

**COMBATEREA UTILIZĂRII ABUZIVE  
A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN  
TIMPUL PROCESELOR ELECTORALE**





# **Combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale**

*Opiniile exprimate în prezenta lucrare constituie  
responsabilitatea autorului(ilor) și nu reflectă, în mod  
necesar, politica oficială a Consiliului Europei.*

Reproducerea extraselor (până la 500 de cuvinte) este  
autorizată, cu excepția scopurilor comerciale, atât timp cât  
integritatea textului este păstrată, extrasul nu este  
utilizat în afara contextului, nu oferă informații  
incomplete sau nu induce în eroare în alt mod cititorul  
cu privire la natura, domeniul de aplicare sau conținutul textului.

Textul sursă trebuie întotdeauna creditat după  
cum urmează "© Consiliul Europei, 2021".

Orice alte cereri privind reproducerea/traducerea  
integrală sau parțială a documentului trebuie  
adresate Direcției de Comunicare, Consiliul  
Europei (F- 67075 Strasbourg Cedex sau  
publishing@coe.int).

Copertă: Departamentul de Producție a Documentelor și  
Publicațiilor (DPDP), Consiliul Europei  
Așezare în pagină: Jouve, Paris  
Fotografie: Shutterstock

© Consiliul Europei, iunie 2021



# Cuprins

<b>COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT</b>	<b>5</b>
<b>DEPARTEMENTUL PENTRU ALEGERI ȘI SOCIETATE CIVILĂ (DIRECȚIA GENERALĂ DEMOCRAȚIE)</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCERE</b>	<b>7</b>
Instrumente internaționale care vizează prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale	7
Concluzie	12
<b>BUNE PRACTICI PENTRU COMBATerea UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN SCOPURI ELECTORALE ÎN CADRUL STATELOR MEMBRE ALE CONSILIULUI EUROPEI</b>	<b>13</b>
Contexte istorice	14
Principii constituționale	14
Considerații practice	15
1. Interzicerea generală a resurselor administrative în timpul campaniilor electorale	15
2. O abordare țintită	18
3. O abordare pragmatică a evaluării resurselor administrative	27
4. Supravegherea	30
<b>PREVENIREA UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN TIMPUL PROCESELOR ELECTORALE DIN GEORGIA ȘI EXEMPLE PRACTICE DE UTILIZARE ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE</b>	<b>35</b>
Introducere	35
Baze juridice pentru prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative	37
Auditul utilizării finanțelor și resurselor administrative ale subiecților electorali	46
Tipuri de resurse administrative utilizate relativ frecvent și exemple practice de utilizare abuzivă a acestora	47
Importanța voinței politice pentru a evita utilizarea abuzivă a resurselor administrative și intimidarea alegătorilor	50
Campanii de conștientizare și informare cu privire la alegeri	50
<b>COMBATerea UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL ELECTORAL: STUDIU DE CAZ DIN UCRAINA</b>	<b>53</b>
Introducere	53
Utilizarea abuzivă a competențelor legislative	53
Schimbări frecvente în legislația electorală	54
Impactul asupra calității legislației	54
Inacțiune legislativă	56
Abuzul de putere și lobby pentru interese de partid	57
Organizarea procedurilor electorale	58
Limitări privind campaniile	64
Răspunderea juridică	68
Concluzii	70
<b>COMBATerea UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE: MECANISME EFICACE DE APLICARE ȘI EXEMPLE PRACTICE ÎN LETONIA</b>	<b>71</b>
Introducere și context	71
Supravegherea și controlul cerințelor legii campaniei preelectorale	74
Practica de monitorizare a utilizării resurselor administrative	77
Concluzie	80
Bibliografie	81
<b>JURISPRUDENȚA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI, CU UN ACCENT DEOSEBIT PE UTILIZAREA ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE</b>	<b>83</b>
Introducere	83
Prezentare generală a articolului 3 din Protocolul nr. 1	83
Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în alegeri	86
Resursele administrative și alegerile: interrelația cu alte prevederi ale Convenției	89
Concluzie	90

<b>ANEXA I</b>	<b>91</b>
<b>ANEXA II</b>	<b>103</b>
<b>ANEXA III</b>	<b>115</b>
<b>ANEXA IV – DECLARAȚIE DE CONDUITĂ (MOLDOVA)</b>	<b>117</b>
<b>ANEXA V – MANUAL PENTRU PREVENIREA ȘI RĂSPUNSUL LA UTILIZAREA ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN TIMPUL PROCESELOR ELECTORALE (MOLDOVA)</b>	<b>121</b>

# Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept

---

**C**omisia Europeană pentru Democrație prin Drept – cunoscută sub denumirea de Comisia de la Veneția, deoarece se întrunește în plen la Veneția – este organismul consultativ al Consiliului Europei în chestiuni constituționale.

Mandatul principal al Comisiei este de a oferi asistență constituțională și juridică statelor, în principal, dar nu exclusiv, celor care participă la activitățile sale. O astfel de asistență ia forma unor avize pregătite de Comisie la cererea nu numai a statelor, ci și a organelor Consiliului Europei. Astfel, Comisia a adus o contribuție adesea crucială la dezvoltarea dreptului constituțional, în principal, deși nu exclusiv, în noile democrații din Europa Centrală și de Est.

Scopul asistenței acordate de Comisia de la Veneția este de a oferi o analiză amănunțită, precisă, detaliată și obiectivă nu numai a compatibilității cu standardele europene și internaționale, ci și a caracterului practic și viabilității soluțiilor avute în vedere de statele în cauză. Comisia ajunge la concluziile sale după un dialog amplu cu autoritățile, opoziția, instituțiile statului și părțile interesate relevante, inclusiv societatea civilă. Recomandările și sugestiile Comisiei se bazează, în mare parte, pe experiența europeană comună în acest domeniu.

Comisia pregătește, de asemenea, rapoarte generale și ghiduri, care identifică și dezvoltă standarde în domenii specifice, de actualitate. Aceste rapoarte au contribuit la definirea și actualizarea standardelor Consiliului Europei.

Comisia are 62 de state membre: cele 47 de state membre ale Consiliului Europei și alte 15 țări (Algeria, Brazilia, Canada, Chile, Costa Rica, Israel, Kazahstan, Republica Coreea, Kosovo\*, Kârgâzstan, Mexic, Maroc, Peru, Tunisia și SUA). Argentina, Japonia, Sfântul Scaun și Uruguay sunt observatori, iar Belarus are statutul de stat membru asociat. Republica Sud-Africană și Autoritatea Națională Palestiniană au un statut special de cooperare. Uniunea Europeană și Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE/OIDDO) participă la sesiunile plene ale Comisiei.

Membrii săi individuali sunt profesori universitari de drept public și internațional, judecători ai curților supreme și constituționale, membri ai parlamentelor naționale și o serie de funcționari publici. Aceștia sunt numiți pe o perioadă de patru ani de către statele membre, dar acționează în calitate individuală. DI Gianni Buquicchio din Italia este Președintele Comisiei din decembrie 2009.

Comisia lucrează în trei domenii:

- ← instituții democratice și drepturi fundamentale;
- ← justiția constituțională și justiția obișnuită;
- ← alegeri, referendumuri și partide politice.

Comisia împărtășește standardele și cele mai bune practici ale Consiliului Europei dincolo de granițele sale, în special cu țările din sudul Mediteranei, Asia Centrală și America Latină.

Secretariatul permanent al acesteia este situat la Strasbourg, Franța, la sediul Consiliului Europei. Sesiunile sale plene au loc la Veneția, Italia, la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista, de patru ori pe an (martie, iunie, octombrie și decembrie).

---

\* Toate referirile la Kosovo, indiferent dacă este vorba de teritoriu, instituții sau populație, în acest text, sunt înțelese în deplină conformitate cu Rezoluția 1244 a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite și fără a aduce atingere statutului Kosovo.

# Departamentul Alegeri și Societate Civilă (Direcția Generală Democrație)

---

**D**epartamentul Alegeri și Societate Civilă (Direcția Generală Democrație) din cadrul Consiliului Europei oferă consiliere și asistență tehnică statelor membre cu privire la diferite aspecte ale alegerilor, cum ar fi consolidarea capacității părților interesate electorale și creșterea gradului de conștientizare a alegătorilor.

În domeniul consolidării capacităților, Departamentul Alegeri și Societate Civilă lucrează îndeaproape cu comisiile electorale pentru a se asigura că comisarii electorali sunt familiarizați cu reglementările electorale naționale și că respectă drepturile alegătorilor atunci când își îndeplinesc atribuțiile. Departamentul lucrează, de asemenea, pentru a spori capacitățile altor părți interesate electorale relevante, cum ar fi organismele responsabile cu supravegherea finanțării campaniei și a partidelor politice (de exemplu, Oficiul de Stat de Audit din Georgia) sau mediatizarea campaniilor electorale (cum ar fi Consiliul Audiovizualului din Republica Moldova).

În acest domeniu, se acordă o atenție deosebită îmbunătățirii capacităților organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri) responsabile cu observarea alegerilor naționale (peste 5 000 de observatori interni au fost pregătiți înaintea alegerilor prezidențiale anticipate din 2014 din Ucraina, de exemplu). În plus, pentru a garanta accesul la informații pentru observatorii interni, a fost pus la dispoziție un curs de învățare online, cu certificare, bazat pe două manuale privind tehnicile de redactare a rapoartelor și standardele internaționale la alegeri.

Departamentul contribuie, de asemenea, la creșterea gradului de conștientizare cu privire la importanța participării la alegeri în calitate de alegători și candidați. Acesta asistă autonomiile electorale naționale în dezvoltarea campaniilor de educare și informare a alegătorilor, cu un accent special pe femei, alegătorii care votează pentru prima dată și persoanele aparținând minorităților naționale (cum ar fi campanii de conștientizare pentru alegătorii care votează pentru prima dată în Albania).

În plus, activitatea de asistență tehnică a fost realizată în vederea actualizării Recomandării Consiliului Europei Rec(2004)11 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind standardele juridice, operaționale și tehnice pentru votul electronic. La cea de-a 1289-a reuniune a delegaților miniștrilor din 14 iunie 2017, Comitetul de Miniștri a adoptat o nouă recomandare privind standardele pentru votul electronic. Noua Recomandare CM/Rec(2017)5, care urmează Rec(2004)11 anterioară, a fost elaborată pentru a asigura faptul că votul electronic respectă principiile alegerilor democratice și este singurul standard internațional privind votul electronic existent până în prezent.

Laboratorul Electoral al Consiliului Europei (Eleclab) se concentrează pe activitatea de cercetare și tematică a departamentului pentru a inova și a crea ghiduri utile și relevante în diverse domenii ale problemelor electorale, variind de la alegătorii care votează pentru dată, la o mai bună reprezentare a femeilor și la o planificare strategică modernă. Din 2019, departamentul își bazează activitățile de asistență și sprijin în conformitate cu metodologia URDA pentru cooperare electorală – Util, Relevant, Durabil și Asumat. „Setul de instrumente URDA pentru planificare strategică și de cooperare” este disponibil online. Audiența sa principală este reprezentată de părțile interesate electorale naționale, care sunt implicate în mod continuu în reformele electorale, în mod special, comisiile electorale centrale.



