) și pentru falsificarea rezultatelor alegerilor (art.182 al CP)⁶.

4 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf>

5 Ibidem

6 Codul Penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18.04.2002 republicat. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74.

Articolul 181. Împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale

Împiedicarea prin orice mijloace a exercitării libere a dreptului electoral sau împiedicarea activității organelor electorale:

- a) săvârșită prin blocarea sau atacarea localurilor secțiilor de votare prin orice mijloc și în orice formă;
- b) săvârșită prin sustragerea urnelor de vot sau a documentelor electorale;
- c) săvârșită cu periclitarea vieții persoanei;
- d) însoțită de vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății;
- e) soldată cu alte urmări grave, se pedepsește cu amendă în mărime de la 550 la 750 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani.

Denumirea normei juridice indică *obiectul juridic* al infracțiunii constituit, în principal, din relațiile sociale privitoare la realizarea dreptului de vot și a dreptului de a fi ales (în conformitate cu art. 38 al Constituției), însă din conținutul normei putem desprinde și obiectul juridic secundar al acesteia, care are un caracter alternativ, în funcție de prevederea concretă de la lit. a)-e) al art. 181, fiind format din relații sociale referitoare la:

- a. realizarea, în conformitate cu art. 27 al Constituției, a dreptului la liberă circulație sau securitatea publică;
- b. posesia asupra urnelor de vot sau a documentelor electorale;
- c. libertatea psihică a persoanei;
- d. sănătatea persoanei;
- e. alte valori sociale⁷.

Existența obiectului material reiese din valoarea materială lezată, și anume în cazul art. 181 al Codului penal pot fi: secțiile de votare, urnele de vot, documentele electorale, corpul persoanei sau altele.

Prin *localul secției de votare* se înțelege acel spațiu în care alegătorii își exercită dreptul de vot și în care își are sediul biroul electoral al secției de votare (potrivit pct. 2 din Instrucțiunea cu privire la asigurarea infrastructurii secției de votare, aprobată prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2625 din 12 august 2014). Definiția urnei de vot de asemenea o găsim în pct. 3 al Instrucțiunii, cutia fiind confecționată din material plastic și prevăzută cu o deschizătură îngustă prin care alegătorul introduce buletinul de vot. Obiect al infracțiunii poate fi și urna de vot mobilă.

Prin noțiunea de documente electorale se au în vedere toate categoriile de acte întocmite, completate și emise într-o perioadă electorală. Definițiile unor acte electorale le găsim în art. 1 al Codului electoral (listă de candidați, listă electorală, listă electorală suplimentară, listă de subscripție, etc.), iar categoriile de acte, cărora le poate fi atribuită această calitate mai sunt reglementate de următoarele acte normative: Instrucțiunea privind modul de împachetare, sigilare și transmitere a documentelor

electorale de la alegerile locale aprobată prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 23 din 05.04.2011 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea arhivei Comisiei Electorale Centrale aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale, nr. 3574 din 5 octombrie 2010, Instrucțiunea privind lucrările de secretariat în Comisia Electorală Centrală aprobată prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 228 din 16 mai 2006.

Victima poate fi orice persoană care are dreptul de vot sau membrii organelor electorale. Respectiv, Codul penal prevede exhaustiv victimele art. 181 și anume: electorii și membrii organelor electorale. Electorii — titularul dreptului electoral de a alege și de a fi ales: 1. alegătorul; 2. concurentul electoral și 3. Membrii organelor electorale. Conform art. 38 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, calitatea de alegători o dobândesc cetățenii care au vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor, inclusiv, nefiind privați de acest drept în modul stabilit de lege.

Noțiunea de concurent electoral, în dependență de tipul de alegeri este stipulată în art. 1 al Codului electoral, însă particularitățile dobândirii acestei calități sunt prevăzute în următoarele acte normative: Regulamentul privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 113 din 18 august 2016; Regulamentul privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1731 din 3 iulie 2018; Regulamentul privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile locale, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2584 din 20 august 2019.

Cu referire la membrii organelor electorale ca victime ale infracțiunii, conform prevederilor art. 181 din Codul penal, aceștia pot fi membri ai următoarelor structuri: 1. Comisia Electorală Centrală, 2. consiliile electorale de circumscripție, 3. birourile electorale ale secțiilor de votare. Momentul dobândirii respectivei calități și statutul fiecărui funcționar electoral sunt reglementate prin Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin: Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 137 din 14 februarie 2006; Regulamentul privind activitatea consiliului electoral de circumscripție aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1702 din 19 iunie 2018; Regulamentul privind activitatea birourilor electorale ale secțiilor de votare, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1734 din 3 iulie 2018.

Latura obiectivă a infracțiunii prevăzute de art. 181 din Codul penal constă în fapta prejudiciabilă alcătuită din:

- acțiunea sau inacțiunea principală;
- acțiunea sau inacțiunea adiacentă.

Acțiunea sau inacțiunea principală în domeniu constă în împiedicarea prin orice mijloace a exercitării libere a dreptului electoral sau împiedicarea activității organelor

⁷ Sergiu Brînza și alții, 2005, Drept penal. Partea specială. Ed. a 2-a-Ch: Cartier

electorale. Împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale explică acțiunile făptuitorului pe care acesta le întreprinde pentru a opri, a pune piedici, a bloca activitatea organelor electorale și exprimarea dreptului de vot al cuiva, prin modalitățile indicate în dispoziția legii⁸.

Aceste acțiuni pot fi concretizate în: neînținerea nejustificată a buletinului de vot alegătorului înscris în lista electorală, sau celui cu viza de reședință în circumscripția biroului electoral; distrugerea, murdărirea, deteriorarea listelor electorale, a programelor și platformelor afișate ori a oricăror altor afișe (fotografii, apeluri, declarații și alte materiale utilizate de concurenții electorali în scopuri electorale); împiedicarea accesului observatorului la secțiile de votare; limitarea neîntemeiată a participării concurenților electorali la întâlnirile cu alegătorii; refuzul nejustificat de înregistrare a candidatului electoral; deteriorarea buletinului de vot sau pierderea acestuia, după votare; depistarea buletinelor de vot în afara secției de votare; nearanjarea secției de votare potrivit Instrucțiunii aprobate de Comisia Electorală Centrală; limitarea accesului candidatului la instituțiile media.

Împiedicarea activității organelor electorale se manifestă prin: nefurnizarea de către persoanele oficiale a datelor și a materialelor necesare organelor electorale; neexecutarea hotărârilor organelor electorale; refuzul de a îndeplini dispozițiile președintelui biroului electoral al secției de votare privind asigurarea ordinii în localul secției de votare și pe teritoriul aferent.

Un element obligatoriu de încadrare a faptei, conform art. 181 Cod penal, este acțiunea adiacentă care reprezintă modalitatea de săvârșire a infracțiunii:

a) *săvârșită prin blocarea sau atacarea localurilor secțiilor de votare prin orice mijloc și în orice formă* — se înțelege întreprinderea diferitelor acțiuni care au drept scop stoparea funcționării secțiilor de votare, izolarea lor de alegători, punerea diverselor piedici, bariere în calea alegătorilor, membrilor birourilor electorale, secțiilor de votare, consiliilor electorale de circumscripție, Comisiei Electorale Centrale. Blocarea secțiilor de votare se poate concretiza în: închiderea forțată a secțiilor de votare; închiderea secțiilor de votare înainte de ora de închidere; limitarea fizică a accesului la secția de votare; izolarea alegătorului; punerea diverselor piedici sau bariere în exercitarea dreptului de vot; blocarea fizică de către persoane a intrării în secția de votare sau în încăperea secției de votare;

b) *atacarea secțiilor de votare* — întreprinderea de către făptuitor sau făptuitori a unor acțiuni agresive, inclusiv cu aplicarea armelor sau cu amenințarea aplicării lor, care au drept scop împiedicarea exprimării dreptului electoral al cetățenilor. Atacarea secțiilor de votare se poate manifesta prin: deteriorarea secției de votare sau a localului în care

⁸ Livia Mitrofan, Sorin Tighinean, 2017, Studiu-Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politic // <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/Studiu-investigarea-contravenitii-pp.pdf>

se află aceasta; atacarea unuia dintre membrii secției de votare (ex.: bruscarea, lovirea); amenințarea cu arma a unuia dintre membrii organelor electorale; violența ce se manifestă prin vătămarea intenționată medie sau ușoară a integrității corporale sau a sănătății, ori prin maltratarea intenționată sau alte acte de violență. Dacă gradul de violență este mai grav, atunci este necesară calificarea prin concurs: art. 151 sau art. 145 din Codul penal. În cazul în care se atacă secția de votare cu luare de ostatici, atunci organul de urmărire penală urmează să examineze existența infracțiunii în concurs cu art. 280 din Codul penal (luarea de ostatici). Totodată, urmează de luat în considerație că un element calificativ al art. 280 din Codul penal este scopul, și anume: de a sili statul, organizația internațională, persoana juridică sau fizică ori un grup de persoane să săvârșescă sau să se abțină de la săvârșirea vreunei acțiuni în calitate de condiție pentru eliberarea ostaticului. În cazul în care prin atacarea secțiilor de votare s-a reținut o persoană, organul de urmărire penală urmează să examineze în concurs cu art. 166 al Codului penal, întrucât privarea de libertate a unei persoane excede latura obiectivă a infracțiunii prevăzute de art. 181 al Codului penal. Dacă la atacarea secției de votare a avut loc și deteriorarea bunurilor, atunci fapta urmează să fie examinată în concurs cu infracțiunea de distrugere sau deteriorare intenționată a bunurilor, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari. Dacă fapta nu s-a soldat cu daune în proporții mari, atunci fapta se încadrează doar în baza art. 181 al Codului penal.

c) *săvârșită prin sustragerea urnelor de vot sau a documentelor electorale* — se înțelege acțiunile făptuitorului care, intenționat și ilegal, ia urnele de vot sau documentele electorale (lista electorală, lista de subscripție, buletinele de vot etc.) cu scopul de a împiedica exercitarea liberă a dreptului electoral sau a activității organelor electorale. De menționat că această infracțiune este una specială față de art. 186 al Codului penal și exclude încadrarea suplimentară în baza art. 187, 188, 190-192 sau art. 360 din Codul penal.

d) *săvârșită cu periclitatea vieții persoanei* — desemnează acțiunile întreprinse de făptuitor pentru a împiedica exercitarea liberă a dreptului electoral și care au pus în primejdie viața unei persoane. Prin acțiuni ce periclitează viața persoanei se înțelege vătămarea intenționată ușoară și medie atât cu intenție, cât și cauzată din imprudență. Amenințarea cu omor de asemenea se va încadra în baza prevederilor analizate. Reieșind din pedeapsa stabilită pentru infracțiunea respectivă, aceasta va excede latura obiectivă a infracțiunii prevăzute de art. 181 al Codului penal, tentativa de omor, întrucât fapta de tentativă de omor se va încadra prin concurs, în conformitate cu art. 181 și art. 27, 145 din Codul penal.

e) *însoțită de vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății* — la aplicarea prevederii respective, se va lua în considerație însăși noțiunea de vătămare corporală gravă. De menționat că infracțiunea prevăzută de art. 151 alin. (1) al Codului penal se pedepsește cu închisoare de la 5 la 10 ani, iar cea prevăzută de art. 181 al Codului penal se pedepsește cu amendă în mărime de la 550 la 750 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani. În cele din urmă, potrivit art. 181 al Codului penal, se va

stabili pedeapsa doar pentru vătămarea gravă săvârșită din imprudență, nu și pentru cea săvârșită cu intenție⁹.

f) *soldată cu alte urmări grave* — în literatura de specialitate sintagmei respective îi sunt atribuite consecințele materializate prin anularea rezultatelor alegerilor, distrugerea localurilor secțiilor de votare, destabilizarea situației social-politice din țară. În accepțiunea unor autori, la sintagma „alte urmări grave” se referă și lipsirea de viață din imprudență¹⁰.

