



Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte normative de sensibilitate sporită din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, pentru a identifica aspectele care ar putea afecta interesul public și pentru a îmbunătăți politicile publice.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului "Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova" implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiției Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Sanționarea coruperii electorale – precondiție a asigurării integrității electorale

Considerații generale privind integritatea electorală

În pofida existenței unui cadru normativ anticorupție dezvoltat, noțiunea de integritate electorală nu este una conceptualizată.

Legea-cadru în domeniu, Legea integrității nr. 82/2017, operează cu noțiunea de integritate politică, prin care, în sensul art. 3, se înțelege capacitatea concurenților electorali și a persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică de a-și desfășura activitățile în mod etic, liber de manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, supremației Constituției Republicii Moldova și a legii.

Potrivit art. 6 din legea citată, crearea climatului de integritate politică contribuie la cultivarea integrității în sectorul public, consolidând încrederea societății în integritatea instituțională a entităților publice create în rezultatul proceselor electorale și în integritatea profesională a agenților publici care dețin funcții electivă și funcții exclusiv politice.

Prevederile referitoare la integritatea politică se conțin în articolele 7-9 din Legea integrității. Astfel, climatul de integritate politică urmează să se cultive prin două 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. Potrivit legii, nerealizarea măsurilor de cultivare a climatului de

integritate politică duce la compromiterea acestuia și a integrității în sectorul public, la apariția manifestărilor de corupție, la afectarea interesului public și atrage răspunderea celor responsabili în modul prevăzut de legislația electorală, legislația cu privire la partidele politice și de capitolul VI din Legea integrității.

În ceea ce privește prima măsură de cultivare a climatului de integritate politică, transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, legea solicită ca finanțarea partidelor politice, a concurenților electorali și a campaniilor electorale să se desfășoare cu respectarea principiului 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, 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 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

Cu referire la cea de-a doua măsură, etica și integritatea profesională a persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, legea obligă aceste persoane, în calitate de conducători ai entităților publice și/sau de agenți publici, să contribuie la cultivarea climatului de integritate politică prin aplicarea măsurilor de asigurare a integrității instituționale, stabilite de lege, cu excepțiile prevăzute de legislația specială care reglementează activitatea entităților publice respective. Legea integrității prevede că Parlamentul sau, după caz, Guvernul, având în vedere riscurile inerente mediului politic, ar urma să adopte norme ce reglementează comportamentul etic al persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, dar și ar urma să instituie structuri responsabile de verificarea respectării acestor norme de etică și de sancționarea încălcării lor.

Legea integrității îngustează nejustificat sensul și esența integrității politice, astfel rezumând măsurile de cultivare a acesteia la cele două prevăzute în art. 7. Legea menționată nu dezvoltă normativ conceptul de integritate electorală, care ar trebui să facă parte din cel al integrității politice. Integritatea electorală ar trebui să se refere la întreg proces electoral, prin acesta, în accepțiunea generală, înțelegându-se activitatea indivizilor și entităților, reglementată de lege, desfășurată cu scopul formării organelor reprezentative ale puterii de stat. În acest sens, integritatea electorală ar ține de un cerc mult mai extins de

subiecți, cum ar fi: organele electorale și alte autorități cu atribuții în domeniul electoral; alți participanți la proces electoral, inclusiv, alegătorii.

De altfel, Legea integrității este confuză, prevăzând, în art. 9 alin. (2), că integritatea profesională a persoanelor care dețin funcții electivă sau funcții exclusiv politice trebuie să fie asigurată în conformitate cu Legea nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. Or, Legea nr. 271/2008, potrivit art. 5 lit. a), exceptează de la procedurile de verificare titularii și candidații la funcțiile de demnitate publică ce se ocupă prin mandat obținut în urma alegerilor parlamentare sau locale. Evident, pornind de la spiritul legii, excepția se aplică și celor care și-au obținut mandatul în urma alegerilor prezidențiale, dar și în urma alegerilor regionale.

Prevederile privind integritatea politică din Legea integrității sunt deficitare și în partea ce ține de punerea în aplicare a acestora. Nici Parlamentul, nici Guvernul, nu au aprobat careva norme de etică și conduită care s-ar referi la persoanele care dețin funcții electivă sau funcții exclusiv politice.

Sanționarea coruperii electorale

Între măsurile de asigurare a integrității electorale, un loc aparte revine prevederilor privind sanționarea coruperii electorale, atât active, cât și pasive.