# Introducere

---

**Richard Barrett**

## **INSTRUMENTE INTERNAȚIONALE CARE VIZEAZĂ PREVENIREA ȘI COMBATerea UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN TIMPUL PROCESELOR ELECTORALE**

Utilizarea corectă a resurselor administrative publice este vitală pentru a asigura desfășurarea unor alegeri democratice complete și corecte. Utilizarea abuzivă de către cei care au putere asupra unor astfel de resurse în timpul unui proces electoral are potențialul de a inhiba serios participarea deplină și echitabilă a oponenților, subminând astfel legitimitatea rezultatelor. Mai mult, garanțiile și/sau spiritul numeroaselor texte internaționale, de exemplu, ale articolului 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și ale articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (Convenția) sunt de natură să fie încălcate printr-o utilizare abuzivă a resurselor administrative care influențează electoratul.

### **Conceptul de resurse administrative**

---

Conceptul de resurse administrative, denumit și resurse de stat sau publice, depășește cu mult finanțele publice și acoperă acele resurse care provin dintr-o funcție publică sau sunt destinate beneficiului publicului larg. De exemplu, prestigiul unei funcții publice poate intra în conceptul de resurse administrative, prin urmare, punerea în acțiune a deținătorilor de funcții la evenimentele de campanie este adesea văzută de oponenți ca fiind abuzivă. Raportul din 2013 al Comisiei de la Veneția privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale (raport) definește resursele administrative după cum urmează:

Resursele administrative sunt resurse umane, financiare, materiale, în natură și alte resurse imateriale de care se bucură atât titularii aflați în funcție, cât și funcționarii publici în cadrul alegerilor, care decurg din controlul acestora asupra personalului, finanțelor și alocărilor din sectorul public, accesului la facilitățile publice, precum și resursele de care beneficiază sub forma prestigiului sau prezenței publice, care decurg din poziția lor de aleși sau funcționari publici și care se pot transforma în aprobări politice sau alte forme de sprijin.

*Manualul pentru observarea finanțării campaniilor* al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)/Oficiului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OIDDO) utilizează termenul de „abuz al resurselor de stat”, care este definit ca „avantajul necuvenit obținut de anumite partide sau candidați, prin utilizarea funcțiilor lor oficiale sau a legăturilor cu instituțiile guvernamentale, pentru a influența rezultatul alegerilor”.

În sensul acestei prezentări de ansamblu, resursele administrative/publice sunt considerate a fi toate „resursele umane, financiare, materiale, în natură și alte resurse imateriale” care derivă dintr-o funcție publică sau sunt destinate beneficiului publicului larg. Utilizarea clădirilor și instalațiilor publice, numirea persoanelor în funcții oficiale și deciziile (chiar și intențiile anunțate) cu privire la programele de infrastructură/investiții pot constitui toate resurse administrative în contextul proceselor electorale.

Posibili abuzatori de resurse se extind dincolo de titularii care doresc re alegerea. De exemplu, un oponent/opoziție bine conectat(ă), cu acces la resursele autonomiei locale, ar putea utiliza, în mod abuziv, astfel de resurse într-un proces electoral. Organizațiile private, cum ar fi sindicatele, organizațiile de caritate și organizațiile neguvernamentale (ONG-uri), care primesc sau au acces la resurse publice, pot avea, de asemenea, un interes parțial în rezultatul unor alegeri și pot ocupa o poziție influentă în mintea electoratului.

### **Dilemă**

---

În același timp, trebuie recunoscut faptul că utilizarea fondurilor publice și a altor resurse administrative este absolut necesară pentru a permite desfășurarea proceselor electorale. În plus, utilizarea unor astfel de resurse poate aduce beneficii procesului democratic, punând oponenții mai mici, mai slab finanțați, pe picior de egalitate cu mașinile politice consacrate, în procesul costisitor de pregătire pentru alegeri. Astfel, deși o declarație generală conform căreia resursele administrative nu trebuie utilizate în beneficiul unui partid în timpul alegerilor pare simplă, fără niciun fel de fonduri publice și alte resurse administrative, procesul electoral ar fi, în mod inerent, plutocratic.

Această dihotomie ilustrează conflictul inerent atunci când se analizează utilizarea și utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul procesului electoral. Utilizarea resurselor publice este necesară pentru a avea alegeri democratice complete și corecte, dar utilizarea abuzivă a acestora subminează același obiectiv. A determina dacă resursele au fost utilizate, în mod legitim, sau abuziv este o sarcină dificilă chiar înainte de a considera politicile, deciziile și acțiunile legitime ca parte a cursului normal al guvernării, evenimentelor întâmplătoare și, desigur, tradițiilor statelor individuale.

## **Definirea conceptului de utilizare abuzivă**

---

Sunt necesare resurse publice pentru a avea un proces electoral democratic. La cel mai elementar nivel, sunt necesare resurse pentru stabilirea zonelor electorale, a perioadelor electorale și a condițiilor legale ale alegerilor. Mai mult, sunt necesare clădiri pentru secțiile de votare și centrele de numărare și acestea vor fi fie clădiri publice, fie finanțate din bani publici. Astfel, utilizarea resurselor administrative/publice în timpul unui proces electoral este nu doar legitimă, ci și esențială.

Ce transformă utilizarea resurselor într-o utilizare abuzivă? În principiu, utilizarea abuzivă este aplicarea resurselor de stat/publice în scopuri politice de partid. Definiția oferită de Raportul Congresului Autorităților Locale și Regionale este:

„Abuzul”/„utilizarea abuzivă” a unor astfel de resurse poate fi definită ca „avantajul necuvenit obținut de anumite partide sau candidați, prin utilizarea funcțiilor lor oficiale sau a legăturilor cu instituțiile guvernamentale, pentru a influența rezultatul alegerilor”. În acest sens, utilizarea abuzivă de resurse administrative include, de asemenea, și infracțiuni conexe, precum formele de presiune sau amenințări exercitate de autoritățile publice asupra funcționarilor publici.

Atunci când se identifică o utilizare abuzivă, este importantă înțelegerea raționamentului din spatele utilizării abuzive a resurselor administrative – corectitudinea în cheltuirea resurselor publice și condițiile de concurență echitabile în procesul democratic. Atunci când se analizează dacă resursele au fost utilizate abuziv, trebuie să existe o legătură causală între utilizarea (abuzivă) și principiul corectitudinii sau condițiile de concurență echitabile.

De asemenea, este important să recunoaștem că procesul electoral depășește campania electorală. Legile naționale permit, în general, o perioadă relativ scurtă de campanie electorală. În schimb, procesul electoral acoperă diferitele etape ale alegerii funcționarilor publici. În Raportul Comisiei de la Veneția din 2013, de exemplu, acesta este descris după cum urmează.

Un proces electoral, așa cum este înțeles în raport, este o perioadă care depășește campania electorală, așa cum este strict înțeleasă în legile electorale, acesta acoperă diferitele etape ale unui proces electoral, începând, de exemplu, de la organizarea teritorială a alegerilor, recrutarea funcționarilor electorali sau înregistrarea candidaților sau a listelor de candidați pentru concurența în alegeri. Toată această perioadă duce până la alegerea funcționarilor publici. Aceasta include toate activitățile în sprijinul sau împotriva unui anumit candidat, partid politic sau coaliție de către reprezentanții guvernamentali în funcție înainte și în timpul zilei alegerilor.

Astfel, deși un proces electoral încorporează perioada de campanie electorală, acesta are un domeniu de aplicare semnificativ mai larg. Riscul de utilizare abuzivă există pe parcursul întregului proces, dar acesta este mai probabil și mai evident în perioada de campanie.

## **Temei juridic pentru abordarea acestei utilizări abuzive**

---

Atunci când problema unei astfel de utilizări abuzive apare în sistemele naționale, aceasta este evaluată de cadrul juridic și constituțional național, astfel cum este influențat de principiile democratice din cadrul respectiv, precum și de obligațiile și standardele internaționale.

Prin urmare, este esențială identificarea modului în care principiul prevenirii utilizării abuzive a resurselor administrative este abordat în instrumentele juridice internaționale care vizează alegerile. Documentele internaționale mai generale nu identifică, în mod specific, utilizarea abuzivă a resurselor administrative în alegeri ca fiind o problemă, dar drepturile și obligațiile mai largi din respectivele documente implică faptul că o astfel de utilizare abuzivă este o ingerință coruptă cu acces egal la oportunitățile electorale și un abuz corupt al unei resurse publice.

La un nivel mai general, Declarația Universală a Drepturilor Omului protejează „alegerile adevărate” în articolul 21 care, la fel ca și conceptul de alegeri „libere” sau „corecte” care se regăsește în alte instrumente, este interpretat ca desemnând un proces electoral care nu este corupt de manipulare.

Mai precis, articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) privind dreptul la participare politică (după cum se explică în alineatele 19 și 25 din Comentariul general nr. 25 din 1996) prevede că:

persoanele cu drept de vot trebuie să fie libere să voteze pentru orice candidat pentru alegeri și pentru sau împotriva oricărei propuneri supuse referendumului sau plebiscitului și libere să susțină sau să se opună guvernului, fără influențe sau constrângeri nejustificate de orice fel, care ar putea denatura sau inhiba libera expresie a voinței alegătorului. Alegătorii trebuie să poată forma opinii, în mod independent, fără violență sau amenințare cu violență, constrângere, stimulare sau ingerință manipulativă de orice fel.

Articolul 17 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției impune statelor să incrimineze „deturnarea de fonduri, delapidarea sau orice altă abatere din partea unui funcționar public... a oricărei proprietăți, fonduri publice sau private... sau orice alt lucru de valoare încredințat funcționarului public în virtutea funcției acestuia”, în timp ce articolul 19 se referă la abuzul de funcții sau de poziție. În context european, articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție prevede „În alte părți contractante se angajează să organizeze alegeri libere la intervale rezonabile de timp, prin vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului în alegerea legislativului”.

Articolul 11 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene tratează libertatea de exprimare și de informare și include: „Acest drept include libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.” Acesta este mai larg decât contextul electoral, dar îl circumscrie. Articolul 39.2 prevede că membrii Parlamentului European sunt aleși prin sufragiu universal direct, prin vot liber și secret.

Alte documente, orientări și liste de verificare europene sunt, de asemenea, relevante, deoarece sunt mai concentrate pe problema specifică și reflectă dezvoltarea standardelor internaționale.