Pentru întregirea laturii obiective, este necesar să stabilim și timpul săvârșirii infracțiunii: timpul perioadei electorale, adică intervalul de timp cuprins între ziua aducerii la cunoștință publică a datei alegerilor și ziua în care rezultatele finale ale alegerilor sunt confirmate de către organele competente.

Latura subiectivă a infracțiunii date se caracterizează prin prezența intenției, care este, după caz, directă sau indirectă. Motivele infracțiunii pot fi: dorința promovării altui concurent electoral, decât victima; tendința rămânerii în funcția eligibilă pentru încă un mandat; dușmănia sau ura socială, națională, rasială sau religioasă; intențiile huliganice etc.

Subiectul infracțiunii este persoana fizică responsabilă, care la momentul comiterii infracțiunii a împlinit vârsta de 16 ani.

Articolul 181¹. Coruperea alegătorilor

(1) Oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase — în scopul determinării alegătorului să își exercite drepturile sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor parlamentare, locale ori în cadrul referendumului —

se pedepsește cu amendă în mărime de la 500 la 850 de unități convenționale sau cu închisoare de la un an până la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

(2) În categoria bunurilor prevăzute de alin. (1) sunt incluse și băuturile alcoolice, produsele din tutun și produsele alimentare.

(3) Nu intră în categoria bunurilor prevăzute de alin. (1) materialele și obiectele de agitație electorală, achitate din fondul electoral, ce poartă numele și prenumele candidatului, respectiv denumirea partidului politic, semnele sau simbolurile concurenților electorali, precum: afișe, pliante, cărți poștale, calendare, caiete, ilustrate, pixuri, brichete, cutii de chibrituri, insigne, ecusoane, CD-uri, DVD-uri, suporturi de stocare USB, fanioane, steaguri, cărți, pungă, tricouri, chipiuri, eșarfe, fulare, a căror valoare pentru o unitate nu depășește două unități convenționale.

Infracțiunea de corupere a alegătorului este o infracțiune specială față de infracțiunile de corupție, însă obiectul juridic al infracțiunii îl constituie relațiile

⁹ Ibidem

¹⁰ Sergiu Brinză și alții, 2005, *Drept penal. Partea specială*. Ed. a 2-a-Ch: Cartier

sociale cu privire la realizarea, în conformitate cu art. 38 din Constituție, a dreptului de vot și a dreptului de a fi ales.

Latura obiectivă a infracțiunii specificate de art.1811 CP RM constă în fapta prejudiciabilă exprimată în acțiunea de:

- 1) oferirea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase;
- 2) darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase.

Prima dintre modalitățile nominalizate mai sus — oferirea — se exprimă în prezentarea, etalarea, înfățișarea, în raport cu alegătorul, a banilor, bunurilor, serviciilor ori a altor foloase. Oferirea este un act unilateral al făptuitorului. De aceea, pentru aplicarea răspunderii conform art.1811 CP RM, nu importă dacă destinatarul oferirii (adică alegătorul) o acceptă sau o respinge. Este suficientă realizarea oferirii de către făptuitor.

În ceea ce privește cea de-a doua dintre modalitățile normative ale acțiunii prejudiciabile specificate în dispoziția de art. 1811 CP RM, darea constituie înmânarea, remiterea, predarea efectivă a banilor, bunurilor, serviciilor ori a altor foloase de către făptuitor către alegător. Spre deosebire de oferire, darea implică, în mod necesar, acțiunea corelativă de primire a banilor, bunurilor, serviciilor ori a altor foloase de către alegător. Astfel, darea nu mai este un act unilateral. Ea este un act bilateral¹¹.

Dat fiind că textul normei nu indică modurile în care pot fi realizate acțiunile de corupere a alegătorului, vom cerceta metodele identificate de către autorul rus B. L. Vișnevski, și anume:

Momirea — înființarea unei organizații filantropice a cărei denumire conține fie numele candidatului, fie un alt indiciu care să permită asocierea cu un anumit candidat. Astfel, deși organizația filantropică este înființată înainte de începerea campaniei electorale și, de regulă, este promovată ca o activitate de sine stătătoare față de activitatea candidatului, totuși, „binefăcătorul” lor, care, pe parcursul unei perioade, i-a asigurat/ii asigură cu toate cele necesare, nu se va stingheri să le amintească că are nevoie de „susținerea” lor;

Contractul — această metodă implică încheierea în masă a unor contracte cu alegătorii. În unele cazuri, astfel de contracte presupun încasarea imediată de către alegători a unor plăți pentru pretinse activități pe care le-ar desfășura (de exemplu, pentru agitația electorală);

Autocarul — esența acestei metode este simplă: alegătorii sunt transportați într-un mod organizat (de regulă, cu un autocar) către secția de votare, pentru ca aceștia să

¹¹ Vitalie Stati, Infracțiunea de corupere a alegătorilor (art.1811CP RM): Studiu de drept penal, *Revista de drept*, Nr.4, 2004, pag.8-14

voteze pentru candidatul „necesar”. Nemijlocit, înainte de votare sau imediat după votare, alegătorilor li se distribuie ajutor umanitar sau recompense bănești.

Dumpingul — presupune că, din numele candidatului sau al organizației care-i acordă suportul, se prestează servicii gratuite, se distribuie mărfuri la prețuri modice, se acordă premii etc.

Totodată, în vederea eficientizării acțiunilor de corupere adeseori acestea sunt însoțite de metode de control al votului manifestate prin:

1) *foto*, care presupune intrarea în cabinele de vot cu aparate de fotografiat sau cu telefoane mobile cu cameră pentru fotografierea votului. O astfel de metodă se aplică de către cei care vor să urmărească votul unor alegători cărora le-au promis anumite foloase;

2) *suveica* – se aplică atunci când cei care cumpără voturile folosesc un buletin de vot scos fraudulos din secția de votare și o șampilă de votare contrafăcută. Alegătorul „cumpărat” intră în secția de vot cu un buletin deja șampilat în afara secției, ascuns în buzunar, și ia buletinul înmănat în secția de votare. În cabina de vot, alegătorul nu mai aplică șampilă, ci doar scoate din buzunar buletinul șampilat pe care îl va introduce în urnă și pune în buzunar buletinul alb, cu care iese din secția de votare. Acest buletin de vot este folosit mai departe, pentru continuarea suveicii;

3) *cămașa albastră*, care presupune că o persoană, recunoscută după un element de vestimentație, este angajată pentru a însoți alegătorul în cabina de vot cu scopul supravegherii acestuia în timpul exercitării votului;

4) *urna mobilă* — se aplică atunci când urna mobilă, care se utilizează cu aprobarea președintelui de secție, este folosită în exces, ca urmare a unor repetate solicitări în scris. La votul cu urna mobilă, secretul votului nu este la fel de bine asigurat¹². De asemenea aplicarea metodelor respective de control pot duce la calificarea unui concurs de infracțiuni dintre componența reglementată de art. 1811 al Codului penal și alte componente de infracțiuni prevăzute de legea penală (de exemplu, art. 182 — atunci când controlul presupune și utilizarea unor acte false sau art. 361 — confecționarea, deținerea, vânzarea sau folosirea documentelor oficiale).

Latura subiectivă a infracțiunii specificate la art.1811 CP RM se caracterizează prin intenție directă și este oarecum comună tuturor infracțiunilor electorale, însă în cazul infracțiunii de corupere a alegătorului este important de identificat și scopul determinării alegătorului să își exercite drepturile sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor; de remarcat că în prezența unui alt scop fapta nu poate fi calificată în baza art. 1811 al Codului penal.

¹² Prevenirea și combaterea corupției electorale // http://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2011/9decembrie/PolicyCoruptiaElectoral.pdf

Subiect al infracțiunii specificate de art.1811 CP RM este persoana fizică responsabilă care în momentul comiterii infracțiunii a atins vârsta de 16 ani. De asemenea, subiect al infracțiunii date poate fi persoana juridică (cu excepția autorității publice).

Articolul 181². Finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale

(1) Falsificarea rapoartelor privind gestiunea financiară a partidelor politice și/sau a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale în intenția de a substitui sau a ascunde identitatea donatorilor, volumul mijloacelor acumulate ori destinația sau volumul mijloacelor utilizate

se pedepsește cu amendă în mărime de la 550 până la 850 de unități convenționale 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 până la 5 ani.

(2) Utilizarea de resurse administrative (bunuri publice), inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative (bunurilor publice) în campaniile electorale, dacă au fost cauzate daune în proporții mari,

se pedepsește cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 de unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea dreptului de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la 2 la 5 ani.

(3) Extorcarea sau obținerea prin extorcare a donațiilor pentru partidele politice și/sau pentru fondurile electorale

se pedepsește cu amendă în mărime de la 550 la 850 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 100 la 200 de ore, sau cu închisoare de până la 4 ani, în toate cazurile cu privarea dreptului de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la 1 la 5 ani.

(4) Utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari, se pedepsește cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 de unități convenționale sau cu închisoare de la 1 la 5 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.

(5) Acceptarea cu bună știință a finanțării partidului politic sau a concurentului electoral din partea unui grup criminal organizat sau a unei organizații (asociații) criminale se pedepsește cu amendă în mărime de la 850 la 1350 de unități convenționale sau cu închisoare de la 1 la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea dreptului de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la 2 la 5 ani.

Infracțiunea prevăzută de art. 181² al Codului penal include 5 variante-tip de infracțiune. Obiectul juridic sunt aceleași relațiile sociale cu privire la exercitarea drepturilor electorale pe când obiectul juridic secundar variază în dependență de ipoteză. Astfel,

1. În ipoteza art. 181² alin. (1) din Codul penal, obiectul juridic este autenticitatea informațiilor cu privire la gestiunea financiară și/sau a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale, identității donatorilor, volumului mijloacelor acumulate ori destinației sau volumului mijloacelor utilizate. Incidente calificării faptei potrivit acestui aliniat sunt prevederile

Regulamentului privind finanțarea activității partidelor politice, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 4401 din 23 decembrie 2015 și ale Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2704 din 17 septembrie 2019;

2. În ipoteza art. 181² alin. (2) din Codul penal, obiectul juridic este legalitatea utilizării resurselor administrative în campaniile electorale;
3. În ipoteza art. 181² alin. (3) din Codul penal, obiectul juridic este posesia banilor și bunurilor care pot constitui donații pentru partidele politice și campaniile electorale;
4. În ipoteza art. 181² alin. (4) din Codul penal, obiectul juridic este legalitatea utilizării și administrării alocațiilor de stat pentru partidele politice sau mijloacelor din fondul electoral;
5. În ipoteza art. 181² alin. (5) din Codul penal, obiectul juridic este respectarea interdicțiilor de a accepta cu bună știință finanțarea partidului politic sau a concurentului electoral din partea unui grup criminal organizat sau a unei organizații criminale.

Latura obiectivă a infracțiunii se caracterizează:

1. În ipoteza art. 181² alin. (1) din Codul penal, latura obiectivă se realizează prin falsificarea rapoartelor privind gestiunea financiară a partidelor politice sau a rapoartelor privind finanțarea campaniilor electorale. În acest sens, relevăm că falsul poate fi atât material, cât și intelectual.

Falsul material – contrafacerea prin scrierea ori subscrierea, alterarea lui în orice mod în rapoartele financiare a informației, de natură să producă consecințe juridice.

Falsul intelectual — atestarea în rapoartele financiare a unor fapte sau împrejurări necorespunzătoare adevărului ori prin omisiunea cu știință de a insera unele date (ex.: micșorarea sau mărirea donațiilor, înscrierea altor donatori decât cei reali).

Unii autori din Republica Moldova susțin că infracțiunea în cauză, prin aplicarea metodei de interpretare sistemică, poate fi realizată doar prin falsul material. Considerăm că ipoteza în cauză cuprinde atât falsul material, cât și intelectual, întrucât introducerea unor date false în rapoartele financiare deja presupune o falsificare a raportului.