În ceea ce privește coruperea electorală activă, fapta, de mai mult timp, este incriminată ca infracțiune prin art. 181/1 din Codul penal al Republicii Moldova.

Astfel, potrivit alin. (1) din articolul menționat, constituie infracțiune oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului sau susținătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor, inclusiv al celor regionale.

Fapta se pedepsește cu amendă în mărime de la 750 la 1150 de unități convenționale (o unitate convențională constituie 50 MDL) sau cu închisoare de la un an la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 6000 la 8000 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

Potrivit alin. (1/1) din articolul 181/1, aceeași acțiune săvârșită de concurenți electorali, membri ai grupului de inițiativă, observatori naționali, reprezentanți ai concurenților electorali, persoane de încredere ale concurenților electorali sau funcționari electorali, se pedepsește cu amendă în mărime de la 850 la 1350 de unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 9000 la 13000 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

Legea penală include în categoria bunurilor prevăzute la alin. (1) din articolul citat și băuturile alcoolice, produsele din tutun și produsele alimentare.

În corespundere cu alin. (3) din art. 181/1, nu intră în categoria bunurilor prevăzute la alin. (1) materiale și

obiecte de agitație electorală, achitate din fondul electoral, ce poartă numele și prenumele candidatului, respectiv denumirea partidului politic, semne sau simboluri ale 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, pungii, tricouri, chipiuri, eșarfe, fulare, a căror valoare pentru o unitate nu depășește două unități convenționale.

În ceea ce privește coruperea electorală pasivă, legiuitorul a incriminat-o ca contravenție prin art. 47/1 din Codul contravențional al Republicii Moldova. Astfel, constituie contravenție, potrivit alin. (1) din articolul menționat, pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor, de către un alegător a bunurilor, serviciilor, privilegiilor sau avantajelor sub orice formă, care nu i se cuvin, pentru sine sau pentru o altă persoană, în scopul exercitării sau al neexercitării unor drepturi electorale în cadrul alegerilor, inclusiv al alegerilor regionale, dacă fapta nu constituie infracțiune.

Contravenția se sancționează cu amendă de la 500 la 750 de unități convenționale (o unitate convențională constituie 50 MDL).

Similar legii penale, legea contravențională exclude de sub incidența prevederilor alin. (1) din art. 47/1 bunurile indicate la art. 181/1 alin. (3) din Codul penal.

Este de remarcat că alin. (3) din art. 47/1 prevede liberarea de răspundere contravențională a persoanei care a săvârșit fapta prevăzută la alin. (1), dacă persoana s-a autodenunțat și/sau a contribuit activ la descoperirea ori la contracararea săvârșirii faptei de corupere electorală.

Fapta a fost incriminată contravențional la 31 iulie curent, prin Legea nr. 230/2024 pentru modificarea unor acte normative, care a intrat în vigoare la 15 august curent. Tocmai pentru acest motiv este oportună trecerea în revistă a elementelor acestei componente contravenționale.

Obiectul juridic generic al faptei constituie relațiile sociale cu privire la exercitarea de către cetățean a dreptului său electoral.

Obiectul juridic special al contravenției constituie respectarea principiilor participării la alegeri, statuate în art. 2 din Codul electoral al Republicii Moldova. Potrivit articolului citat, cetățenii Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct și liber exprimat. Participarea la alegeri este liberă și benevolă. Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe.

Latura obiectivă a contravenției constă în pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor, de către un alegător a bunurilor, serviciilor, privilegiilor sau avantajelor sub orice formă, care nu i se cuvin, pentru sine sau pentru o altă persoană, în scopul exercitării sau al neexercitării unor drepturi electorale în cadrul alegerilor,

inclusiv al alegerilor regionale, dacă fapta nu constituie infracțiune.

În sensul art. 1 din Codul electoral, prin alegeri se înțelege, în cazul în care nu se face vreo specificare, alegerile pentru Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, pentru autoritățile administrației publice locale, precum și referendumurile. În conformitate cu articolul menționat, constituie alegeri regionale alegerile organizate în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia pentru funcția de Guvernator (Bașcan) al Găgăuziei, pentru Adunarea Populară a Găgăuziei, precum și referendumurile pe probleme care, conform Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), țin de competența Găgăuziei. În corespundere cu articolul citat, referendumul este scrutinul prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu, având drept scop soluționarea acestora, sau consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit, precum și asupra demiterii Președintelui Republicii Moldova ori a revocării primarului unei localități.