Alineatul 5.4 din Documentul OSCE din 1990 de la Reuniunea din Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a Comisiei pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE) subliniază necesitatea unei „separații clare între stat și partidele politice” și prevede că partidele trebuie să aibă garanțiile legale necesare pentru a le permite să concureze între ele pe baza egalității de tratament în fața legii și a autorităților. Acest lucru necesită menținerea unei distincții între activitatea de campanie și activitatea guvernamentală. Alineatul 7.7 obligă statele OSCE să „permită desfășurarea campaniilor politice într-o atmosferă echitabilă și liberă, în care nici acțiunile administrative, nici violența sau intimidarea nu împiedică partidele și candidații să își prezinte liber opiniile...”

Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția stabilește faptul că egalitatea de șanse electorale necesită o atitudine neutră din partea autorităților de stat în timpul unei campanii electorale. Problema unei astfel de utilizări abuzive este implicită în Cod în contextul egalității de șanse și al contextului separat al libertății alegătorilor de a-și forma o opinie.

Raportul Comisiei de la Veneția pe această temă din 2013 a reprezentat un pas important în strângerea de materiale privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Pe scurt, acest raport oferă exemple de utilizare abuzivă din rapoartele de observație și din practica electorală și o prezentare generală a jurisprudenței. Acesta subliniază că, în esență, atenuarea unei astfel de utilizări abuzive depinde de conștientizarea și motivarea în cadrul serviciului public. Raportul concluzionează că au existat deficiențe inerente în multe legislații naționale și, în practică, acestea pot duce la utilizarea abuzivă a resurselor administrative, oferind potențial un avantaj necuvenit partidelor politice în funcție, afectând astfel egalitatea proceselor electorale și libertatea alegătorilor de a forma o opinie. Raportul mai subliniază că intervenția legislativă nu este un panaceu, orice instrument legislativ trebuie să fie utilizat, în mod corespunzător, și de către puterea executivă, presupusele/potențialele abuzuri trebuie să fie investigate/auditate, în mod independent, iar legea trebuie aplicată de organul de executare competent.

În urma Raportului din 2013, Comisia de la Veneția și OSCE/OIDDO au convenit asupra Ghidului comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, în martie 2016. Acest ghid a fost adresat legiuitorilor și autorităților naționale, prin prisma constatărilor Raportului din 2013. Acesta stabilește principiile care trebuie reflectate în cadrul legal național pentru prevenirea și remedierea acestui domeniu de abuz și subliniază importanța separării guvernului de partidele politice. Aceasta implică unele restricții privind propaganda electorală de către funcționarii publici, ceea ce constituie o limitare a drepturilor politice. Ghidul recomandă o limitare a anunțurilor politice majore sau a numirilor neesențiale în timpul perioadei electorale și protecție pentru funcționarii publici care dezvăluie utilizarea abuzivă sau refuză să coopereze cu în acest sens. Multe dintre prevederile recomandate pot fi în afara Codului electoral în legile mass-media, legile privind partidele politice, legile care protejează denunțătorii, legile serviciului public sau chiar în instrumentele juridice fără caracter obligatoriu („*soft law*”).

Pe scurt, ghidul recomandă introducerea unor legi și măsuri concrete de aplicare cu privire la resursele administrative, al căror obiectiv este:

- ← promovarea neutralității și imparțialității în procesul electoral;
- ← promovarea egalității de tratament între diferiți candidați și partide în ceea ce privește resursele administrative;
- ← menținerea egalității de șanse între toate părțile interesate, inclusiv candidații aflați în funcții; și
- ← protecția împotriva potențialei utilizări abuzive a resurselor administrative în scopuri partizane.

Raportul Congresului Autorităților Locale și Regionale din 2016 intitulat *Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale: rolul reprezentanților aleși și al funcționarilor publici locali și regionali* dezvoltă problema cu un accent deosebit pe autonomia locală. Acest raport notează faptul că „legătura intrinsecă dintre reprezentanții aleși locali și regionali și o anumită comunitate” și relația, în general, strânsă dintre „cei aflați în funcție sau candidați, funcționari de stat și oficiali publici, care lucrează pentru municipalitate și electorat” creează un nivel suplimentar de complexitate atunci când este analizată utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Congresul susține un cadru juridic care să delimiteze, în mod clar, ceea ce este permis, cu un accent deosebit pe campania electorală, finanțarea partidelor politice și a campaniilor și sectorul mass-media.

Congresul a publicat propria *Listă de verificare pentru conformitatea cu standardele internaționale și bunele practici de prevenire a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, la nivel local și regional*, în 2017. Această listă de verificare identifică zonele de risc ale potențialei utilizări abuzive a resurselor administrative, stabilește factorii care să ghideze evaluarea cadrului juridic al unei țări, oferă ghiduri pentru identificarea cazurilor specifice de utilizare abuzivă și se ocupă de acțiuni preventive concrete sub forma unor declarații voluntare, coduri de conduită și activități de creștere a gradului de conștientizare recomandate.

## **Dificultăți în aplicare**

---

Dacă utilizarea abuzivă a resurselor administrative reprezintă aplicarea resurselor de stat/publice în scopuri politice de partid, acțiunea guvernamentală și campania politică trebuie să fie activități distincte.

În primul rând, trebuie să existe o separare identificabilă între fondurile publice și finanțările campaniilor politice. Acest principiu este ușor de afirmat, însă imediat ce se încearcă o analiză mai profundă, acesta devine foarte dificil de aplicat. Partidele politice primesc, în general, fonduri publice și, deși metoda de alocare variază de la o țară la alta, de obicei, alocările nu sunt egale. Deși nu există nicio dificultate inerentă în acest sens, cu condiția, desigur, să fie respectate principiile relevante aplicabile finanțării partidelor, aceasta creează o dificultate atunci când se analizează dacă fondurile publice sunt utilizate abuziv în scopul alegerilor. Dacă un partid în exercițiu primește mai multe fonduri publice decât o opoziție, creează aceasta o poziție inerent abuzivă cu privire la respectivele fonduri, cu excepția cazului în care acestea sunt excluse de la utilizare în timpul procesului electoral?

În realitate, nu poate fi stabilită nicio regulă strictă. Nu există nicio problemă inerentă cu regulile privind finanțarea partidelor care se aplică *mutatis mutandis* finanțării campaniei. Dacă fondurile publice sunt utilizate în mod abuziv, și nu doar utilizate, acest aspect va fi stabilit de la caz la caz, ținând cont de principiile creării egalității în procesul electoral. Legile privind finanțarea campaniei și a partidelor, precum și transparența în ambele, sunt un principiu central pentru alegerile democratice și trebuie să funcționeze pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor. Desigur, finanțarea publică a partidelor politice nu trebuie să funcționeze pentru a permite oricărui partid să finanțeze o campanie electorală care dezavantajează oponenții din cauza lipsei de finanțare publică. Astfel, multe sisteme prevăd că finanțarea publică pentru activitatea partidelor nu trebuie utilizată în campaniile electorale.

Lăsând deoparte utilizarea directă a fondurilor publice, politicienii în funcții oficiale primesc adesea sprijin financiar public specific. Acesta poate fi sub diferite forme, cum ar fi o alocație pentru angajarea de personal, transport finanțat din fonduri publice sau acces la facilități gratuite, cum ar fi corespondența. Desigur, nu există nicio dificultate fundamentală în ceea ce privește acordarea acestor resurse publice unor astfel de persoane. Cu toate acestea, aceste resurse pot oferi, de asemenea, respectivei persoane și o poziție electorală benefică. Dacă, de exemplu, un membru al personalului plătit din fonduri publice trebuie să desfășoare activități de campanie în cursul unei zile normale de lucru, acest lucru l-ar plasa pe candidat într-o poziție superioară prin utilizarea fondurilor publice. Totuși, din nou, simpla declarație că o astfel de activitate politică de partid trebuie interzisă este mai ușor de formulat decât de aplicat. Se pot imagina cu ușurință situații în care granița dintre afacerile oficiale finanțate din fonduri publice și campania politică este neclară, de exemplu din ce moment devine activitatea obișnuită de circumscripție, activitate electorală?

Dar desfășurarea afacerilor publice oficiale și luarea deciziilor în timpul unui proces electoral? Demararea unui proiect amplu de infrastructură în timpul sau în perioada imediat premergătoare unei perioade electorale poate avea un efect semnificativ asupra alegerilor, dar o țară trebuie să continue să funcționeze în timpul unei perioade electorale. *Ghidul privind alegerile generale pentru funcționarii publici din 2019* al guvernului Regatului Unit se referă la un obicei conform căruia miniștrii dau dovadă de „discreție în inițierea oricărei acțiuni cu caracter continuu sau pe termen lung” și deciziile privind chestiuni de politică, cu privire la care un nou guvern ar avea o viziune complet diferită, trebuie amânate, cu excepția cazului în care acest lucru este în detrimentul interesului național sau constituie o risipă la adresa fondurilor publice. Este greu să nu fii de acord cu aceste aspecte, însă este dificilă stabilirea limitelor acestor afirmații. Mai mult, problema este și mai complexă în contextul alegerilor regionale care nu coincid cu alegerile naționale. Să luăm ca exemplu un proiect de infrastructură și o decizie a guvernului național care ar aduce beneficii, fără niciun dubiu, unei anumite regiuni. Trebuie amânată această decizie în timpul procesului electoral? Depinde răspunsul la această întrebare de faptul dacă decizia respectivă este în lucru deja de o perioadă lungă de timp? Determinarea utilizării abuzive a resurselor publice ar lua în considerare necesitățile speciale ale regiunii și, dacă da, în baza cărui temei trebuie aceasta să afecteze determinarea?

În mod similar, dacă acțiunile unui funcționar presupus neutru, de exemplu un înalt funcționar public sau un ONG finanțat din fonduri publice, ar fi fost mai puțin deschise din punct de vedere politic și, pur și simplu, ar fi oferit sprijin unei anumite politici manifest a unui partid, ar echivala aceasta cu o utilizare abuzivă a resurselor?

## **Importanța ghidurilor și codurilor de conduită naționale**

---

Scopul celor de mai sus este, pur și simplu, acela de a demonstra că este adesea dificil de stabilit exact când utilizarea resurselor administrative va echivala cu o utilizare abuzivă. Desigur, este de o importanță vitală ca utilizarea abuzivă a resurselor administrative să fie prevenită, detectată și ca normele să fie aplicate printr-un cadru juridic adecvat. Ca atare, trebuie să existe organisme de aplicare a legii cu resurse adecvate, independente și suficient de puternice, cum ar fi un organ electoral. Cu toate acestea, chiar și o autoritate de reglementare model se va confrunta cu provocări dificile în rezolvarea tipurilor de cazuri complexe care au fost subliniate mai sus. În plus, dacă autoritatea de reglementare este obligată să emită o hotărâre într-un caz limită, acuzațiile de părtinire politică sunt ușor previzibile, indiferent de merit. Pentru a evita, pe cât posibil, aceste dificultăți, cadrul juridic trebuie să precizeze ce este permis și ce este interzis.