2. În ipoteza prevăzută de art. 181² alin. (2) din Codul penal, latura obiectivă se realizează prin utilizarea resurselor administrative, inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea resurselor financiare.

Utilizarea resurselor administrative – administrarea, folosirea resurselor administrative în interesele unui concurent electoral (de exemplu, folosirea automobilelor autorităților în interesele unui concurent electoral, acordarea spațiului pentru întrunirile cu alegătorii, etc.).

Favorizarea la utilizarea resurselor financiare este ajutorul material oferit direct sau indirect ori înlesnirea la săvârșirea faptei penale, precum și promisiunea de a ascunde faptul utilizării resurselor administrative.

Consimțirea la utilizarea resurselor financiare – exprimarea acordului expres sau tacit la folosirea resurselor administrative de către o altă persoană pentru a favoriza sau susține un concurent electoral.

3. În ipoteza prevăzută de art. 181² alin. (3) din Codul penal, latura obiectivă se realizează prin extorcarea sau obținerea prin extorcare a donațiilor pentru partidele politice și/sau pentru fondurile electorale. Extorcarea donațiilor sau obținerea prin extorcare a donațiilor – cererea făptuitorului de a i se transmite donații care poate fi concretizată în: punerea victimei în situația care o determină să-i transmită donația (crearea de obstacole de a accede într-o funcție sau de a obține un drept prevăzut de lege); amenințarea cu lezarea intereselor legitime sau ilegite ale victimei (nu lezarea efectivă), în cazul în care aceasta nu-i transmite făptuitorului donația; nesatisfacerea solicitării victimei, astfel încât aceasta este nevoită să transmită donația către făptuitor, pentru a evita lezarea unor interese legitime sau ilegite ale victimei.

4. În ipoteza prevăzută de art. 181² alin. (4) din Codul penal, latura obiectivă se realizează prin utilizarea contrar legislației a alocațiilor de la bugetul de stat. Modalitatea de acordare a alocațiilor, denumite în regulament subvenții, se acordă în condițiile Regulamentului cu privire la finanțarea partidelor politice, iar utilizarea alocațiilor de la bugetul de stat pentru oricare alte destinații decât cele prevăzute de regulament este interzisă.

5. În ipoteza prevăzută de art. 181² alin. (5) din Codul penal, latura obiectivă se realizează prin acceptarea cu bună știință a finanțării partidului politic sau a concurentului electoral din partea unui grup criminal organizat sau a unei organizații criminale. Acceptarea presupune consimțirea sau aprobarea expresă sau tacită de către făptuitor a obiectului remunerației ilicite¹³.

Latura subiectivă - infracțiunea respectivă se comite doar cu intenție directă de a substitui sau a ascunde identitatea donatorilor, volumul mijloacelor acumulate ori destinația sau volumul mijloacelor utilizate. Această formulare este de fapt scopul infracțiunii, care este un semn special de încadrare.

Subiect al infracțiunii este doar persoana fizică de la vârsta de 16 ani și subiecții speciali - persoană cu funcție de răspundere, persoană publică, persoană cu funcție de demnitate publică. Infracțiunea în cauză nu stabilește răspunderea penală pentru persoanele juridice, ceea ce poate absolvi o entitate politică de răspundere penală.

¹³ Livia Mitrofan, Sorin Tighinean, 2017, Studiu-Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politic // <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/Studiu-investigarea-contraventii-pp.pdf>

Articolul 182. Falsificarea rezultatelor votării

(1) Votarea unei persoane: fără a avea acest drept, fie de două sau de mai multe ori, fie prin introducerea în urnă a mai multor buletine de vot decât are dreptul, fie prin utilizarea unui act de identitate fals sau a unui buletin de vot fals se pedepsește cu amendă în mărime de la 550 la 750 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 100 la 200 de ore, sau cu închisoare de până la 2 ani.

(2) Falsificarea, prin orice mijloace, a rezultatelor votării se pedepsește cu amendă în mărime de la 650 la 850 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani.

Obiectul juridic al infracțiunii prevăzute de art. 182 din CP al RM este constituit din relațiile sociale cu privire la realizarea, în conformitate cu art. 38 al Constituției, a dreptului de vot și a dreptului de a fi ales.

Latura obiectivă a infracțiunii în cauză include fapta prejudiciabilă care constă în acțiunea de falsificare, prin orice mijloace, a rezultatelor votării. Sintagma „prin orice mijloace” indică asupra multitudinii modalităților prin care se poate manifesta acțiunea de falsificare a rezultatelor votării. Aceste modalități sunt următoarele: includerea buletinelor de vot, care nu au fost eliberate alegătorilor, în rândul buletinelor de vot din urnele de vot (în paralel se falsifică lista electorală, prin semnarea în locul alegătorului respectiv, precum că acestuia i s-a eliberat buletinul de vot); înlocuirea buletinelor de vot valabile cu altele, falsificate; degradarea buletinelor de vot valabile, pentru ca acestea să fie declarate nevalabile (de exemplu, prin aplicarea ștampilei cu inscripția „votat” în mai multe patrulete sau prin înscrierea denumirilor sau numelor suplimentare ale concurenților electorali, sau prin deformarea sau mângălirea acestora, astfel încât să nu fie clară opțiunea alegătorului); distrugerea neîntemeiată a buletinelor de vot valabile; numărarea incorectă, cu bună știință, a numărului de voturi exprimate de către un concurent electoral sau altul; semnarea de către membrii organului electoral a procesului-verbal de totalizare a rezultatelor votării, înainte ca aceste rezultate să fie stabilite; perfectarea incorectă, cu bună știință (care nu corespunde rezultatelor reale ale votării) a procesului-verbal despre totalizarea rezultatelor votării; introducerea neîntemeiată a modificărilor în procesul-verbal de totalizare a rezultatelor votării, după perfectarea acestuia.

În cazul înscrierii cu bună știință, în listele electorale, a persoanelor care, în conformitate cu legislația în vigoare, nu au drept de vot sau a unor persoane fictive, ori înscrierea unei persoane în mai multe liste electorale, răspunderea penală survine nu conform art. 182 din CP al RM, ci potrivit alin. (5) al art. 2001 din Codul cu privire la contravențiile administrative. Infracțiunea prevăzută de art. 182 din CP al RM este o infracțiune formală. Ea se consideră consumată din momentul falsificării chiar și a unui singur buletin de vot sau introducerii unei mențiuni false în procesul-verbal de totalizare a rezultatelor votării. Latura subiectivă a falsificării rezultatelor

votării se caracterizează prin intenție directă. Motivele infracțiunii coincid, în mare parte, cu motivele infracțiunilor precedente. Subiectul infracțiunii este persoana fizică responsabilă, care la momentul comiterii infracțiunii a împlinit vârsta de 16 ani. În afară de aceasta, subiectul infracțiunii trebuie să aibă calitatea specială de membru al organului electoral¹⁴.

Concluzii

Recomandările în materie de *lege ferenda* pot fi desprinse cu ușurință din textul cercetării, însă, în mod rezumativ, le putem enumera. Astfel, am reglementat coruperea alegătorului (darea de mită), însă, nu și luarea de mită de către alegător, incriminăm finanțarea ilegală a partidelor sau a campaniilor electorale, dar nu prevedem răspunderea penală pentru subiectul – persoana juridică (entitatea politică), iar pedepsele fiind prea blânde nu au efect descurajant, iar uneori nu își realizează nici chiar rolul educativ.

Analizând componentele incriminate de legea penală, dar mai ales premisele apariției prevederilor art. 1811 și 1812 din Codul penal, precum și practica judiciară putem deduce, cu ușurință, că Republica Moldova se confruntă cu probleme electorale comune țărilor cu democrații în tranziție. Astfel, chiar dacă reglementarea răspunderii penale nu poate conduce în mod absolut la dispariția unor fenomene, considerăm că un cadrul legal actualizat, cu sancțiuni corespunzătoare pericolului social al faptelor precum și formarea continuă în domeniul electoral a organelor de investigație și a instanțelor judecătorești (dacă nu chiar specializarea acestora) pot contribui la crearea unui sistem eficient de justiție electorală.

Bibliografie:

1. Codul electoral al Republicii Moldova
2. Codul penal al Republicii Moldova
3. Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 245/2011
4. Sergiu Brînză și alții, 2005, Drept penal. Partea specială. Ed. a 2-a-Ch: Cartier
5. Vitalie Stati, Infracțiunea de corupere a alegătorilor (art.1811CP RM): Studiu de drept penal, Revista de drept, Nr.4, 2004
6. Livia Mitrofan, Sorin Tighinean, 2017, Studiu-Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politic // <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/Studiu-investigarea-contraventii-pp.pdf>
7. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf>
8. <https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/pdf.pdf>

¹⁴ Sergiu Brînză și alții, 2005, Drept penal. Partea specială. Ed. a 2-a-Ch: Cartier

9. Prevenirea și combaterea corupției electorale // http://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2011/9decembrie/PolicyCoruptiaElectoralala.pdf
10. <https://a.cec.md/ro/regulamente-3155.html>

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A DISCURSULUI DE INSTIGARE LA URĂ

REGULATIONS OF HATE SPEECH

Mihai ROTARU,
student, Facultatea Drept,
Universitatea de Stat din Moldova

Discursul de incitare la ură, cunoscut în literatura de specialitate ca Hate speech, pare să nu fie un fenomen nou atât pentru țara noastră, cât și pentru comunitatea internațională. În pofida acestui fapt, el încă ne este strain la capitolul reglementărilor juridice, ori la moment în Republica Moldova nu există o definiție legală clară a ce este „discursul de instigare la ură”. Chiar și la nivel internațional discursul instigator la ură este conceptualizat prin prevederi legale în mod diferit, aceasta datorându-se nivelului de dezvoltare a statului și a relațiilor sociale existente. Din acest motiv discuțiile privind definirea discursului instigator la ură, pentru multe state, cât și pentru Republica Moldova este actual și necesită o atenție sporită în a-i găsi rolul și locul în sistemul juridic de la noi din țară. În acest sens vom analiza care sunt prevederile legale ce reglementează discursul de instigare la ură atât în R. Moldova, cât și în alte state. În aceeași manieră, din cauza că în ultimii ani observăm o creștere semnificativă a activităților online, ceea ce direct influențează asupra vieții noastre fie private, fie publice, vom analiza politicile rețelelor de socializare care vin întru a diminua mesajele care instigă la ură. Or, activitatea în mediul online încă în multe domenii nu este reglementată de către stat.

Hate speech, known in the literature as Hate speech, does not seem to be a new phenomenon neither for our country, nor for the international community. Despite this fact, there is still missing a clear legal definition of what „hate speech” is. Even at the international level, hate speech does not have a uniform legal regulation, depending on the level of development of the state and existing social relations. Thus the discussions on the definition of hate speech, for many states, including Republic of Moldova are relevant and require increased attention so as to identify its role and place in the legal system in our country. This paper analyze the legal provisions that regulate the hate speech discrepancy in the Republic of Moldova and in other states. Lately we see a significant increase of online activities, which directly influence our private and public lives. In this regard, we will analyze social networks policies that come to reduce or stop hate messages. Still the state does not regulate the online activities in many areas.

Cuvinte-cheie: discursului de instigare la ură, legislația, rețele sociale

Key words: internet voting (I-Voting), online voting, voting method, digitization, voting system security.

Introducere

Atât la nivel internațional, cât și național există reglementări juridice privind discursul de instigare la ură, însă din cauza complexității acestuia, încă este extrem de greu să stabilim până la ce limită se desfășoară hotarele libertății noastre de exprimare, care ne este garantată atât prin numeroase acte internaționale la care statul nostru este parte, dar și prin normele juridice naționale, în special cele stipulate în Constituția Republicii Moldova, Articolul 32 (1).

În acest articol vom încerca să stabilim care sunt reglementările internaționale, dar și cele naționale, prin care conceptual ar trebui să evaluăm unde este stabilit hotarul între discursul instigator la ură și libertatea de exprimare, până unde noi suntem gata să cedăm sau nu din libertatea noastră, fie aceasta offline, fie online.