În accepția generală, prin „a pretinde” se înțelege „a cere”, „a reclama”, „a revendica”. Prin „a accepta” se înțelege acțiunea de „a fi de acord”, de „a consimți”. Prin „a primi” se înțelege „a lua în posesiune ceea ce se dă”.

Noțiunea de „bunuri” trebuie tratată în accepțiunea generală, aceasta, de altfel, fiind preluată și de actele internaționale speciale în domeniu. Astfel, în sensul art. 2 lit. d) din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, prin „bunuri” se înțelege bunurile, corporale sau incorporeale, mobile ori imobile, tangibile sau intangibile, ori actele juridice sau documentele atestând proprietatea acestor bunuri sau drepturile referitoare la acestea.

Așa cum menționasem, sub incidența prevederilor din articol nu cad bunurile indicate la art. 181/1 alin. (3) din Codul penal.

Prin „bunuri” se are în vedere și banii, dar și valori mobiliare. În sensul Legii nr. 1232/1992 cu privire la bani, prin „bani” se înțelege semnele bănești care se află în circulație – bancnotele sau monedele, inclusiv cele jubiliare ori comemorative, emise de organul autorizat al unui stat sau al unei uniuni monetare de state străine. Semnele bănești, care nu se află în circulație, însă au valoare numismatică sau istorică, nu reprezintă bani în sensul legii, urmând a fi calificate ca bunuri.

Serviciile reprezintă activitățile, altele decât cele din care rezultă produse, desfășurate în scopul satisfacerii unor necesități (de exemplu, serviciile de publicitate, de asigurări, de comunicații, de transport, de depozitare, de educație, de recreare etc.).

Prin „privilegii” se înțelege, după caz: scutirea de obligații (către stat); oferirea de drepturi sau distincții sociale care se acordă în situații speciale.

Prin „avantaje” trebuie de înțeles favorurile, scutițiile de obligații sau alte foloase care ameliorează nemeritat situația în raport cu aceea pe care persoana o avusese înaintea comiterii contravenției. Avantajele pot avea

caracter patrimonial, dar și nepatrimonial. Avantajele pot consta în: premii; vacanțe; împrumuturi de bani fără dobândă; perspective mai bune în carieră etc.

Latura subiectivă se caracterizează prin intenție.

Subiect al contravenției este alegătorul. În sensul art. 1 din Codul electoral, alegător este cetățeanul Republicii Moldova cu drept de vot. În conformitate cu art. 14 din Codul electoral, dreptul de a alege îl au cetățenii Republicii Moldova care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani, cu excepția celor privați de acest drept prin hotărârea judecătorească de instituire a măsurii de ocrotire judecătorească.

Este de remarcat că persoana care a săvârșit fapta prevăzută la acest articol este liberată de răspundere contravențională dacă s-a autodenunțat și/sau a contribuit activ la descoperirea ori la contracararea săvârșirii faptei de corupere electorală. Liberarea de răspundere servește drept temei, în virtutea art. 441 alin. (1) lit. h) din Codul contravențional, de încetare a procesului contravențional. Încetarea procesului contravențional determină repunerea în drepturi a persoanei în a cărei privință a fost pornit.

Așa cum menționasem, fapta a fost incriminată recent, eficiența prevederilor urmând să fie dovedită în practică. Din start, însă, nu este clar motivul pentru care legiuitorul a ales să incrimineze contravențional coruperea electorală pasivă, latura activă a coruperii electorale fiind incriminată penal.

În final, generalizând cele reținute, ar fi important de insistat asupra dezvoltării prevederilor privind integritatea politică din Legea integrității. Prevederile ar trebui dezvoltate, inclusiv, prin conceptualizarea normativă a noțiunii de integritate electorală, urmând a detalia, în special, măsurile de cultivare a integrității electorale. Autoritățile de ocrotire a normelor de drept ar trebui să vegheze asupra aplicării normelor, urmând a eficientiza urmărirea și sancționarea coruperii electorale, atât active, cât și pasive. Urmare a acumulării unor experiențe suficiente, ar trebuie examinată oportunitatea incriminării coruperii electorale pasive ca infracțiune. Este tot atât de importantă aprobarea normelor de etică și conduită care s-ar referi la persoanele care dețin funcții electivă sau funcții exclusiv politice. Aceasta ar convinge cetățenii că atât Parlamentul, cât și Guvernul veghează cu adevărat asupra integrității.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Tel. (373-22) 203484,
203485

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

E-mail:
office@transparency.md

www.transparency.md