Adoptarea tipurilor de legi recomandate de Comisia de la Veneția și de alte organizații internaționale poate ajuta, dar o temă care trece prin această prezentare generală este aceea că, deși declarațiile generale privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative sunt relativ ușor de prezentat, în realitate zona gri este mult mai extinsă decât zonele alb și negru. Prevederile constituționale și/sau legislative, deși sunt necesare, pot doar să precizeze ceea ce este permis și ce este interzis, deoarece o lege prea prescriptivă este de natură să interzică o conduită legitimă, având în vedere faptul că distincția între utilizare și abuz depinde mai degrabă de context și de efect decât de o acțiune sau un eveniment.

Instrumentele juridice fără caracter obligatoriu („*soft instruments*”) sub formă de ghiduri și practici stabilite sunt deosebit de utile în acest domeniu. Cadrul juridic trebuie să precizeze ce este permis și ce este interzis, în timp ce instrumentele juridice fără caracter obligatoriu oferă formatul optim pentru facilitarea marjei necesare pentru a determina dacă a existat o utilizare abuzivă, prin referire la principiile corectitudinii în cheltuielile publice și la condițiile echitabile de concurență electorală. Comisia de la Veneția și Ghidul comun OSCE/OIDDO sintetizează, în mod clar, cadrul juridic general adecvat, după cum urmează:

Unele dintre elementele din Ghid pot necesita o bază constituțională sau legislativă formală în ordinele naționale, în timp ce alte elemente pot fi realizate prin coduri de etică sau coduri de serviciu public/civil sau practica și interpretarea legislației naționale de către instanțele competente. În toate cazurile, este important ca legislația, reglementările și hotărârile judecătorești, să fie bine aliniată, evitând golurile, ambiguitățile și prevederile contradictorii.

## **Rolul important al serviciului public**

---

În sfârșit, un cuvânt trebuie spus despre funcționarii publici. Funcția publică este o resursă administrativă în sine, care poate fi utilizată abuziv în scopuri electorale. În plus, funcționarii publici sunt, în general,

paznicii resurselor publice și, prin urmare, au un rol special în a se asigura că acestea nu sunt utilizate, în mod abuziv, în procesul electoral. Ghidul din 2019 menționat mai sus pentru funcționarii publici din guvernul Regatului Unit este admirabil pentru claritatea pe care o are în această problemă. În special, documentul oferă îndrumări concrete cu privire la aplicarea principiului conform căruia funcționarii publici nu trebuie să desfășoare nicio activitate care ar putea genera critici privind faptul că resursele publice sunt utilizate în scopuri politice de partid. Următoarele alineate încapsulează, în mod clar, rolul corect al funcției publice și al funcționarilor publici, în timpul procesului electoral:

Miniștrii continuă să fie responsabili de departamente. Este rezonabil ca departamentele să continue să ofere sprijin pentru orice funcții guvernamentale necesare și să primească orice sfat politic sau informare concretă necesară pentru a rezolva problemele care nu pot fi amânate până după alegeri.

Departamentele pot verifica declarațiile cu privire la acuratețea și consecvența faptelor cu politica guvernamentală stabilită.

Cu toate acestea, funcționarilor nu trebuie să li se ceară să elaboreze noi argumente sau politici de costuri pentru a fi utilizate în campania electorală.

Departamentele nu trebuie să efectueze calcule de costuri sau analize ale politicilor opoziției în timpul campaniei electorale.

Funcționarii trebuie să refuze invitațiile la evenimente la care li se poate solicita să răspundă la întrebări referitoare la viitoarea politică guvernamentală sau la chestiuni de controversă publică.

Ca în aproape orice scenariu care ridică problema utilizării abuzive a resurselor administrative, circumstanțele faptice complexe vor crea zone gri semnificative. Acestea fiind spuse, Ghidul din Regatul Unit și declarațiile de mai sus oferă un ghid util pentru menținerea neutralității serviciului public ca resursă și asupra rolului funcționarilor publici în ceea ce privește utilizarea abuzivă a resurselor administrative.

## **CONCLUZIE**

Democrația impune ca legea să se dezvolte pentru a identifica, detecta și întreprinde măsuri de aplicare împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative în procesul electoral. În ciuda numeroaselor rapoarte și ghiduri pe această temă, utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul procesului electoral este un subiect care va continua să ridice probleme inedite. Într-adevăr, influența în continuă expansiune a rețelelor sociale asupra procesului electoral va crea probleme suplimentare în ceea ce privește resursele administrative și procesul electoral. Cu alte cuvinte, problema utilizării abuzive a resurselor administrative în procesul electoral este departe de a fi închisă.



# Bune practici pentru combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în scopuri electorale în cadrul statelor membre ale Consiliului European

*Yves-Marie Doublet*

**U**tilizarea abuzivă a resurselor administrative este definită ca utilizarea ilegală a resurselor publice de care beneficiază atât cei aflați în funcții, cât și funcționarii publici, în cadrul alegerilor.<sup>1</sup> Aceasta include resursele umane, financiare, materiale, în natură și imateriale. Aceasta exclude situațiile în care toți actorii relevanți beneficiază de sprijin, cum ar fi prin furnizarea organizată de finanțare publică pentru partidele politice și candidații electorali.<sup>2</sup> Trebuie să mărturisim că există mai multe exemple de utilizare abuzivă a resurselor administrative în scopuri electorale, care oferă un avantaj inechitabil titularilor în funcții aflați la putere decât exemplele de bune practici, care separă, în mod clar, serviciile publice și partidele sau candidații politici pentru a evita un avantaj natural pentru titularii în funcții. Dacă analizăm mai în profunzime reglementările privind utilizarea resurselor administrative în afacerile politice și electorale, în rândul statelor membre ale Consiliului European, observăm că majoritatea împărtășesc o abordare similară a acestei probleme și au adoptat, în mod oficial, reguli pentru a aborda utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Totuși, în unele situații, aceste reguli sunt foarte detaliate, în timp ce în altele, mai puțin. Acestea nu au fost puse în aplicare ca urmare a monitorizării ineficiente și a sancțiunilor inadecvate și nu au fost suficient consolidate atunci când au fost deficitare. Cu toate acestea, pentru a combate această utilizare abuzivă, legiuitorii și părțile interesate pot învăța lecții valoroase din surse ale unor bune practici, care merită să fie prezentate ca exemple și sunt recomandate.

În evaluarea sa cu privire la sistemul de finanțare electoral și al partidelor din statele membre ale Consiliului European, Grupul de State împotriva Corupției (GRECO) și-a exprimat îngrijorarea cu privire la utilizarea facilităților publice în perioada electorală, în diferite țări. De exemplu, acesta a considerat că legislația bulgară nu a abordat, în mod clar, utilizarea facilităților publice în perioadele electorale.<sup>3</sup> Atenția GRECO a fost atrasă, de asemenea, și asupra participării la campaniile electorale de către anumiți funcționari care ocupă funcții publice oficiale în Georgia.<sup>4</sup> În Grecia, GRECO a remarcat, la acea vreme, că nu mai puțin de 857 de funcționari publici remunerați de autonomie au fost detașați ca membri ai parlamentului național și Parlamentului European, în beneficiul partidelor politice de care aparțineau acești reprezentanți aleși.<sup>5</sup> În Muntenegru, cadrul juridic privind donațiile în natură către alegători de resurse publice, cum ar fi subvențiile pentru energie electrică și serviciile de utilități ale alegătorilor în timpul unei campanii electorale a fost foarte slab pregătit.<sup>6</sup> Abuzul de resurse publice în perioada electorală nu a fost doar o problemă teoretică nici în Rusia.<sup>7</sup> În Serbia, candidații care fuseseră deja aleși au utilizat resursele publice pe care le aveau la dispoziție, cum ar fi mașini oficiale, echipamente de comunicare sau servicii de secretariat.<sup>8</sup>

Dar aceleași țări au fost reticente să schimbe aceste practici și să stabilească reguli cu privire la resursele publice care pot fi utilizate și în ce mod și care nu pot fi. Dacă ne referim la sugestiile adresate acestor țări de către GRECO, toate recomandările relevante au fost doar parțial implementate.<sup>9</sup> Mai mult, chiar dacă reglementările au fost modificate în unele cazuri,<sup>10</sup> știm că legislația care reglementează finanțarea campaniei și

1. În documentele oficiale, resursele administrative se mai numesc și resurse publice:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e), alineatul 17. Recomandările GRECO se referă la utilizarea abuzivă a funcțiilor publice sau a facilităților publice, de exemplu: Consiliul European, Ghid privind reglementarea partidelor politice, de către OSCE/OIDDO și Comisia de la Veneția, (CDL-AD(2010)024), alineatul 6.

2. Magnus Ohman, *Abuzul de resurse de stat, O scurtă introducere la ceea ce este, cum să reglementați împotriva acestuia și cum să implementați astfel de resurse*, 1. Definierea abuzului de resurse de stat. [https://www.ifes.org/sites/default/files/georgia\\_abuse\\_of\\_state\\_resources\\_july\\_2011\\_0.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/georgia_abuse_of_state_resources_july_2011_0.pdf).

3. Raportul celei de a treia runde de evaluare privind Bulgaria Transparența finanțării partidelor politice, 1 octombrie 2010, Alineatul 108, recomandarea viii.

4. Raportul celei de a treia runde de evaluare privind Georgia Transparența finanțării partidelor politice, 27 mai 2011, Secțiunea 69, recomandarea vi.

5. Raportul celei de a treia runde de evaluare privind Grecia cu privire la Transparența finanțării partidelor politice, 11 iunie 2010, Secțiunea 115, recomandarea iv.

6. Raportul celei de a treia runde de evaluare privind Muntenegru cu privire la Transparența finanțării partidelor politice, 3 decembrie 2010, Secțiunea 67, recomandarea iv.

7. Raportul celei de a treia runde de evaluare privind Federația Rusă cu privire la Transparența finanțării partidelor politice, 22 martie 2012, Secțiunea 94, recomandarea iii.

8. Raportul celei de a treia runde de evaluare privind Republica Serbia cu privire la Transparența finanțării partidelor politice, 1 octombrie 2010, Secțiunea 71, recomandarea iii.

9. Bulgaria, Georgia, Muntenegru, Rusia.

10. *Idem*.

a partidelor politice nu poate fi apreciată doar în ceea ce privește textul regulamentelor, ci trebuie evaluată în ceea ce privește executarea sa și mecanismele de supraveghere asociate. Executarea înseamnă punerea în aplicare a sancțiunilor în cazul unei încălcări a legii, ceea ce presupune că prin regulament au fost stabilite sancțiuni. Transparența fără sancțiuni va rămâne inefficientă.

Caracterul neterminat al legislației relevante, în urma rapoartelor de conformitate ale GRECO privind utilizarea resurselor administrative pentru organizarea campaniilor, se reflectă în unele dintre reglementările puse în aplicare de țările menționate mai sus și implementate la nivel de bază în campaniile electorale.

Rapoartele de conformitate ale GRECO sunt instructive din această perspectivă.