În prezent, nu există un numitor comun în privința definirii discursului instigator la ură, mulți cercetători din domeniu, cum ar fi A. Waqas, J. Salminen, S. Jung, H. Almerkhi, B. J. Jansen, susțin că discursul ce incită la ură reprezintă un fenomen mult mai complex decât ni-l puteam imagina în vremurile anterioare. Acest lucru se datorează faptului că ultimul deceniu este marcat de dezvoltarea multor modalități și instrumente prin care oamenii primesc știri și comunică între ei, cum ar fi rețele de socializare, diferite forme de messenger, site-urile etc. Progresul a trecut în revista istorică timpurile în care oamenii comunicau mai mult pe cale orală, iar informația putea fi diseminată prin canale mai sigure cum ar fi TV, Radio sau presa scrisă. Drept urmare, tot mai multe țări recunosc discursul de ură drept o problemă actuală, ceea ce face ca la nivel de state să fie propuse un număr semnificativ de inițiative menite să califice problema și să dezvolte contramăsuri eficiente față de discursul ce instigă la ură, în special pe segmentul online, întrucât rețelele sociale au devenit un teren fertil pentru discuții prin care se utilizează un limbaj jignitor ce instigă la ură.

Cu toate că discursul instigator la ură nu este un fenomen nou în societate, el încă ne este străin din perspectiva identificării și sancționării acestuia. În acest sens, în articolul dat vom analiza legislația existentă la nivel internațional și național, încercând să identificăm politicile existente pe platformele online, care au ca scop eliminarea mesajelor și altor elemente ce instigă la ură în mediul online.

Necesitatea reglementării discursului de instigare la ură

Libertatea de exprimare a fiecărui cetățean reprezintă un element fundamental în cadrul unei societăți democratice și o condiție esențială pentru asigurarea protecției altor drepturi fundamentale ale omului. În acest sens, limitarea persoanelor de a se expune este o abatere gravă de la normele juridice acceptate de comunitatea internațională, fapt ce a complicat clasificarea unui mesaj ca fiind un discurs de instigare la ură, întrucât, istoric vorbind, acesta a evoluat odată cu procesele sociale, în special

în domeniul comunicării care a creat premisa ca discursul de instigare la ură să fie resimțit în diferite forme: prin remarci, gesturi, expresii și scrieri. Prin urmare, efectul negativ al unor asemenea discursuri a stat la baza creșterii infracțiunilor/crimelor ce se săvârșesc pe bază de ură. Astfel, a apărut necesitatea instituirii unor reguli care să nu îngreudească dreptul persoanei la exprimare și în același timp să nu-i permită folosirea unor mesaje care să instige la ură.

Primele încercări de a interzice și de a semnaliza pericolele discursurilor de instigare la ură le observăm în istoria Statelelor Unite ale Americii, unde eforturile erau orientate pentru a condamna actele simbolice de violență, cum ar fi arderile încrucișate practicate de Ku Klux Klan¹. În acest sens putem remarca că de-a lungul anilor, odată cu evoluția relațiilor sociale, au înaintat în materie de conținut atât mesajele ce instigă la ură cât și mijloacele prin care acestea se transmit, fie că e vorba de declarații de interacțiune tradiționale, fie de metode inovative, cum ar fi cele virtuale. Indiferent de mecanismul de transmitere acestora, este cert că ele contribuie la fortificarea barierelor fricii, neîncrederii și acceptării informațiilor cu caracter de instigare la ură. În acest sens, în prezent o declarație publică împotriva fenomenelor ce țin de migrație sau de căsătoria între persoane de același sex, limba vorbită, etc. poate fi etichetată drept discurs de ură, iar ca rezultat poate să conducă la creșterea tensiunilor sociale și chiar la conflicte². De aici rezumăm importanța reglementării discursului instigator ca fiind una necesară întru înlăturarea barierelor ce apar în urma debitării unor astfel de mesaje ce incită la ură, dar și pentru a ocroti membrii societății de mesajele denigratoare și degradante, proliferarea cărora, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, ar putea să provoace:

- la *nivelul victimelor* (indivizi și grupuri): lezarea demnității, afectarea stimei de sine, izolarea grupurilor vizate.
- la *nivelul coeziunii sociale*: excluderea, marginalizarea, transmiterea și încetățenirea stereotipurilor și prejudecăților; creșterea distanței sociale între grupuri³.

Din acest motiv consider că există necesitatea de a fi elaborate norme juridice care să oblige sau monitorizeze punerea în aplicare a prevederilor constituționale, cum ar fi articolul 16 (1) „Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului” și aliniatul (2) al aceluiași articol: „Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

1 Ku Klux Klan a report to the illinois general assembly, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ Digitization/46433NCJRS.pdf>, accesat 15 octombrie 2020.

2 The Origins of „Hate Speech” <https://www.heritage.org/civil-society/commentary/the-origins-hate-speech>. Accesat 17 octombrie 2020.

3 Hate speech Comunicatul Consiliului Europei, <https://rm.coe.int/168071e53e>. Accesat 17 octombrie 2020.

Prevederi legale privind eliminarea discursului de instigare la ură

Vorbind despre bunele practici juridice în ceea ce privește definirea și eliminarea discursului de instigare la ură, vom menționa că Republica Moldova este la început de cale în acest sens. Deși există norme care prin însăși conținutul lor contribuie la contracararea fenomenului dat, considerăm că aceste măsuri nu sunt suficiente. În această ordine de idei, vreau să mă refer la Constituția Republicii Moldova, în special la Articolul 31, aliniatul 2., în care se menționează că „Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie”, precum și la articolul 32, aliniatul 3, care spune că „Sunt interzise și pedepsite prin lege incitarea la discriminare”.

Reieșind din prevederile constituționale și analizând alte acte normative în vigoare, care ar putea să vizeze direct discursul de instigare la ură, am constatat că în legislația națională nu avem norme care să reglementeze în mod expres acest fenomen, însă există norme ce se referă în mod tangențial la acest subiect, cum ar fi:

Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64/2010, Articolul 2, definește *discursul care incită la ură*, ca fiind orice formă de exprimare ce provoacă, propagă, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță⁴.

O altă lege care tratează această problemă este cea cu privire la asigurarea egalității (Legea nr.121/2012), care definește în articolul 2 noțiunea de discriminare și tipurile acesteia. Astfel, discriminarea reprezintă orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale, stipulate în legea la care facem referință sau pe criterii presupuse. Menționez că această lege conține în structura ei dispoziții privind discriminarea și stabilește în același timp, în Capitolul III cadrul instituțional pentru prevenirea și combaterea discriminării și asigurării egalității⁵.

Un alt document important la nivel național ce conține norme prin care se reglementează discursul instigator la ură este Codul serviciilor media audiovizuale menit să înlocuiască Codul audiovizualului nr. 260 din 27.07.2006, acesta reprezentând actul normativ de bază în domeniul audiovizualului. În articolul 1 al acestuia se menționează expres că discursul ce instigă la ură este mesajul care propagă, incită, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de

4 LEGEA Nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare. Publicat la 09.07.2010 în Monitorul Oficial, Nr. 117-118, art. 355. Data intrării în vigoare: 09.10.2010 <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335145&lang=1> [Accesat 3 noiembrie 2020].

5 LEGEA Nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității. Publicat la 29.05.2012 în Monitorul Oficial, Nr. 103, art. 355 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_334480.pdf. Accesat 3 noiembrie 2020.

ură fondate pe intoleranță sau pe discriminarea pe criterii de sex, rasă, naționalitate, religie, dizabilitate sau orientare sexuală⁶.

În acest sens, ținem să menționăm că statul nostru la momentul de față încă nu a reușit să armonizeze legislația națională la exigențele internaționale, inclusiv nu a adoptat politici publice care să abordeze exclusiv discursul ce instigă la ură, în pofida faptului că Republica Moldova a ratificat și adoptat unele convenții în care sunt stipulate și prevăzute norme ce reglementează fenomenul instigator la ură. Un exemplu concludent în acest sens este Codul Penal, care chiar dacă suferă de ambiguitate, abordează unele elemente ce instigă la ură, cum ar fi în Articolul 346: „Acțiunile intenționate îndreptate spre ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase. Acțiunile intenționate, îndemnurile publice, inclusiv prin intermediul mass-media, scrise și electronice, îndreptate spre ațâțarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase, spre înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea de avantaje, directe sau indirecte, cetățenilor în funcție de apartenența lor națională, etnică, rasială sau religioasă”.

Încălcarea acestei prevederi constituie infracțiune și se pedepsește conform codului penal cu amendă în mărime de până la 600 de unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 până la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 3 ani.

Or, conform raportului realizat de Comisia Europeană împotriva Rasismului și intoleranței, în articolul 346 al CP nu există nici o referire la incitarea la violență, nu se menționează motivele de culoare, origine națională sau etnică, limba și cetățenia. Și este adevărat. Nu sunt definite în Codul penal orientarea sexuală și identitatea de gen, amenințările, insultele publice și defăimarea. Lipsesc de asemenea, referințe cu privire la exprimarea publică cu un scop rasist, la ideologia care ar deprecia sau denigra un grup de persoane pe criterii de rasă, culoare, limbă, religie, naționalitate sau de origine națională sau etnică⁷.

În acest sens, Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței recomandă cu tărie autorităților din țara noastră să ia măsuri urgente pentru a se asigura că oricine utilizează discursul de ură, așa cum este definit în articolul 346 din Codul penal, să fie urmărit în mod corespunzător și apoi pedepsit. Organele de poliție și de urmărire penală trebuie să investigheze temeinic toate cazurile de infracțiune presupusă de ură și să se asigure că, o eventuală existență a unei motivații bazate pe prejudecăți, este luată în considerare în mod constant în rapoartele și investigațiile

6 Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, nr. 174 din 08.11.2018, Monitorul Oficial nr.462-466/766 din 12.12.2018 <http://www.audiovizual.md/files/Codul%20serviciilor%20media%20audiovizuale.pdf>. Accesat 5 noiembrie 2020.

7 ECRI REPORT ON THE REPUBLIC OF MOLDOVA <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-republic-of-moldova/16808de7d7>. Accesat 6 noiembrie 2020.

poliției, precum și în orice procedură judiciară ulterioară. De asemenea, Comisia (ECRI) recomandă ca, pentru a aborda problema sub-raportării autorităților, să se pună în aplicare măsuri de consolidare a încrederii, pentru a spori relația dintre poliție și grupurile vulnerabile, în special romii și comunitatea LGBT⁸.

În același timp se recomandă Republicii Moldova să intensifice activitățile de instruire pentru reprezentanții organelor de urmărire penală și ai sistemului judiciar privind infracțiunile motivate de ură, inclusiv discursurile de instigare la ură. Activitățile de instruire ar trebui să acopere infracțiunile rasiste și homo/transfobice precum și profilarea rasială. ECRI recomandă, de asemenea, ca autoritățile să efectueze o evaluare a impactului activităților de instruire, pentru a stabili în ce măsură acestea contribuie la identificarea eficientă a infracțiunilor motivate de ură și, dacă este necesar, să le ajusteze⁹.

Inexistența unor mecanisme clare, la nivel național și local, de punere în practică a legislației existente și a tratatelor la care R. Moldova este parte duce la creșterea infracțiunilor de pe urma recepționării mesajelor ce instigă la ură.

În acest sens, în sistemul internațional în materia drepturilor omului sunt deja stabilite instrumente clare și stricte, care ne oferă diferite mecanisme legale în lupta pentru combaterea discriminării, începând de la programe de educație și încheind cu măsuri de sancționare, trebuie doar să existe voință politică națională pentru preluarea și implementarea lor în țară. Conchidem, că reieșind din gravitatea fenomenului dat, sunt prevăzute mecanisme prin care se susțin persoanele și comunitățile care au fost sau sunt obiectul unui mesaj instigator la ură.