Interzicerea utilizării oricărei resurse administrative publice, în mod gratuit, în ceea ce privește o campanie electorală, precum și sancțiunile aferente prevăzute de articolele 168,5(3) și 476 din Codul electoral bulgar (cu o regulă similară implicită prevăzută de art. 24(4) din Legea partidelor politice pentru partidele politice) permite utilizarea contra cost a resurselor administrative publice, dar cu riscul unui beneficiu obținut sub valoarea de piață. Mai mult, GRECO a considerat că aceste prevederi nu erau suficient de ample pentru a se aplica, în mod clar, în afara contextului campaniei electorale și nici nu acopereau, în mod clar, resursele umane asociate, de obicei, cu serviciile publice.

În conformitate cu articolul 50, ultima secțiune a Codului electoral muntegrecan, „activele (bani, dispozitive tehnice, spații, echipamente și altele asemenea) ale organismelor de stat, companiilor publice, instituțiilor și fondurilor publice, unităților autonomiei locale sau companiilor în care statul are o cotă de proprietate nu pot fi utilizate în scopuri privind listele de candidați”. Dar la alegerile parlamentare, din 30 august 2020, interlocutorii misiunii restrânse de observare a alegerilor OSCE/OIDDO la fața locului au remarcat că avantajul inechitabil al partidului de guvernământ a fost accentuat de practica persistentă, sistematică, a ofertei de angajare de stat în schimbul sprijinului și că interzicerea legală a recrutării publice după convocarea alegerilor ar fi fost eludată de noi contracte de muncă temporare.<sup>11</sup>

Articolul 40 din Legea Federală Rusă privind garanțiile de bază ale drepturilor electorale și drepturile Federației Ruse de a participa la un referendum rus prevede interdicții generale: în perioada unei campanii electorale, a unei campanii pentru referendum, persoanele care nu sunt candidați și ocupă funcții municipale de stat sau electivă sau sunt în serviciul de stat sau municipal sau sunt membri ai organelor de conducere ale persoanelor juridice (indiferent de forma de proprietate), cu excepția partidelor politice, nu pot profita de funcțiile sau pozițiile lor oficiale pentru a promova desemnarea unui candidat, unei liste de candidați și/sau alegerea candidaților, avansarea sau promovarea unei inițiative de referendum sau obținerea unui răspuns cert la întrebarea referendumului. A profita de pe urma unei funcții sau a unei poziții oficiale acoperă multe facilități publice (implicarea persoanelor, utilizarea incintelor, mijloacele de comunicare și transport).

Cu toate acestea, când trecem la sancțiunile aplicabile unor astfel de încălcări, observăm că articolul 141.1 din Codul penal se referă la alte forme de încălcări, ceea ce înseamnă că acestea nu vor fi sancționate de Legea federală menționată mai sus. Peste 470 de plângeri și cereri au fost depuse la Comisia Electorală Centrală cu privire la utilizarea abuzivă a resurselor administrative<sup>12</sup> la alegerile prezidențiale din Rusia din 2018.

Cum poate fi explicată această reticentă de a introduce măsuri cuprinzătoare, clare și descurajatoare privind utilizarea resurselor administrative în timpul alegerilor? Pot fi prezentate trei categorii de considerații.

## CONTEXTE ISTORICE

Faptul că un partid a guvernat, mai mult sau mai puțin neîntrerupt, un timp îndelungat sau de la înființarea statului, precum și ponderea permanentă a instituțiilor publice și a companiilor în economie, poate explica cu ușurință neclaritatea dintre stat și partidele politice, oferind avantaje necuvenite partidului de guvernământ.

## PRINCIPII CONSTITUȚIONALE

Țările fără nicio regulă specifică privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul campaniilor electorale, dar cu o tradiție îndelungată de alegeri democratice au fie principii constituționale, fie bune practici. Aceasta ar include standarde precum egalitatea de șanse a candidaților sau a partidelor politice<sup>13</sup>, transparența procesului electoral, neutralitatea autorităților guvernamentale și de supraveghere în procesul electoral și un

11. [www.osce.org/files/f/ documents/a/0/458884.pdf](http://www.osce.org/files/f/ documents/a/0/458884.pdf).

12. [www.osce.org/files/f/ documents/3/7/462016\\_2.pdf](http://www.osce.org/files/f/ documents/3/7/462016_2.pdf).

13. BverfGE 1, 208 (242), 5 aprilie 1952, în Germania, de exemplu



echilibru al puterilor. Aceste țări își exprimă o încredere puternică în procesul electoral și în capacitatea părților interesate de a gestiona alegerile într-un mod transparent.

Fără nicio normă specifică privind interzicerea utilizării resurselor administrative în campaniile electorale, Regatul Unit este un bun exemplu al acestui profil. Este o cerință a Codului Ministerial din Regatul Unit ca miniștrii să nu utilizeze resursele guvernamentale în scopuri politice de partid și trebuie să susțină imparțialitatea politică a Serviciului Public.<sup>14</sup> Miniștrilor li se oferă facilități pe cheltuiala guvernului pentru a le permite să își îndeplinească atribuțiile oficiale. Aceste facilități nu trebuie utilizate, în general, pentru activități de partid sau de circumscripție.<sup>15</sup> În practică, atenția observatorilor OSCE/OIDDO nu a fost atrasă asupra vreunei astfel de utilizări abuzive a resurselor administrative în timpul campaniei electorale de după alegerile generale din 6 mai 2010<sup>16</sup> și alegerile generale anticipate din 12 decembrie 2019,<sup>17</sup>. Din 2007 până în 2012 a existat un model de cod de practică pentru toate autoritățile locale privind standardele de comportament și de către consilieri. Acesta din urmă includea restricții privind utilizarea resurselor consiliului în scopuri politice de partid. Acesta a fost revocat în 2012, dar multe consilii au păstrat restricția privind utilizarea resurselor consiliului în scopuri politice de partid în codurile de conduită voluntare. Se discută despre reintroducerea standardelor naționale și a fost elaborat un proiect de cod.

## CONSIDERAȚII PRACTICE

Acestea nu pot fi trecute cu vederea pentru a înțelege timiditatea parlamentarilor în acest domeniu. Regulile nu sunt atât de ușor de elaborat: de exemplu, ce trebuie considerat a fi o durată rezonabilă a unei campanii electorale, pentru a evita orice transfer de fonduri publice chiar înainte de campania electorală oficială? Ce trebuie să constituie o activitate publicitară permisă a unui departament ministerial pentru a evita orice abordare partizană în timpul unei campanii electorale? Ce este un prag acceptabil pentru acțiunile publice, pentru a evalua influența statului într-o companie publică, care nu ar fi autorizată să facă o donație? Cum trebuie tratate donațiile în natură de la filialele companiilor de stat? Cum pot plățile prin sistemul de asistență socială, creșterea salariilor publice, a pensiilor sau a alocațiilor de locuințe oferite de stat sau de organele publice în timpul unei campanii electorale și decise de guvernul în exercițiu să evite critica privind utilizarea necorespunzătoare a resurselor administrative în scopuri electorale? Cum poate un primar în funcție să fie împiedicat, în timpul unei campanii electorale, să își promoveze realizările sau gestionarea autorității sale locale într-o campanie publicitară?

Din aceste motive, există o mare varietate de soluții legale potențiale.

Dacă încercăm o sinteză, există trei abordări de bază pentru a lupta împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative în campaniile electorale și finanțarea partidelor.

1. Utilizarea resurselor administrative, oricare ar fi acestea, în afara unor obligații legale clare, poate fi interzisă.
2. Poate fi vizată interzicerea utilizării anumitor resurse administrative specificate.
3. Aplicarea reglementărilor care guvernează resursele administrative trebuie abordată într-o manieră pragmatică.

Oricare ar fi reglementările, acestea trebuie să fie însoțite de sancțiuni.

## 1. INTERZICEREA GENERALĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN TIMPUL CAMPANIILOR ELECTORALE

În afara alocării de fonduri publice în scopuri de campanie și/sau pentru funcționarea regulată a partidelor politice, în conformitate cu principiul egalității, interzicerea generală a oricărei forme de resurse administrative este opțiunea cea mai radicală.

O interdicție generală va fi mai eficientă decât interdicțiile vizate, deoarece o listă de interdicții vizate poate să nu fie cuprinzătoare. Mai mult, astfel de interdicții trebuie actualizate, așa cum am remarcat în ultimii ani odată cu diseminarea rețelelor de socializare, care acum intervin în campaniile electorale și trebuie luate în considerare în regulile care vizează campaniile electorale.

Această interdicție generală a resurselor administrative s-ar aplica partidelor și candidaților politici în timpul unei campanii electorale și partidelor politice, în general. Sancțiunile insuficiente ar limita transparența și

<sup>14</sup>. Ghid pentru alegerile generale 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants>.

<sup>15</sup>. Cancelaria Primului Ministru, *Cod Ministerial*, august 2019, p.14, <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>.

<sup>16</sup>. OSCE, *Alegerile generale ale Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 6 mai 2010*, Raportul OSCE/OIDDO a misiunii de evaluare a alegerilor, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/69072.pdf>.

<sup>17</sup>. OSCE, *Alegerile generale anticipate ale Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 12 decembrie 2019*, <https://www.osce.org/odihr/elections/uk/440540>.

răspunderea. O interdicție generală privind utilizarea oricărei forme de resurse administrative, cu un sistem de monitorizare, mecanisme eficiente de plângere și sancțiuni descurajatoare ar asigura punerea în aplicare a cadrului juridic.

Articolul 88.1 din Codul electoral al Albaniei prevede, de exemplu, o interdicție cuprinzătoare a resurselor publice, cu excepția altor prevederi legislative care pot prevedea contrariul: „Cu excepția cazului în care prin lege se prevede altfel, resursele organismelor publice centrale sau locale, sau ale oricăror alte entități, în care statul deține capital sau acțiuni sau/și numește majoritatea organului de supraveghere sau administrativ al entității, indiferent de sursa capitalului sau a proprietății, nu poate fi utilizată sau pusă la dispoziție pentru a sprijini candidați, partide politice sau coaliții în alegeri”.

Această regulă generală cuprinde multe forme de resurse administrative în timpul procesului electoral, dar nu se referă, în mod specific, la campania electorală, iar prevederile privind sancțiunile referitoare la încălcarea utilizării resurselor administrative sunt mai concentrate pe vot decât pe campania electorală. În plus, la alegerile parlamentare din 2017, interlocutorii OSCE/OIDDO și-au exprimat îngrijorarea cu privire la abuzul de resurse de stat în timpul campaniei electorale și au pledat pentru un organism independent care să acționeze și să urmărească aceste probleme în perioada preelectorală.<sup>18</sup>

## **1.1. Interzicerea generală a resurselor administrative în timpul campaniilor electorale trebuie să fie însoțită de sancțiuni**

În cazul încălcării normelor privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în scopuri electorale, sancțiunile adecvate și previzibile trebuie abordate în legislație. Pentru a fi eficientă, o regulă generală necesită un cadru juridic privind investigarea, urmărirea penală și sancțiunile cu un organ de supraveghere independent al puterii politice aflate la guvernare.<sup>19</sup>

În acest sens, secțiunea 33 din Legea privind campania preelectorală<sup>20</sup> din Letonia oferă o gamă largă de forme de resurse administrative și părți interesate politice.

Interzicerea utilizării resurselor administrative se referă la:

1. utilizarea resurselor administrative într-o campanie preelectorală.

2. utilizarea resurselor administrative se consideră a fi utilizarea resurselor financiare, bunurilor mobile și imobile sau prestarea de servicii a unei autorități de stat și a unei autorități de persoane publice derivate și a societăților de capital, la care cotele de capital (acțiunile) aparțin persoanelor publice de stat sau derivate, precum și a societăților de capital, la care cotele de capital (acțiunile) deținute de una sau mai multe societăți cu capital de stat sau societăți de capital ale persoanelor publice derivate, individual sau cumulativ, depășesc 50%, pentru desfășurarea campaniei preelectorale, precum și publicitatea acestor autorități, contra cost, în termen de 30 de zile înainte de alegeri, dacă anunțul relevant în ceea ce privește conținutul acestuia se referă la un candidat la funcția de deputat, partid politic, asociație de partide politice, precum și candidați pentru funcția de prim-ministru sau de ministru desemnat de organele administrative ale unui partid politic sau asociație de partide politice, sau care reflectă o persoană asociată unui partid politic sau unei asociații de partide politice sau care reflectă activitățile unui astfel de candidat sau persoane.

Secțiunea 34 din lege se referă la răspunderea pentru nerespectarea restricțiilor privind utilizarea resurselor administrative. Această utilizare abuzivă trebuie evaluată în termeni financiari și corespunde valorii resurselor financiare sau proprietății utilizate într-o manieră interzisă. Organul de supraveghere, Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției (KNAB) va cere rambursarea sumelor în conformitate cu Legea privind Procedura Administrativă.

Prevederile articolului 52.7 din Codul electoral al Republicii Moldova merg mai departe, atât în ceea ce privește sfera de aplicare a încălcărilor regulilor, cât și a sancțiunilor: „Candidații nu pot utiliza mijloacele și bunurile publice (resurse administrative) în timpul campaniilor electorale, în timp ce autoritățile/instituțiile publice și alte instituții conexe nu pot trimite/acorda bunuri publice sau alte beneficii cu excepția cazului în care se încheie un contract în acest scop, oferind condiții egale tuturor candidaților.” Încălcarea acestor reguli se sancționează cu sancțiuni administrative conform articolului 77 din același cod.

18. [www.osce.org/files/f/documents/4/d/346661.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/4/d/346661.pdf), p. 14.

19. Comisia de la Veneția, raport privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale CDL -AD (2013) 033, secțiunea 33, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e).

20. În legea privind campania preelectorală, „campania preelectorală” se referă la publicitatea unui partid politic, asociații de partide politice, asociații ale alegătorilor sau a unui candidat la funcția de deputat, în mass-media sau în altă parte, dacă aceasta conține o invitație, directă sau indirectă, de a vota pentru sau împotriva oricărui partid politic, asociație de partide politice, asociație a alegătorilor sau candidat la funcția de deputat (Legea privind campania preelectorală din 2012, modificată în 2014).

Finanțarea campaniei electorale prezidențiale din Polonia cu bugetul de stat, unități organizatorice de stat, bugete ale unităților autonomiei locale, uniuni municipale și consilii autonome, întreprinderi de stat, alte subiecte economice cu participarea trezoreriei statului, unități ale autonomiei locale, ale uniunilor municipale și ale altor persoane juridice municipale, precum și a asociațiilor și a altor corporații ale unităților autonomiei locale, cu excepția companiilor publice, este interzisă (articolul 86 din Legea privind alegerea președintelui Poloniei). O astfel de conduită este pasibilă de amenzi (articolul 88g).

Finanțarea unei activități politice cu bani proveniți de la instituții publice, întreprinderi publice, companii și antreprenori angajați în servicii de interes general nu este permisă în Serbia și poate fi remisă către bugetul Republicii Serbia în termen de 15 zile de la data primirii fondurilor (articolele 12 și 15 din Legea privind finanțarea activităților politice).

În Slovenia, există prevederi similare pentru a preveni donațiile în contrapartidă din partea companiilor apropiate partidului de guvernământ: „Campania electorală nu se finanțează din fonduri bugetare și fonduri ale companiilor al căror public investit depășește 25% și ale companiilor în care dețin o participație majoritară, cu excepția fondurilor puse la dispoziție partidelor politice de la buget, în conformitate cu Legea care reglementează partidele politice” (Articolul 4 din Legea privind campania electorală și pentru referendum). O amendă cuprinsă între 2 000 EUR și 4 000 EUR se aplică unui organism public care acționează contrar prezentului regulament (articolul 37.3 din aceeași lege).

Interzicerea donațiilor în bani sau în natură din fonduri publice către conturile electorale este reglementată în Spania de articolul 128 din Legea instituțională privind reprezentarea poporului: „Nicio agenție de autonomie publică sau corporație sau alt organism din sectorul public sau companie aparținând statului, unei comunități autonome, unei provincii sau unui consiliu local sau unei companii cu capital parțial privat-public nu poate aduce fonduri în conturile electorale. Aceeași interdicție se aplică oricăror firme care furnizează servicii sau bunuri sau realizează lucrări pe bază de contract pentru orice departament al autonomiei Publice”. Articolul 136 prevede că faptele pot fi considerate infracțiuni în temeiul acestor norme și ale Codului penal și se pedepesc în temeiul prevederilor care prevăd pedeapsa mai mare.

**Bune practici: în afara obligațiilor legale aplicabile tuturor părților interesate relevante, interzicerea generală a resurselor administrative în timpul unei perioade electorale trebuie sancționată prin lege**

Dacă o interdicție generală privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative se referă la campaniile electorale din anumite țări, în alte țări aceasta se referă la partidele politice.

## **1.2. Interzicerea generală a resurselor de la entitățile publice către partidele politice trebuie, de asemenea, sancționată**

Trebuie să ne reamintim standardul internațional relevant în acest domeniu. Acesta este prevăzut de articolul 5.c din Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale: „Statele trebuie să interzică persoanelor juridice aflate sub controlul Statului sau a altor autorități publice să facă donații către partide politice”. Acesta exclude reglementările privind finanțarea publică a partidelor politice pe baza voturilor obținute la alegerile generale sau/și reprezentarea organului ales.

Conform Secțiunii 6(6) 5 din Legea partidelor politice din Austria, partidele politice nu au voie să primească donații de la organisme publice și de la companii publice cu 25% din capital în sectorul public. Încălcarea acestor prevederi se pedepsește cu amendă care poate ajunge de până la trei ori valoarea infracțiunii (secțiunea 10 din lege).

În Cehia, pragul ponderii statului sau municipalității este de 10%. O donație ilegală trebuie returnată de partidul politic, împreună cu o dobândă bazată pe rata actualizată a Băncii Naționale a Cehiei (Secțiunile 19 și 19.a din Legea cehă privind asocierea în cadrul partidelor politice).

Secțiunea 25(2)1 din Legea germană privind partidele politice stabilește principiul potrivit căruia donațiile de la corporațiile publice, grupurile parlamentare ale consiliilor municipale (adunările locale) către partidele politice sunt interzise, având în vedere că se bazează pe regulile specifice prevăzute de secțiunea 18 din legea dedicată finanțării publice (Principiile și amploarea finanțării publice). Un partid politic care a acceptat donații și nu le-a remis președintelui Bundestagului german este obligat să plătească de trei ori valoarea sumei de bani obținute ilegal; donațiile deja remise vor fi deduse din suma plătită. Un partid care nu își publică donațiile în situația sa de conturi în conformitate cu prevederile actului este obligat să plătească dublul valorii sumei care nu a fost dezvăluită conform prevederilor legii.

Secțiunea 24 din Legea slovacă privind partidele politice prevede că partidele nu pot primi donații și alte fonduri nerambursabile de la stat, fondul național de proprietate al Republicii Slovace, fondul imobiliar al Republicii Slovace, localități sau unități teritoriale mai mari, de la instituțiile publice și alte persoane juridice stabilite prin lege. Sancțiunea este dublă față de suma donației sau a altor fonduri nerambursabile (secțiunea 31(2).b din lege).

**Bune practici: interzicerea generală a resurselor administrative de la entitățile publice către partidele politice trebuie sancționată prin lege**

## 2. O ABORDARE ȚINTITĂ

Mai multe țări au ales o abordare țintită a utilizării abuzive a resurselor administrative. Aceasta este axată pe cumpărarea de voturi, resurse instituționale, resurse financiare și campanii de publicitate.

### 2.1. Interzicerea cumpărării directe de voturi

Cea mai des întâlnită abordare, care este comună statelor membre, este interzicerea cumpărării de voturi. Un număr de state membre interzic oferirea sau darea de bani, promisiunile pentru locuri de muncă sau alte favoruri sub orice formă, cu intenția de a obține semnături pentru prezentarea unui candidat, pentru votul în favoarea sau împotriva unui candidat. Dintre aceste țări putem aminti Albania, Danemarca, Franța, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Republica Moldova, Muntenegru, Serbia, Suedia, Spania, Regatul Unit și Ucraina. Dar obținerea dovezilor unor astfel de practici nu va fi atât de ușoară dacă acestea sunt răspândite pe întreg teritoriul. Acestea vor fi, în majoritatea cazurilor, sancționate cu amendă sau închisoare.<sup>21</sup> Acești bani pot avea surse private sau publice.

De exemplu, articolul 146 din Legea instituțională spaniolă a regimului electoral general subliniază că „cei care, prin recompensă, cadou, remunerație sau promisiuni, solicită, în mod direct sau indirect, votul oricărui alegător sau îl determină să se abțină de la vot, se pedepsește cu închisoare de la șase luni la trei ani sau cu amendă de la douăsprezece la douăzeci și patru de luni (sic)”.

Multe forme de astfel de mită sunt luate în considerare de articolul 113 din Legea britanică privind reprezentarea poporului: „o persoană se face vinovată de luare de mită dacă aceasta, în mod direct sau indirect, prin ea însăși sau prin orice altă persoană în numele său, care oferă orice sumă de bani sau obține orice funcție pentru orice alegător sau orice altă persoană, în numele oricărui alegător sau pentru orice altă persoană, pentru a determina orice alegător să voteze sau să se abțină de la vot”.

### 2.2. Reglementarea cumpărării indirecte de voturi

O altă metodă de a influența voturile este cumpărarea indirectă de voturi prin autorizații, plăți sociale, recrutări, facturi de utilități, majorări de salarii sau beneficii sociale, de exemplu. Autorizațiile de construcție, licențele, deciziile privind utilizarea terenului și acordurile profesionale emise în apropierea zilei alegerilor sunt o practică obișnuită de a colecta voturi.

Angajarea de personal înainte de alegeri este o modalitate indirectă, printre altele, de a cumpăra voturi. Aceasta este o practică utilizată, de exemplu, în Muntenegru.