Astfel, în unele documente internaționale protecția împotriva infracțiunilor motivate de prejudecată, derivă din standardele generale antidiscriminatorii, reglementate de Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, Convenția Internațională privind Eliminarea tuturor Formelor de Discriminare Rasială și Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, la care și Republica Moldova este parte. Actele respective interzic totodată, discriminarea în raport cu exercitarea concomitentă a altor drepturi garantate, cum ar fi dreptul la viață și siguranță al persoanelor.

Făcând o scurtă trimitere la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) vreau să menționez că aceasta a constatat că „în caz de investigare a incidentelor violente, cum sunt relele tratamente, autoritățile Statelor au obligația de a întreprinde toate măsurile rezonabile pentru demascarea unor posibile motive de discriminare.

8 LGBT este o abreviere folosită ca termen colectiv pentru comunitatea persoanelor lesbiene, gay, bisexuale și transgen.

9 Raportul ECRI privind Republica Moldova (al cincilea ciclu de monitorizare), pp. 39-41 <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-republic-of-moldova-translation-in-official-language/16808de7d9>. Accesat 18 noiembrie 2020.

Abordarea actelor de violență și brutalitate, comise cu intenția de a discrimina, pe picior egal cu cazurile cărora le lipsește un asemenea substrat ar însemna să închidem ochii la natura specifică a acestor fapte, ce dețin o forță distructivă aparte pentru drepturile fundamentale ale omului¹⁰.

În asemenea caz, este necesar să menționăm că, în conformitate cu raporturile privind rasismul și intoleranța, realizate de Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței, începând cu 2015 până în prezent, Republica Moldova rămâne restanțieră la capitolul ratificării unor seturi de prevederi, cum ar fi ratificarea, în regim de urgență, a Protocolului Nr. 12 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Un alt subiect de actualitate atât la nivel internațional, cât și național, îl reprezintă mediul online, întrucât pe parcursul ultimului deceniu platformele online au dobândit un rol din ce în ce mai important în ceea ce ține de exprimarea liberă și participarea noastră la viața comunității și nu numai. Mediul online ca instrument de comunicare permite oricărei persoane, care are acces la internet, să interacționeze în timp record cu milioane de persoane din orice colț al lumii; din acest motiv multe platforme organizează activ conținutul postat de utilizatorii lor, ele fiind direct responsabile de realizarea reglementării comunicării online pentru a evita lezarea drepturilor omului și asigura exprimarea liberă și corectă.

În acest sens, în cadrul conferinței de securitate de la München din februarie 2020, CEO-ul Facebook, Mark Zuckerberg a declarat că realizează prin compania sa eliminarea a mai mult de un milion de conturi false în fiecare zi, marea majoritate a cărora nu este însă legată de actorii de stat care încearcă să intervină în alegeri. Or, acest lucru ne demonstrează o dată în plus cât de vulnerabilă este activitatea online în raport cu acele informații pe care le consumăm și cât de mare poate fi influența conținutului publicat¹¹.

Pe măsură ce tot mai mulți oameni activează în domeniul online, observăm și o creștere a discursurilor generatoare de violență; din acest motiv vom analiza care sunt mecanismele de contracarare a acestor discuții pe două din cele mai folosite rețele sociale: Facebook și Twitter.

Politica de identificare și restricționare a discursului instigator la ură online, pe care îl prevăd factorii de decizie de la Facebook, este că: pe Facebook nu se permite limbajul care incită la ură pentru că acesta creează un mediu dominat de intimidare

10 Opinie asupra Proiectului de lege pentru modificarea și completarea prevederilor Codului Penal și Codului Contravențional cu privire la infracțiunile motivate de prejudecată https://www.legislationline.org/download/id/6346/file/281_HCRIM_MDA_15Mar2016_rom.pdf Accesat 21 noiembrie 2020.

11 At Facebook, One Million Takedowns Per Day Is Evidence of Failure, Not Success, <https://www.cfr.org/blog/facebook-one-million-takedowns-day-evidence-failure-not-success> Accesat 21 noiembrie 2020.

și excludere, iar în unele cazuri poate chiar să promoveze violența în lumea reală. Totodată este definită ca limbajul care incită la ură constituie „un atac direct asupra persoanelor, pe baza a ceea ce noi numim caracteristici protejate: rasă, etnie, origine națională, afiliere religioasă, orientare sexuală, sex, gen sau identitate de gen, boli sau dizabilități grave. Protejăm împotriva atacurilor motivate de vârstă atunci când vârsta este asociată unei alte caracteristici protejate; de asemenea, asigurăm anumite protecții pentru persoanele care au statutul de imigrant. Definim atacul ca discurs violent și dezumanizant, stereotipuri vătămătoare, declarații privind inferioritatea sau apeluri la excludere ori segregare”¹².

Dacă e să analizăm politica de eliminarea a conținutului ce instigă la ură care există pe Twitter, țin să specificăm că în politicile sau regulile acestora găsim menționat că „utilizatorii nu au voie să promoveze violența sau să atace direct ori să amenințe alte persoane pe bază de rasă, etnie, origine națională, castă, orientare sexuală, sex, identitate de gen, apartenență religioasă, vârstă, dizabilitate și boală gravă. De asemenea, urmează a fi eliminate conținuturile (profilurile) al căror scop principal este de a incita la vătămarea altora pe baza acestor criterii. Se interzice utilizarea reprezentărilor sau simbolurilor instigatoare la ură în imaginea de profil sau în antetul acestuia. De asemenea, se interzice folosirea numelui de utilizator, numelor afișate sau a biografiei profilului în sensul promovării unui comportament abuziv, cum ar fi hărțuirea sau exprimarea urii față de o persoană, grup sau categorie protejată”¹³.

În dependență de ce, unde sau când expunem ceva, trebuie să fim atenți la modul în care ne exprimăm dreptul la opinie. Într-un act final, lipsa de control în vederea folosirii acestui drept fundamental poate să se transforme într-o încălcare gravă a legislației, urmată de consecințe la fel de grave atât pentru noi, cât și pentru cei din anturajul nostru.

Concluzie / recomandări

Reieșind din faptul că Republica Moldova este un stat independent relativ tânăr, care atât prin instituțiile sale, cât și prin conduita legislativă aspiră la statutul de țară democratică, în care demnitatea umană și drepturile fundamentale ale omului, inclusiv libertatea de exprimare, sunt garantate prin Constituție, se impune necesitatea ralierei la normele internaționale de drept. În opinia mea, realitatea din R. Moldova ne demonstrează că societatea se transformă din ce în ce mai mult într-un mediu de instigare la ură, în care „excelează” unii politicieni, lucru ce devine tot mai evident și pe segmentul online. Consecințele acestei situații regretabile în scurt timp riscă să ne afecteze întreaga societate atât din punct de vedere economic, cât și cultural.

¹² Standartele comunității Facebook, sursa https://www.facebook.com/communitystandards/objectionable_content

¹³ Hateful conduct policy, <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/hateful-conduct-policy>

În această ordine de idei, pentru a nu permite ca mesajele instigatoare la ură să fie stabilite în mod arbitrar și pentru a minimaliza prezența discursului de instigare la ură atât în mediul online, cât și în cel al vieții cotidiene, consider că trebuie să fie întreprinși următorii pași:

- completarea actelor normative (Cod penal și Cod contravențional) prin care să fie incriminate faptele săvârșite prin folosirea discursului de instigare la ură, cu stabilirea pedepselor în dependență de gravitatea faptei pentru infracțiunile respective;
- implementarea instrumentelor, mecanismelor de identificare a mesajelor de instigare la ură în mediile online și offline;
- crearea unei autorități responsabile de monitorizarea și aplicarea instrumentelor de identificare a mesajelor ce instigă la ură, stabilirea impactului și efectelor discursului de instigare la ură
- desfășurarea campaniilor de informare pentru polițiști, judecători, procurori, mass-media, tineri în cadrul diferitelor instituții, referitor la discursul de instigare la ură, și efectele nefaste ale acestuia etc.;
- armonizarea legislației naționale din domeniu cu cea internațională;
- implementarea și aplicarea bunelor practici încetățenite în alte state.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova, Art. 32 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363979> [Accesat 9 octombrie 2020].
2. Discursul de ură și instigarea la discriminare, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/07/A4_hate_ro_web.pdf [Accesat 10 octombrie 2020].
3. Ku klux klan a report to the illinois general <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/46433NCJRS.pdf> [Accesat 15 octombrie 2020].
4. The Origins of „Hate Speech” <https://www.heritage.org/civil-society/commentary/the-origins-hate-speech> [Accesat 17 octombrie 2020].
5. Hate speech <https://rm.coe.int/168071e53e> [Accesat 20 octombrie 2020].
6. Legea Nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare. Publicat: 09.07.2010 în Monitorul Oficial, Nr. 117-118, art. 355. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335145&lang=1> [Accesat 3 noiembrie 2020].
7. Legea Nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității. Publicat: 29.05.2012 în Monitorul Oficial, Nr. 103, art. 355 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_334480.pdf
8. [Accesat 3 noiembrie 2020].
9. Codul serviciilor media audiovizuale <http://www.audiovizual.md/files/Codul%20serviciilor%20media%20audiovizuale.pdf> [Accesat 5 noiembrie 2020].

10. ECRI report on the Republic of Moldova <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-republic-of-moldova/16808de7d7> [Accesat 6 noiembrie2020].
11. Raportul ECRI privind Republica Moldova (al cincilea ciclu de monitorizare) <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-republic-of-moldova-translation-in-official-langua/16808de7d9> [Accesat 18 noiembrie 2020].
12. Opinie asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea prevederilor Codului Penal și Codului Contravențional cu privire la infracțiunile motivate de prejudecată https://www.legislationline.org/download/id/6346/file/281_HCRIM_MDA_15Mar2016_rom.pdf
13. [Accesat 21 noiembrie 2020].
14. At Facebook, One Million Takedowns Per Day Is Evidence of Failure, Not Success, <https://www.cfr.org/blog/facebook-one-million-takedowns-day-evidence-failure-not-success> [Accesat 21 noiembrie 2020].
15. Standardele comunității Facebook. https://www.facebook.com/communitystandards/objectionable_content [Accesat 22 noiembrie 2020].
16. Hateful conduct policy <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/hateful-conduct-policy> [Accesat 22 noiembrie2020].

TRANSPORTAREA ALEGĂTORILOR CĂTRE SECȚIILE DE VOTARE: PROBLEMA REGLEMENTĂRII JURIDICE

TRANSPORTATION OF VOTERS TO VOTING STATIONS PROBLEM OF LEGAL REGULATION

Arina KRAIJDAN,

Doctor în științe istorice, conferențiar universitar

Studiul de față are ca scop analiza problemei reglementării juridice a transportării organizate a alegătorilor către secțiile de votare în ziua alegerilor. În baza expunerii opiniilor experților electorali din rețeaua ACE, autorul prezintă latura pozitivă a transportării alegătorilor în practica electorală a diferitelor state. În baza analizei practicii electorale din perioada 2016-2020 în Republica Moldova, a rapoartelor observatorilor naționali și internaționali și a legislației naționale, autorul constată latura negativă a transportării alegătorilor către secțiile de votare din țară ca element al corupției alegătorilor și cu risc de fraudare a alegerilor, subliniind problema reglementării juridice a fenomenului electoral cu potențial fraudulos. În final sunt aduse recomandări privind modificarea cadrului legal în vederea prevenirii corupției alegătorilor sau fraudării alegerilor prin transportarea organizată a votanților.

The purpose of this study is to analyze the issue of the legal regulation of organized transportation of voters to polling stations on election day. Based on the presentation of the opinions of ACE electoral experts, the author presents the positive side of transporting voters in the electoral practice of the different countries. Based on the analysis electoral practice in 2016-2020 in Republic of Moldova, on reports of national and international observers and on national legislation, the author notes the negative side of transporting voters to polling stations in the country as an element of voter corruption and election fraud and underline the problem of legal regulation of this electoral phenomenon. In conclusion, recommendations are made to change the legal framework in order to prevent voter corruption or election fraud through organized transportation of voters.