Potrivit articolului 44 din Legea privind finanțarea entităților politice și a campaniilor electorale adoptată chiar înainte de alegerile generale din 2020, ocuparea forței de muncă și angajarea de personal de către organismele publice, pe termen determinat sau temporar, din ziua anunțării alegerilor, până în ziua de desfășurare a alegerilor, este supusă dezvăluirii prin Planul de control și supraveghere a campaniilor electorale al Agenției pentru Prevenirea Corupției. Dacă aceste informații reprezintă un progres din punct de vedere al transparenței, dezbaterile privind necesitatea unei astfel de angajări în această perioadă specifică, în comparație cu numărul de locuri de muncă din alte servicii publice și numărul mediu de angajați din același serviciu public din trecut, rămâne deschisă. Acest tip de angajare de persoane continuă să influențeze votul.

Mai mulți interlocutori OSCE/OIDDO pentru alegerile parlamentare generale din 2020 au remarcat faptul că avantajul necuvenit al partidului de guvernământ a fost accentuat de practica persistentă, sistematică a ofertei de angajare de stat în schimbul sprijinului. Se pare că interzicerea legală a recrutării publice după anunțarea alegerilor a fost eludată prin noi contracte de muncă temporare.

<sup>21</sup>. Detectarea finanțelor politice neregulate, Consiliul European, Acțiunea împotriva criminalității economice și a corupției, 2016, [www.coe.int/en/web/corruption/publications](http://www.coe.int/en/web/corruption/publications).

Abordarea albaneză este una de auto-constrângere din partea guvernului cu privire la orice mișcare a funcționarilor publici în perioada electorală. Aceasta constă în interzicerea recrutării, concedierii, eliberării, mutării sau transferului de atribuții în instituțiile publice, cu excepția cazurilor justificate din punct de vedere legal. Aceste cazuri se referă la încălcări ale legislației atunci când mutarea sau eliberarea din funcție, ori recrutarea de către instituția sau entitatea publică, în îndeplinirea misiunii sale, se efectuează în cadrul personalului și structurii în vigoare a organizației, înainte de campania electorală (art. 88 din Codul electoral).

Campania poate coincide, de asemenea, și cu distribuirea neașteptată a fondurilor publice, care este o formă mai sofisticată de utilizare abuzivă a fondurilor publice. Desigur, anunțurile publice ale guvernului în exercițiu, cu scopuri electorale evidente bazate pe resurse publice, nu sunt rare. De exemplu, partidul de guvernământ a acordat vouchere tuturor pensionarilor la alegerile parlamentare din Ungaria<sup>22</sup>, iar guvernul rus a majorat salariile publice în timpul campaniei dinaintea alegerilor prezidențiale din 2018.<sup>23</sup>

Aceeași tehnică a fost utilizată în Muntenegru pentru a efectua plățile de asistență socială și pentru a anula datorii pentru utilitățile furnizate de companiile de electricitate anumitor cetățeni în timpul campaniei electorale din 2020. În aceeași perioadă electorală, guvernul a alocat beneficii extraordinare de asistență socială, cu criterii neclare și presupus subiective, grupurilor identificate ca fiind „vulnerabile” și beneficii suplimentare au fost alocate pentru pensionari.<sup>24</sup> Aceste plăți de asistență socială au fost acordate în ciuda noilor reguli ale articolului 40 din Legea privind finanțarea entităților politice și a campaniilor electorale, care interzicea utilizarea rezervei bugetare actuale la nivel național și local pentru alocarea de prestații sociale în anul în care au loc alegeri locale sau parlamentare, cu excepția cazurilor de război, urgență, epidemie sau pandemie de boli infecțioase.

Unele țări, precum Georgia, au adoptat restricții cu privire la această utilizare a resurselor statului.

Cu 60 de zile înainte și inclusiv ziua alegerilor, este interzisă majorarea cuantumului ajutoarelor sociale (pensii, indemnizații de dificultate, alocații etc.), cu excepția prestațiilor a căror majorare a fost prevăzută prin lege cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor. De asemenea, este interzisă finanțarea ajutoarelor sociale (pensii, indemnizații de dificultate, alocații etc.) care nu au fost prevăzute prin legislație cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor. În cazul în care procedurile prevăzute în acest alineat nu sunt îndeplinite, o persoană autorizată poate solicita Curții suspendarea cheltuielilor (articolul 49.4 din Codul electoral al Georgiei).

Dar astfel de prevederi se confruntă cu două obstacole:

- ← Alocarea sau majorarea plăților sociale sau a salariilor publice se va aplica după ziua alegerilor și, prin urmare, nu sunt strict legate de perioada electorală. Această formă de utilizare a resurselor statului diferă în acest sens de angajarea de personal în perioada campaniei electorale. Din acest motiv, este mult mai dificilă întâlnirea unei astfel de practici decât interzicerea contractelor temporare și pe termen scurt în serviciile publice, în perioada electorală.
- ← Dacă ar fi impusă o sancțiune, cine ar fi pasibil de sancțiune: candidatul, agentul acestuia, partidul său politic, trezorerul? Aceștia nu pot fi făcuți responsabili pentru astfel de măsuri care contravin principiului egalității de șanse a candidaților și partidelor politice în competiția electorală, dar care sunt de competența guvernului. Prin urmare, ar fi mult mai dificilă urmărirea unui partid sau a unui candidat din acest motiv de șanse inegale, decât din punct de vedere juridic, strict referitor la o perioadă electorală.

**Bune practici: interziceți achiziționarea de voturi, recrutarea în baza oricăror contracte pe termen scurt și orice anulare a datoriilor utilităților publice în perioada electorală**

Formele de surse publice specifice mai sofisticate, care pot fi utilizate abuziv în scopuri electorale, sunt, de obicei, împărțite în trei părți: resurse instituționale, resurse financiare și campanii publicitare.

## 2.3. Resurse publice instituționale

### 2.3.1. Facilități publice

O listă a unor astfel de facilități este prevăzută de articolul 23 din Codul electoral al Armeniei: diseminarea oricărui tip de material de campanie, utilizarea spațiilor, mijloacelor de transport și comunicații, furnizarea de resurse materiale și umane pentru îndeplinirea responsabilităților oficiale în scopuri de campanie electorală, cu excepția măsurilor de securitate aplicabile în privința funcționarilor de rang înalt supuși protecției statului în temeiul legislației Republicii Armenia.

22. OSCE, Ungaria, alegerile parlamentare, 18 aprilie 2018, [www.osce.org/files/f/documents/0/9/385959.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/0/9/385959.pdf).

23. OSCE, Federația Rusă, alegerile parlamentare, 18 martie 2018, [www.osce.org/files/f/documents/2/4/383577\\_0.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/2/4/383577_0.pdf).

24. OSCE, Muntenegru, alegerile parlamentare, 30 august 2020, [www.osce.org/files/f/documents/3/7/462016\\_2.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/3/7/462016_2.pdf).

Conform articolului 48 din Codul electoral al Georgiei, orice persoană autorizată cu propaganda electorală, nu poate utiliza resursele administrative în cursul campaniei electorale în sprijinul sau împotriva oricărui partid politic, candidat la subiect electoral sau subiect electoral. În plus, același articol oferă o listă de resurse publice interzise:

- ← utilizarea spațiilor ocupate de autoritățile de stat și de organele municipale și, de asemenea, de către organizații finanțate de la bugetul de stat al Georgiei, cu condiția ca alte partide politice, candidați la subiect electoral sau subiecți electorali să nu poată utiliza același spațiu sau spații similare, în aceleași condiții;
- ← utilizarea mijloacelor de comunicare, a serviciilor de informare și a altor tipuri de echipamente destinate autorităților de stat și organelor municipale, de asemenea, și pentru organizațiile finanțate de la bugetul de stat al Georgiei (cu excepția partidelor politice);
- ← utilizarea mijloacelor de transport aflate în proprietatea autorităților de stat sau a organelor municipale.

Încălcarea acestor cerințe va face obiectul unei penalități de 1 000 de lari georgiani.<sup>25</sup> O astfel de listă este inadecvată deoarece poate conține ambiguități legislative și trebuie actualizată.

Organismul de supraveghere spaniol (Junta Electoral Central) face apel la neutralitatea tuturor autorităților publice în timpul campaniilor electorale și, prin urmare, interzice inaugurările de utilități și servicii publice, prin referire la articolul 50 din Legea instituțională privind regimul electoral.<sup>26</sup> Această lege se referă, în mod special, la inaugurări.

De la convocarea alegerilor și până la finalizarea votării este interzisă desfășurarea oricărui eveniment, direct sau indirect organizat sau finanțat de autoritățile publice, care conține referiri la reușite sau realizări, sau care utilizează imagini sau expresii similare sau care coincid cu cele utilizate în propriile campanii de oricare dintre entitățile politice care participă la alegeri.

De asemenea, în aceeași perioadă este interzisă întreprinderea oricărei inaugurări de lucrări sau servicii publice, indiferent de denumirea acestora, chiar dacă aceste lucrări sau servicii publice pot începe să funcționeze în perioada menționată anterior.

### **Bune practici: stabiliți condiții de concurență echitabile pentru candidați și partidele politice în ceea ce privește facilitățile publice**

## **2.3.2. Utilizarea spațiilor publice**

Principiul campaniilor electorale libere prin asigurarea de către stat și organismele autonomiei locale a sălilor și a altor spații pentru adunările electorale, reuniuni și alte evenimente privind alegerile este prevăzut de articolul 19.2 din Codul electoral al Armeniei.

Jurisprudența franceză consideră că nu există nimic în Codul electoral care să interzică unui district, ce deține spații adecvate pentru a fi utilizate pentru reuniuni publice, să le închirieze sau să le împrumute candidaților, cu condiția să nu existe discriminare.<sup>27</sup>

Dacă toți candidații beneficiază de acces egal la spațiile publice, aceste cheltuieli electorale nu trebuie înregistrate în conturile de campanie ale candidaților.<sup>28</sup>

Spațiile publice sunt considerate în Germania ca spații disponibile tuturor în scopuri generale.<sup>29</sup>

În Germania, dacă accesul la aceste spații publice este interzis unui partid politic, această decizie va fi în conflict cu principiul constituțional al egalității de șanse între partidele politice și s-ar aplica tuturor partidelor politice.<sup>30</sup>

Reuniunile preelectorale în Slovenia nu sunt permise în sediile autorităților de stat, autorităților comunităților locale autonome, instituțiilor publice și altor entități de drept public, nici în localurile comunităților religioase, cu excepția cazului în care o comunitate religioasă este organizatorul unei campanii pentru referendum (articolul 4 din Legea privind alegerile și referendumurile (ZVRK)).

25. Aproximativ 262 EUR.

26. Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral.

27. 97-2275, 25 noiembrie 1997, Consiliul Constituțional, Guadelupa, Circumscripția 4, alin. 3-5, p. 272.