Cuvinte cheie: transportarea organizată a alegătorilor, coruperea alegătorilor, contestație, modificarea legislației, pedeapsă.

Keywords: organized transportation of voters; corruption of voters; contestation; amendment of legislation, punishment.

Introducere

În conformitate cu prevederile Declarației Universale a Drepturilor Omului ONU din 1948 (DUDO), Pactului Internațional cu Privire la Drepturile Civile și Politice din 1966 (PIDCP), a Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale din 1950 CE (protocol nr.1) și Convenției privind standardele alegerilor democratice, drepturilor și libertăților electorale în statele membre ale CSI (ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 267-XV din 16.07.2004), cetățenilor Republicii Moldova le este garantat prin Constituție dreptul la vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Acest drept conform Codului Electoral „se exercită în localitatea în care alegătorul își are domiciliul, cu excepția cazurilor prevăzute de cod. ... În cazul în care alegătorul are și domiciliu, și reședință, în perioada valabilității reședinței, el votează în localitatea în care își are reședința”. Modalități alternative de exercitare a dreptului electoral: votul prin corespondență, votul electronic, etc. în legislația țării până în prezent nu sunt prevăzute.

Cu o situație deosebită față de ceilalți locuitori ai țării, care în ziua votării se pot apropia la secția de votare stabilită în apropierea locului de domiciliu sau reședință și nu au nevoie de transport pentru a-și exercita dreptul la vot, se confruntă cetățenii Republicii Moldova din regiunea transnistreană și cei de peste hotare.

Autoritățile secesioniste ale regiunii transnistrene nu permit organizarea alegerilor și obstrucționează prevederile constituționale și ale legislației electorale în localitățile Republicii Moldova din stânga Nistrului. Astfel, secțiile de vot și birourile electorale pentru cetățenii din această regiune, care doresc să-și exprime votul, se organizează departe de localitățile unde ei domiciliază sau își au reședința. Reieșind din aceste considerente, deplasarea cu transport personal sau public în ziua alegerilor către secțiile de votare devine o necesitate stringentă.

Cu aceeași problemă se confruntă alegătorii de peste hotarele țării, care, în lipsa modalităților de a-și exercita dreptul la vot prin corespondență sau în format electronic, urmează să parcurgă distanțe diferite, utilizând transportul public sau personal, pentru a ajunge la secțiile de votare deschise în țara respectivă.

Organizarea transportării alegătorilor spre secțiile de votare are două aspecte diferite: unul pozitiv, adică facilitarea deplasării alegătorilor care se confruntă cu diverse probleme de transport pentru a-și exercita dreptul la vot, și aspectul negativ – utilizarea transportării ca instrument de influență a alegătorilor transportați să voteze un candidat sau altul.

Transportarea alegătorilor în statele lumii

Cu probleme de transportare organizată a alegătorilor se confruntă nu doar Republica Moldova. Membrii rețelei practicienilor ACE¹ au identificat mai multe exemple de țări în care candidaților sau partidelor politice li se permite transportarea alegătorilor în ziua alegerilor.

În afară de Canada și Statele Unite, exemplele furnizate de membrii ACE au inclus Comore, Germania și Regatul Unit al Marii Britanii. În cazul Regatului Unit, legile și procedurile electorale permit transportarea alegătorilor de către partide sau candidații politici, atâta timp cât nu se efectuează plata pentru vehiculul utilizat. La alegeri, candidații și partidele politice din Marea Britanie își identifică eventualii susținători și oferă transport celor care au dificultăți în a ajunge la secția de votare. Cu toate acestea, partidelor și candidaților electorali le este interzis să angajeze vehicule pentru a duce alegătorii la urne, așa că aceștia adeseori folosesc propriile lor vehicule.

În Comore, legea permite asigurarea transportului persoanelor în vârstă și a persoanelor cu dizabilități fizice către secțiile de votare. În Germania, partidele politice organizează adesea transportarea persoanelor în vârstă sau a celor cu handicap spre locul de votare.

Un membru ACE a descris în continuare cazul Quebec, Canada, în care transportul alegătorilor de către partidele politice în ziua alegerilor este permis într-un context care limitează dimensiunea cheltuielilor electorale ale partidului și unde se adaugă cheltuielile de transport la suma cheltuielilor electorale. În același timp, companiilor private nu li se permite să efectueze cheltuieli electorale în calitate de contribuție la o campanie politică și, prin urmare, nu pot închiria autobuze pentru transportul alegătorilor în numele unui partid politic.

Sprijinul oferit pentru facilitarea accesului alegătorilor la secțiile de votare a fost remarcat în rândul membrilor rețelei practicienilor ca o modalitate de a îmbunătăți participarea la alegeri. Un membru a subliniat că riscul de absentism a alegătorilor în absența unei facilități care să permită transportul lor este deosebit de relevant, în cazul Pakistanului. Cu toate acestea, membrii au subliniat, de asemenea, importanța protejării secretului votului, a evitării unei intimidări sau constrângeri a

¹ Rețeaua de cunoștințe electorale ACE este cea mai mare comunitate online și depozit de cunoștințe electorale din lume. Oferă informații complete și consiliere de specialitate cu privire la orice aspect al proceselor electorale. Scopul principal al ACE este acela de a favoriza integritatea alegerilor și de a promova procese electorale credibile, durabile, profesionale și incluzive pe întregul mapamond. Lansată la Organizația Națiunilor Unite în 1998 de către International IDEA, Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale (IFES) și Departamentul pentru Afaceri Economice și Sociale al Națiunilor Unite (UNDESA), ACE furnizează servicii de consultanță și de cunoștințe în timp real de către rețeaua practicienilor ACE, o rețea online de peste 1000 de profesioniști în alegeri din întreaga lume. <http://aceproject.org/about-en/>

celor transportați la secția de vot în vederea votării candidatului sau partidului care asigură transportul.

Astfel, experții britanici comentează: „Marea Britanie permite transportarea alegătorilor la urne de către partidele politice. Am auzit acum argumentele împotriva unei astfel de practici ridicate în mai multe țări. Poate că părerea mea în această privință este influențată de perspectiva Marii Britanii, dar am văzut întotdeauna un aspect pozitiv al procesului democratic. Cu toții dorim ca participarea să fie cât mai mare în ziua alegerilor, iar dacă această practică înseamnă că mai mulți alegători participă la proces, atunci asta ar trebui văzut pozitiv. Acum, desigur, partidele politice transportă astfel de alegători dintr-un motiv: se așteaptă ca alegătorii să voteze pentru ele. Deși nu cred că în Marea Britanie se aplică vreo presiune excesivă asupra alegătorilor în acest sens, în alte țări s-ar putea să se întâmple acest lucru, ceea ce este în mod clar o problemă. Cu toate acestea, atâta timp cât se păstrează secretul votului, nu există nicio modalitate prin care partidele politice să știe sigur dacă alegătorii pe care i-au transportat au votat pentru ei sau nu. Având în vedere această avertizare, aș fi întotdeauna în favoarea oricărui sprijin oferit alegătorilor pentru a ajunge la secția de votare”².

Problema transportării organizate a alegătorilor în Republica Moldova 2016-2020

În Republica Moldova transportarea organizată a alegătorilor spre secțiile de votare în ziua alegerilor a fost remarcată de observatorii internaționali și experții naționali ca o activitate cu conotații negative, adică de utilizare a resursei administrative, element al coruperii alegătorilor și fraudării alegerilor.

Potrivit Raportului final al Misiunii de observare a alegerilor OSCE/ ODIHR privind alegerile prezidențiale din 30 octombrie și 13 noiembrie 2016, „votarea nu a avut loc pe teritoriul controlat de autoritățile transnistrene de facto. Din cele 30 de secții de votare desemnate pentru alegătorii domiciliați în Transnistria, 27 au fost secții de votare obișnuite desemnate și pentru alți alegători, iar 3 secții au fost stabilite exclusiv pentru alegătorii din Transnistria”. Deci pentru 222 253 de cetățeni care locuiesc în stânga Nistrului au fost desemnate 30 de secții de votare departe de localitățile de reședință. Această necesitate au acoperit-o concurenții electorali, organizând deplasarea rezidenților transnistreni către locul de votare³. Luând în considerare informarea selectivă și manipulatorie a populației regiunii, observatorii au constatat o votare masivă a persoanelor transportate în favoarea candidaților care au organizat transportarea.

² <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/6632122>

³ Raportul final al Misiunii de observare a alegerilor OSCE/ ODIHR privind alegerile prezidențiale din 30 octombrie și 13 noiembrie 2016, p.29

Observatorii Misiunii de Observare Promo-Lex, în aceeași campanie electorală, au semnalat transportarea organizată a alegătorilor în „cel puțin 164 de unități de transport”⁴. Alegătorii de peste hotare s-au organizat prin intermediul rețelelor de socializare: reprezentanții platformei „Adoptă un vot” au mers la alegeri spre secțiile de votare cu transport propriu pus la dispoziția celor care nu au transport, oferind cazare pentru ziua alegerilor⁵.

Ambele modalități au fost organizate de susținătorii partidelor politice cu candidați în cursa prezidențială. În ambele cazuri a fost influențată, direct sau indirect, opțiunea alegătorilor. De remarcat că pentru aceste activități candidaților nu le-au fost aplicate penalități, iar CEC a menționat că transportarea alegătorilor nu este interzisă de lege⁶.

Într-adevăr, legislația națională, chiar Constituția Republicii Moldova, Codul electoral, Codul penal, Codul administrativ nu prevăd în mod expres transportarea alegătorilor către secțiile de votare în ziua alegerilor.

Cu privire la transportare sunt doar câteva prevederi. Una se referă la atribuțiile Comisiei Electorale Centrale în perioada electorală⁷: „De a distribui mijloacele financiare prevăzute pentru desfășurarea alegerilor; de a verifica asigurarea consiliilor și birourilor electorale cu localuri, cu mijloace de transport și de telecomunicație, de a examina alte chestiuni ce țin de asigurarea tehnico-materială a alegerilor.”

Altă prevedere ține de drepturile garantate ale concurenților electorali (CE art. 46), și anume că (p.4) „În cazul alegerilor parlamentare, candidații au dreptul la călătorie gratuită cu orice tip de transport public (cu excepția taximetrelor) pe întreg teritoriul țării, iar în cazul alegerilor locale, acest drept poate fi exercitat doar în raza circumscripției electorale respective”⁸.

Următoarea prevedere o reprezintă asigurarea securității procesului de votare (Cod Electoral art. 55) și se referă la utilizarea mijloacelor de transport de utilizare proprie pentru transportarea urnei de vot mobile (Cod Electoral art 55, p.6).

⁴ <https://promolex.md/4063-promo-lex-observatorii-raporteaza-peste-150-de-cazuri-de-transportare-organizata-a-alegatorilor-si-randuri-de-alegatori-in-fata-a-cel-putin-10-sectii-de-votare-din-afara-tarii/?print=print&lang=ro>

⁵ Dar din dar se... alege președintele. „Adoptă un vot”, campania socială de pe Facebook demarată de diasporă <https://agora.md/stiri/24153/dar-din-dar-se-alege-presedintele--adapta-un-vot--campania-sociala-de-pe-facebook-demarata-de-diaspora>: Fondatoarea grupului „Adoptă un Vot”, noua consilieră pe comunicare a Maiei Sandu <https://agora.md/stiri/59273/fondatoarea-grupului-adapta-un-vot--noua-consiliera-pe-comunicare-a-maiei-sandu>

⁶ <https://sputnik.md/elections2019/20190224/24922379/CEC-transportarea-la-sectiile-de-votare-a-alegatorilor-.html>

⁷ Codul Electoral art. 26, p.1, lit. e

⁸ Codul Electoral art. 46, p.4)

La 13 decembrie 2016, candidata Maia Sandu a depus o contestație la Curtea Constituțională împotriva hotărârii Comisiei Electorale Centrale cu privire la totalizarea rezultatelor alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, solicitând constatarea fraudării rezultatelor și anularea celui de-al doilea tur de scrutin. Reclamanta a invocat „practici de tipul „turism electoral” și „mită electorală”, cu consecința unei fraude masive, susceptibilă să modifice atribuirea mandatului de Președinte al Republicii Moldova, fraudă legată atât de cazuri de transport organizat, cât și de mituire pentru exprimarea votului în cazul cetățenilor provenind din zonele aflate sub ocupație militară din stânga Nistrului”. Drept dovezi au fost prezentate înregistrări audio și video, declarații și constatări ale observatorilor naționali și internaționali⁹.

Curtea a reținut că „transportarea organizată în sine nu este o încălcare electorală, decât dacă se dovedește că persoanele respective au fost expuse unor presiuni necuvenite pentru a influența opțiunea electorală. De altfel, transportarea organizată a fost atestată și în diasporă, fără ca aceasta să implice acuzații de „turism electoral”. Curtea a reiterat că „nu își poate fundamenta concluziile pe astfel de documente sau probe video, în absența unor acte de constatare a încălcărilor. Faptul că aceste afirmații, care nu se fundamentează pe concluziile unei autorități publice având competențe stabilite de lege în administrarea și verificarea datelor în cauză, pune Curtea Constituțională în imposibilitatea de a le lua în considerare. A decide altfel ar însemna substituirea de către Curtea Constituțională a autorităților statului, a căror competență este stabilită prin lege. În acest sens, capitolul 12 din Codul electoral reglementează examinarea contestațiilor și răspunderea pentru încălcarea legislației electorale, inclusiv în ceea ce privește autoritățile competente. De altfel, în cazurile în care sunt semnalate ilegalități, urmează a fi sesizate autoritățile publice în vederea aplicării sancțiunilor prevăzute de lege.

Potrivit organelor de drept responsabile, interpellate de Curte, nu au fost înregistrate sesizări sau investigații privind influențarea necuvenită a opțiunii electorale a cetățenilor din stânga Nistrului care au votat în secțiile speciale¹⁰.

Totodată, urmare a acestei sesizări Curtea Constituțională a emis mai multe adrese Parlamentului Republicii Moldova, printre care și adresele privind „necesitatea reglementării exprese de către Parlament în Codul penal a incriminării coruperii alegătorilor în cadrul alegerilor prezidențiale¹¹ și „necesitatea clarificării legislației de către Parlament în partea ce ține de examinarea contestațiilor privind organizarea și desfășurarea alegerilor”.

9 Hotărârea Curții constituționale nr. 34 din 13-12-2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova (sesizarea nr 139e/2016), p.143

10 Hotărârea Curții constituționale nr. 34 din 13-12-2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova (sesizarea nr 139e/2016), p.152, 153.

11 Adresarea Curții Constituționale către Parlamentul Republicii Moldova PCC-01/139e-34/4 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96987&lang=ro#

În 2018 a fost adoptat Codul administrativ stabilind mecanisme ale procedurilor administrative și judiciare noi, în stare să provoace blocaje în materie de contencios electoral.

Se constată că la alegerile Parlamentare desfășurate în 2019 problema transportării organizate a alegătorilor către secțiile de votare persistă.

Blocul electoral ACUM a solicitat Curții Constituționale să invalideze rezultatele în CECE 47 și 48 din cauza transportării organizate cu autocarele și eventuala cumpărare a voturilor. Curtea a respins cererea invocând lipsa probelor concludente.

Totodată, rapoartele observatorilor naționali și internaționali conțin date colectate de observatori privind transportarea organizată a alegătorilor către secțiile de votare și pe această cale recomandă autorităților noastre necesitatea investigării cazurilor, modificării legislației și stabilirea pedepselor pentru fraudele probate.

„Transportarea masivă cu autobuze a alegătorilor din Transnistria a creat situația când mulți alegători au fost prezenți concomitent la secții de votare, ceea ce a creat pentru BESV obstacole de gestionare a procesului de votare. Această situație a creat o anumită tensiune. Câteva partide politice și-au exprimat îngrijorările la CEC reiterând posibilitatea potrivit căreia alegătorii transportați cu autobuzele ar fi fost plătiți ca să voteze. CEC a informat poliția referitor la subiectul respectiv, fiind inițiate investigații în această privință. Pe tot parcursul zilei alegerilor Misiunea Internațională de Observare a Alegerilor a primit notificări care menționau că acuzațiile de fraude electorale au fost depuse la autorități pentru investigare; cu toate acestea, până în prezent Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO) nu a primit nicio informație despre încheierea acestor investigații, eventualii făptași nefiind deferiți instanței de judecată¹².

Per total, au fost înaintate 85 de contestații în instanțele de judecată și aproximativ 40 de reclamații la CEC în ziua alegerilor de la cetățeni care nu au avut posibilitatea să-și exercite dreptul de vot. Contestații și notificări cu privire la cumpărarea voturilor și transportarea alegătorilor cu autocarele la secțiile de votare deschise pentru Transnistria au fost depuse la CEC, poliție și procuratură. Poliția a raportat în total 140 de încălcări în ziua alegerilor și a inițiat investigații pe anumite din aceste notificări.

Pentru a evita pe viitor astfel de cazuri, observatorii misiunii OSCE/BIDDO au indicat în Raportul privind alegerile la capitolul „recomandări prioritare¹³:

12 Republica Moldova. Alegerile parlamentare, 24 februarie 2019. Raportul Final al Misiunii BIDDO de observare a alegerilor p.24 <https://www.osce.org/files/f/documents/f/d/422390.pdf>

13 Ibidem, p.5, p.27

„Pentru a spori încrederea în alegeri, organele de drept ar trebui să investigheze cu fermitate și să urmărească penal toate încălcările electorale respectiv să publice datele statistice și alte informații actualizate cu privire la cazurile electorale, în mod regulat și odată ce acestea sunt finalizate”.

În alegerile parlamentare din martie 2020, în circumscripția uninominală nr. 38 din municipiul Hâncești, prin Hotărârea CEC nr. 3791 din 04.03.2020 „Cu privire la sesizarea din 3.02.2020 a Partidului Liberal¹⁴, din cursa electorală a fost scos candidatul Partidului Șor pentru finanțarea transportării alegătorilor în scopul agitației electorale în folosul PPȘ (prezența elementelor constitutive ale infracțiunii prevăzute de art. 1811 din Codul Penal)”.

În vederea îndeplinirii adreselor Curții Constituționale și a recomandărilor misiunilor de observare a alegerilor, în urma consultării cu societatea civilă, CEC a propus Parlamentului în iunie 2020 modificări legislative. Proiectul de lege conține modificări ale legislației în vigoare care țin și de reglementarea diferitelor aspecte ale transportării organizate a alegătorilor. În Codul contravențional la capitolul „Agitație electorală” se propune includerea p. 4 în următoarea redacție (4): „Organizarea transportării alegătorilor spre secția de votare în ziua votării în scopul de a-i determina să voteze pentru unul din candidați se sancționează cu amendă de la 60 la 80 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere și persoanei juridice”¹⁵.

De asemenea, în Codul electoral se propun mai multe modificări ce țin de interzicerea utilizării resurselor administrative, de noțiunea și procedurile de înaintare și examinare a contestațiilor.

Parlamentul nu a reușit să aprobe modificările legislative propuse până la alegerile prezidențiale din noiembrie 2020.

Măsurile CEC privind interzicerea transportării organizate a alegătorilor în ziua alegerilor

În situația în care urmau să fie organizate următoarele alegeri prezidențiale și prevenite posibilele fraude legate de transportarea organizată a alegătorilor, CEC a inter-

¹⁴ Hotărârea CEC nr. 3791 din 04.03.2020

¹⁵ Anexă la hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.3949 din 2 iunie 2020, Proiect de lege pentru modificarea unor acte legislative. https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-inaintarea-propunerilor-de-modificare-a-unor-acte-2751_96443

venit cu regulamente, circulare și hotărâri, urmând adresele Curții Constituționale, dar și luând în considerație recomandările observatorilor naționali și internaționali¹⁶.

În acest context menționăm circulara 3014 emisă de CEC în data de 7 octombrie 2020 și Hotărârea nr. 4390 din 20 octombrie 2020 cu privire la unele aspecte ce țin de transportul organizat al alegătorilor la secțiile de votare în ziua alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020.

În circulara 8/3014 din 07.10.2020 remisă în atenția concurenților electorali, organelor de drept, observatorilor CEC, se menționează: „Pe de o parte, obligația organelor de drept de a contracara orice acțiune menită să organizeze/effectueze transportarea ilicită a alegătorilor, iar pe de altă parte obligația concurenților electorali de a se abține de la acțiuni care implicit influențează opțiunea alegătorilor și rezultatele alegerilor, fapt ce ar putea servi drept temei pentru anularea rezultatelor și aplicarea sancțiunilor de rigoare, inclusiv a sancțiunii de excludere din cursa electorală.” În continuare CEC face trimitere la opinia Curții Constituționale privind neadmisibilitatea coruperii alegătorilor, ca o încălcare gravă a principiilor alegerilor libere și democratice și a procesului echitabil și transparent al alegerilor. Circulara conține referințe la Codul electoral, art. 41 alin. 5, privind interzicerea coruperii electorale, precum și la art. 181 prim, alin. 1 din Codul Penal privind pedeapsa pentru oferirea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale.

Răspuns la sesizarea nr. CEC-7/10213, privind transportul organizat al alegătorilor din regiunea transnistreană la secțiile de votare depusă în data de 16 octombrie 2020, CEC aprobă Hotărârea nr. 4390 din 20 octombrie 2020 cu privire la unele aspecte ce țin de transportul organizat al alegătorilor la secțiile de votare în ziua alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020, prin care „În scopul evitării transportului alegătorilor la secțiile de votare de către concurenții electorali sau alte persoane terțe, în ziua alegerilor Președintelui Republicii Moldova, în perioada de timp rezervată votării, și anume între orele 07.00 și 21.00, se permite deplasarea pe teritoriul țării doar a autovehiculelor a căror capacitate de transportare nu este mai mare de 8 persoane și a transportului rutier de persoane prin curse regulate care funcționează potrivit legislației Republicii Moldova. Între orele 07.00 și 21.00 a zilei votării, se interzice:

a) a organiza, de către concurenții electorali sau de către alte persoane în interesul concurenților electorali, transportul alegătorilor la secția de votare;

¹⁶ Deoarece modificarea legislației electorale este un proces îndelungat, „pentru a asigura un cadru juridic coerent electoral și a contribui la aplicarea sa consecventă, CEC ar putea aborda cu promptitudine orice ambiguități și lacune emergente în legislație folosind regulamente și instrucțiuni” – Raportul Final al Misiunii de Observare a Alegerilor OSCE/BIDD, Republica Moldova. Alegerile prezidențiale din 30 octombrie și 13 noiembrie 2016, p.29.

c) a efectua transportul alegătorilor la secția de votare cu autobuze/autocare sau a efectua transportul alegătorilor la secția de votare de către operatorul de transport rutier în regim taxi, conform unor înțelegeri cu terțe persoane, altele decât călătorul/alegătorul, cu excepția cazurilor alegătorilor cu dizabilități¹⁷.

Monitorizarea respectării prezentei hotărâri a fost pusă în seama Inspectoratului General al Poliției, iar controlul – în seama Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Economiei și Infrastructurii.

Agenția Națională Transport Auto (ANTA) a informat transportatorii auto privind Hotărârea CEC, menționând că pe 1 noiembrie 2020, ziua alegerilor prezidențiale, se permite deplasarea pe teritoriul țării doar a autovehiculelor a căror capacitate de transportare nu este mai mare de 8 persoane și a transportului rutier de persoane prin curse regulate¹⁸. Aceleași condiții au fost plasate public pe site-ul ANTA și pentru data de 15 noiembrie 2020¹⁹.

Mass-media a publicat și comentat Hotărârea CEC cu următoarele titluri: „În ziua alegerilor se interzice transportarea alegătorilor la secțiile de votare”²⁰; „CEC interzice transportarea organizată a alegătorilor la secțiile de vot și circulația mașinilor cu mai mult de opt locuri, în ziua alegerilor”²¹; „Transportarea alegătorilor, interzisă. ANTA anunță că va efectua controale în ziua scrutinului”²². Astfel, observăm că s-a pus accent pe interzicerea transportării alegătorilor ca fenomen electoral negativ.

Potrivit rapoartelor de monitorizare și control în trafic al unităților de transport în ziua alegerilor, la 1 noiembrie 2020, și ziua alegerilor din turul II al scrutinului, la 15 noiembrie 2020, ANTA a raportat amendarea a doi conducători auto pentru încălcarea normelor de efectuare a transportului rutier de persoane, conform art. 197, alin. 1 și 5 ale Codului Contravențional în data de 1 noiembrie²³ și a doi conducători auto conform art. 197, alin. 5 al Codului Contravențional în data de 15 noiembrie 2020²⁴.

17 Hotărârea CEC nr. 4390 din 20 octombrie 2020 cu privire la unele aspecte ce țin de transportul organizat al alegătorilor la secțiile de votare în ziua alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020

18 <https://anta.gov.md/content/pe-data-de-01-noiembrie-2020-ziua-alegerilor-preziden%C8%9Biale-se-permite-deplasarea-pe>

19 Condiții pentru deplasarea pe teritoriul țării a autovehiculelor în ziua alegerilor prezidențiale din data de 15 noiembrie 2020 <https://anta.gov.md/content/condi%C8%9Bii-pentru-deplasarea-pe-teritoriul-%C8%9B%C4%83rii-autovehiculelor-%C3%AEn-ziua-alegerilor>

20 <https://www.jurnal.md/ro/news/78d217a9c1bb087e/in-ziua-alegerilor-se-interzice-transportarea-alegatorilor-la-sectiile-de-votare.html>

21 <https://agora.md/stiri/78631/cec-interzice-transportarea-organizata-a-alegatorilor-la-sectiile-de-vot-si-circulatia-masinilor-cu-mai-mult-de-opt-locuri-in-ziua-alegerilor>

22 <https://cotidianul.md/2020/10/27/transportarea-alegatorilor-interzisa-anta-anunta-ca-va-efectua-controale-in-ziua-scrutinului/>

23 <https://anta.gov.md/content/transportul-rutier-de-persoane-verificat-de-c%C4%83tre-inspectorii-anta-%C3%AEn-ziua-alegerilor>

24 <https://anta.gov.md/content/transportul-rutier-de-persoane-verificat-de-c%C4%83tre-inspectorii-anta-%C8%99i-%C3%AEn-turul-ii-ai>

Potrivit raportului prezentat de IGP către CEC, Inspectoratul General al Poliției a înregistrat, în perioadele 2-30 octombrie 2020 și 4-13 noiembrie 2020, 127 și, respectiv, 26 de cazuri de încălcări/incidente și alte acțiuni care puteau afecta procesul electoral, printre acestea fiind două cazuri de posibilă corupere a alegătorilor. În ambele cazuri examinarea a fost încetată, iar faptele nu au fost confirmate²⁵.

Totodată, potrivit rapoartelor observatorilor Promo-Lex au fost înregistrate 50 de cazuri de transportare organizată a alegătorilor în turul I și 37 de cazuri în turul II al alegerilor. Ca și în data de 1 noiembrie, la 15 noiembrie 2020 majoritatea cazurilor au vizat perimetrul secțiilor deschise pentru alegătorii din regiunea transnistreană²⁶. De asemenea au fost înregistrate cazuri de obstrucționare a accesului pentru alegători și transportul organizat la secțiile de votare pentru regiunea transnistreană: 6 cazuri în turul I și 3 cazuri în turul II²⁷.

Potrivit constatărilor Misiunii limitate BIDDO de observare a alegerilor, „ambii candidați și-au exprimat îngrijorarea cu privire la posibila cumpărare a voturilor și transportarea organizată a alegătorilor în ziua alegerilor”²⁸.

Urmare a circularelor și hotărârilor emise de CEC pentru contracararea fenomenului de transportare organizată a alegătorilor, observăm o atenționare a populației, mass-media, instituțiilor publice privind ilegalitatea și pedepsirea coruperii alegătorilor prin organizarea transportării în ziua alegerilor. Numărul cazurilor înregistrate de transportare organizată a alegătorilor a scăzut față de numărul cazurilor înregistrate în alegerile precedente.

În același timp, reglementarea juridică a problemei rămâne neîncheiată.

Concluzii

Transportarea alegătorilor către secțiile de votare este o activitatea realizată în diferite state ale lumii, având conotație diferită. Statele cu tradiții democratice, cu legislație electorală clară și justiție funcțională dezvoltă partea pozitivă a fenomenului, ca o componentă a asigurării accesului la vot al cetățenilor. În ceea ce privește Republica Moldova, aici s-a reliefat partea negativă, transportarea organizată a alegătorilor – ca utilizare a resursei administrative, corupere a alegătorilor și fraudare a alegerilor.

25 Raport CEC. Alegeri prezidențiale 2020.

26 Raport final Misiunea de Observare Promo Lex. Alegeri prezidențiale 2020, p. 101

27 Raport final Misiunea de Observare Promo Lex. Alegeri prezidențiale 2020, p. 102

28 Declarația constatărilor și concluziilor preliminare. Misiunea limitată BIDDO de observare a alegerilor. Republica Moldova, alegeri prezidențiale, turul II, 15 noiembrie 2020 <https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/470460.pdf>

Pentru diminuarea sau excluderea problemei transportării organizate a alegătorilor spre secția de votare în ziua votării în scopul de a-i determina să voteze pentru unul din candidați, ar fi utilă întreprinderea următoarelor măsuri:

- de a califica „Transportarea organizată a alegătorilor spre secția de votare în ziua votării în scopul de a-i determina să voteze pentru unul din candidați” ca acțiune de corupere a alegătorilor cu includerea termenului în Codul electoral și Codul contravențional;
- de a introduce în Codul Contravențional pedeapsa pentru organizarea transportării alegătorilor spre secția de votare în ziua votării în scopul de a-i determina să voteze pentru unul dintre candidați;
- de a simplifica și clarifica procedura de depunere a contestațiilor;
- de a prevedea în Codul electoral modalități de vot alternativ (prin corespondență, electronic, etc.), fapt care ar exclude necesitatea deplasării alegătorilor la distanțe mari pentru exercitarea dreptului la vot²⁹;
- este binevenită cooperarea organelor electorale, organelor de ordine publică și drept în examinarea și investigarea cazurilor de corupere electorală și transport organizat al alegătorilor, precum și publicarea în mod regulat, odată cu finalizarea acestora, a datelor statistice și altor informații actualizate cu privire la cazurile electorale;
- până la adoptarea modificărilor legislative respective este binevenită intervenția CEC cu instrumentele conforme legii – circulare, hotărâri, instrucțiuni, regulamente – care să ducă la interzicerea transportării organizate a alegătorilor spre secția de votare în ziua votării, la reglementarea procesului de contestare, examinare și soluționare a litigiilor legate de transportarea organizată a alegătorilor în ziua alegerilor și la informarea alegătorilor, instituțiilor publice și actorilor electorali privind interzicerea transportării organizate a alegătorilor spre secția de votare în ziua votării în scopul de a-i determina să voteze pentru unul din candidați.

29 Totodată Comisia de la Veneția la capitolul libertatea alegătorilor de a-și exprima voința și lupta de combatere a fraudei electorale recomandă „1. procedura de votare trebuie să fie simplă; 2. alegătorii trebuie să beneficieze întotdeauna de posibilitatea de a vota într-o secție de votare. Alte modalități de votare sunt acceptate numai în următoarele condiții: 3. votarea prin corespondență poate fi permisă numai în cazul în care activitatea serviciilor poștale este sigură și fiabilă, dreptul de a vota prin corespondență poate fi acordat persoanelor internate în spital, deținuților, persoanelor cu mobilitate redusă sau persoanelor cu drept de vot care domiciliază în străinătate; fraudă sau intimidarea nu trebuie să fie permise; 4. votul electronic poate fi utilizat numai dacă este sigur și fiabil. Persoanele cu drept de vot trebuie să beneficieze de posibilitatea de a obține confirmarea voturilor și, în caz de necesitate, de a le modifica respectând principiile votului secret; sistemul în cauză trebuie să fie transparent; 5. votarea prin procură trebuie să fie reglementată de niște reguli extrem de rigide; numărul procurilor pe care le poate primi un singur alegător trebuie să fie limitat; 6. utilizarea urnelor mobile de votare este posibilă numai în condiții foarte stricte, evitându-se toate riscurile de fraudă”. Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002)

Bibliografie:

1. ACE proiect http://aceproject.org/electoral_advice/archive/questions/replies/6632122
2. Codul Electoral, nr. 1381/1997, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017
3. Codul Contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008, republicat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017
4. Raportului final al Misiunii de observare a alegerilor OSCE/ ODIHR privind alegerile prezidențiale din 30 octombrie și 13 noiembrie 2016, p.29
5. Hotărârea Curții Constituționale nr. 34 din 13-12-2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova (sesizarea nr 139e/2016), p.143
6. Adresa Curții Constituționale către Parlamentul Republicii Moldova PCC-01/139e-34/4 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96987
7. Raportul Final al Misiunii BIDD0 de observare a alegerilor, Republica Moldova. Alegerile parlamentare, 24 februarie 2019 <https://www.osce.org/files/f/documents/f/d/422390.pdf>
8. Hotărârea CEC nr. 3791 din 04.03.2020
9. Anexă la hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3949 din 2 iunie 2020, Proiect de lege pentru modificarea unor acte legislative. https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-inaintarea-propunerilor-de-modificare-a-unor-acte-2751_96443
10. Hotărârea CEC nr. 4390 din 20 octombrie 2020 cu privire la unele aspecte ce țin de transportul organizat al alegătorilor la secțiile de votare în ziua alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020
11. Condiții pentru deplasarea pe teritoriul țării a autovehiculelor în ziua alegerilor prezidențiale din data de 15 noiembrie 2020
12. Raport CEC. Alegeri prezidențiale 2020.
13. Raport final Misiunea de Observare Promo Lex. Alegeri prezidențiale 2020, p. 10
14. Declarația constatărilor și concluziilor preliminare. Misiunea limitată BIDD0 de observare a alegerilor. Republica Moldova, alegeri prezidențiale, turul II, 15 noiembrie 2020 <https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/470460.pd>
15. Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002)

CENTRUL DE INSTRUIRE CONTINUĂ ÎN DOMENIUL ELECTORAL (CICDE)

Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE) a fost constituit la 9 decembrie 2011 ca instituție publică subordonată Comisiei Electorale Centrale (CEC) în scopul instruirii, calificării și perfecționării profesionale continue a funcționarilor electorali, a subiecților implicați în procesul electoral din Republica Moldova, precum și altor persoane interesate.

Unul dintre pilonii strategici ai CICDE se referă la crearea de servicii moderne și calitative, dar și la dezvoltarea serviciilor de cercetare și consultanță. CICDE își concentrează eforturile pentru a se afirma în calitate de instituție de cercetare științifico-practică prin publicarea Revistei de analiză, teorie și cercetare electorală „Digest electoral”, acordarea granturilor mici pentru proiecte de cercetare în domeniul electoral, dezvoltarea Policy brief-urilor, dar și altor materiale cu caracter științifico-practic.

Machetarea și tipar:

Tipografia „Foxtrot” SRL

mun. Chișinău, str. Florilor 1
tel. 022 49-39-36, e-mail: foxtrotmd@gmail.com
www.tipografia.md

**Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral
pe lângă Comisia Electorală Centrală**

Republica Moldova, or. Chișinău

str. Vasile Alecsandri, nr. 119

Tel.: 022 26 09 15

E-mail: info@cicde.md

www.cicde.md