28. Consiliul de Stat, 18 decembrie 1992, Sulzer, 135650, 139894.

29. Bay VGH, Urteil 23 martie 1988, 4B 86.2336.

30. BVerfG, 7 martie 2007, 2 BvR 447/07, Rn 3.OVG Lüneburg, decizia din 14 aprilie 2011, Az. 10 ME 47/11.



Prevederi similare prevalează în Ucraina: „este interzisă utilizarea spațiilor organelor de stat, ale organelor de stat ale Republicii Autonome Crimeea și ale organelor autonome locale pentru desfășurarea campaniei electorale pe cheltuiala fondurilor sau a candidaților la funcția de deputați în alegerile pentru un singur mandat” (articolul 74.3 din Legea privind alegerile deputaților poporului din Ucraina).

În temeiul Legii privind reprezentarea poporului din 1983 în Regatul Unit, candidații au dreptul de a utiliza „gratuit” anumite săli ale autorităților locale și ale școlilor. Acest lucru nu se aplică în Irlanda de Nord. Candidații pot utiliza o sală de școală sau alte „săli de reuniuni” publice listate, pentru o reuniune publică. Termenul „reuniune publică” nu este definit în legislație, dar *Legea lui Parker și desfășurarea alegerilor*, lucrarea standard privind legea electorală, notează că „ar părea potrivit să interpretăm cuvintele în mod restrâns”. Reuniunea trebuie să fie cu adevărat deschisă publicului, nu doar membrilor de partid sau limitată la deținătorii de bilete.<sup>31</sup>

## Bune practici: acordați acces egal la spațiile publice pentru fiecare parte interesată

### 2.3.3. Neutralitatea funcționarilor publici

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Curtea) a clarificat acest principiu, care interzice exercitarea oricărei presiuni asupra funcționarilor publici. Adoptarea reglementărilor care restricționează participarea anumitor categorii de funcționari ai autonomiei locale, ce se remarcă prin sensibilitatea atribuțiilor lor, la formele activității politice, poate fi considerată un răspuns valid al legiuitorului pentru a răspunde acestei necesități și unul care se afla în marja de apreciere a statului pârât. În acest sens, trebuie observat că organizarea democrației locale și aranjamentele pentru asigurarea funcționării, finanțării și răspunderii autorităților locale sunt chestiuni care pot varia de la stat la stat, având în vedere tradițiile naționale. Este, fără îndoială, și cazul în ceea ce privește reglementarea activităților politice ale funcționarilor autonomiei locale, atunci când acestea sunt percepute a prezenta un risc pentru funcționarea eficientă a democrației locale, mai ales acolo unde, ca și în statul respondent, sistemul se bazează, din punct de vedere istoric, pe rolul unui corp permanent de consilieri, manageri și arbitri neutri din punct de vedere politic, mai presus de politica facțională și loiali consiliului, în ansamblu.<sup>32</sup>

Neutralitatea politică este cerută în Bulgaria, Republica Cehă, Olanda, Polonia și Regatul Unit. Interzicerea oricărui angajament în activități politice este impusă de secțiunea 5 din Codul serviciului civil irlandez. Pot apărea probleme atunci când angajații din sectorul public se pot alătura unui partid politic, în măsura în care acest lucru nu intră în conflict cu buna funcționare a statului (Belgia). Articolul 6 din Legea funcționarilor publici din Croația impune o obligație de imparțialitate agenților croați: „În activitatea lor, funcționarii publici nu trebuie nici să discrimineze și nici să îi favorizeze pe cetățeni pe criterii de vârstă, naționalitate, apartenență etnică sau teritorială, origine lingvistică și rasială, convingeri sau afinități politice sau religioase, handicap, educație, statut social, sex, stare civilă sau familială, orientare sexuală sau alte motive contrare Constituției sau drepturilor și libertăților legal stabilite”. Aceeași regulă face parte din Codul de conduită spaniol al funcționarilor publici (al patrulea principiu etic al codului).

În Germania, funcționarii publici au dreptul de a exercita fiecare activitate politică, dar trebuie să respecte cu strictețe neutralitatea atunci când sunt de serviciu.<sup>33</sup> În Portugalia, agenții entităților publice trebuie să respecte neutralitatea și imparțialitatea în campaniile electorale (articolul 57 din Legea care reglementează alegerile pentru Adunarea Republicii).

Potrivit ghidului privind alegerile generale din 2019 din Regatul Unit, „principiul de bază al funcționarilor publici este să nu întreprindă nicio activitate care le-ar putea pune sub semnul întrebării imparțialitatea politică sau care ar putea aduce critici potrivit cărora resursele publice sunt utilizate în scopuri politice de partid. Acest principiu se aplică tuturor departamentelor de lucru ale personalului”.

Perioada preelectorală de dinaintea alegerilor generale nu este reglementată prin statut, ci reglementată de convenții bazate, în mare parte, pe Codul Serviciului Public. Cancelaria Primului Ministru emite îndrumări pentru funcționarii publici din departamentele guvernamentale din Regatul Unit și personalul și membrii organismelor publice non-departamentale (OPND) și ai altor organisme independente față de guvern (OI) cu privire la rolul și conduita lor în timpul campaniilor electorale și pentru referendum.<sup>34</sup>

Reglementările speciale acoperă aprobarea de către funcționarii publici pentru a influența un vot și pot fi, în anumite țări, un factor de descurajare mai specific decât regulile generale.

31. Perioada de sensibilitate preelectorală, Biblioteca Camerei Comunelor, Document informativ, numărul 5262, 5 noiembrie 2019, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05262/>.

32. Cauza *Ahmed și alții împotriva Regatului Unit*, 2 septembrie 1998, 65/1997/849/1056.

33. Secțiunea 60 din statutul funcționarilor publici federali și secțiunea 33 din statutul funcționarilor publici din *Länder* (aceleași reguli).

34. Perioada de sensibilitate preelectorală, Biblioteca Camerei Comunelor, Document informativ, numărul 5262, 5 noiembrie 2019.

În conformitate cu articolul 49 din Codul electoral georgian, „o persoană care are dreptul de a participa la propaganda electorală, care deține o funcție în cadrul autorităților de stat sau al organismelor guvernamentale locale, are interdicția de a-și utiliza statutul sau calitatea oficială în cursul propagandei și campanie electorală în sprijinul sau împotriva oricărui partid politic, candidat la subiect electoral sau subiect electoral”

Aceasta include:

- ← „implicarea oricărei persoane subordonate în carieră sau dependentă în alt mod, într-o activitate care poate sprijini prezentarea și/sau alegerea unui candidat;
- ← strângerea de semnături și propaganda electorală în timpul călătoriilor de afaceri finanțate de autoritățile de stat sau de organele municipale;
- ← propaganda electorală în timpul programului de lucru și/sau în timpul îndeplinirii atribuțiilor oficiale.”

Pedeapsa pentru un astfel de comportament se ridică la 2 000 de lari georgiani.<sup>35</sup>

În Lituania, „funcționarilor de stat sau municipali, funcționarilor publici li se interzice să profite de poziția lor oficială pentru a oferi condiții exclusive pentru campanie pentru ei înșiși sau pentru partid”. Aceeași dispoziție impune sancțiuni administrative sau penale pentru astfel de încălcări (articolul 54.1 din Legea privind alegerile pentru Seimas).

Sancțiunile sunt impuse de legislația portugheză pentru a pedepsi influența nejustificată a funcționarilor publici asupra alegerilor: „cetățenii care sunt investiți cu autoritate publică, personal sau agenți ai statului ori ai altei persoane juridice publice și miniștri de orice confesiune, care fac uz necorespunzător de funcțiile lor în scopul exercitării sau care, în timpul exercitării acestor funcții, le utilizează pentru a ordona, constrânge sau determina alegătorii să voteze pentru o anumită listă sau liste sau să se abțină de la a vota din acestea, se pedepsește cu închisoare de la șase luni la doi ani și cu amendă de la zece mii la o sută de escudi” (articolul 153 din Legea care reglementează alegerile pentru Adunarea Republicii Portugalia).

**Bune practici: necesitatea neutralității funcționarilor publici în timpul campaniilor electorale**

## 2.4. Resurse financiare

Aceste resurse financiare pot lua diferite forme: ingerința grupurilor parlamentare în finanțarea campaniilor electorale, practici de feedback cu licitații, finanțarea de studii de expertiză, utilizarea fondurilor publice provenite de la Parlamentul European în afara cadrului legal al acestor fonduri.

### 2.4.1. Grupurile parlamentare, grupurile locale și finanțarea campaniilor electorale

Secțiunea 50.1 din Legea deputaților din Bundestag reglementează resursele grupurilor parlamentare din această adunare: „în scopul îndeplinirii atribuțiilor ce le revin, grupurile parlamentare au dreptul la prestații bănești și beneficiază în natură de la bugetul federal”.

Secțiunea 50.4 consideră că beneficiile prevăzute în temeiul acestei reguli pot fi utilizate de către grupurile parlamentare numai pentru sarcinile care le revin în virtutea Legii fundamentale (*Grundgesetz*), a Legii membrilor Bundestagului și a Regulamentului de procedură (*Geschäftsordnung*) al Bundestagului german. Utilizarea acestor beneficii în scopuri politice de partid nu este permisă.

Diferențierea dintre grupurile parlamentare și partidele politice are teme juridic. Partidele politice sunt uniuni ale cetățenilor și, conform articolului 21.1 din Legea fundamentală germană, acestea participă la formarea voinței politice a poporului. Grupurile parlamentare sunt uniuni ale membrilor parlamentului, care reprezentanți ai întregului popor, care nu sunt supuși ordinilor sau instrucțiunilor (Articolul 38.1). Curtea Constituțională a considerat, într-o decizie istorică privind finanțarea partidelor, că ar fi neconstituțional dacă grupurile parlamentare ar primi subvenții publice fără nicio justificare reală, ceea ce ar disimula finanțarea partidelor.<sup>36</sup>

Reguli similare se aplică în *Länder*. Utilizarea fondurilor publice alocate acestor grupuri este supusă monitorizării de către biroul de audit la nivel federal (Bundestag) și de către birourile de audit locale de la nivelul *Länder*. Au fost înregistrate mai multe cazuri de utilizare abuzivă a resurselor publice pentru partidul politic apropiat unui grup parlamentar.<sup>37</sup>

35. Articolul 79 din Codul electoral.

36. BVerfGE 20, 56, 105, 19 iulie 1966.

37. Verwendung von Fraktionsgeldern zur Finanzierung von Parteiaufgaben, Deutscher Bundestag, WD 3-3000-455 /10, 19 noiembrie 2010, [www.bundestag.de/resource/blob/412766/f38bdecb95369d08c6f25b08e91c5544/WD-3-455-10-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/412766/f38bdecb95369d08c6f25b08e91c5544/WD-3-455-10-pdf-data.pdf).



În Spania, în 2018, în cadrul comisiei de investigație a Senatului privind finanțarea partidelor politice,<sup>38</sup> a fost dezvăluit faptul că, profitând de o lacună legală, finanțarea publică pentru grupurile politice din municipalități a fost transferată către partidele politice în scopuri electorale.

În Regatul Unit, banii dedicați partidelor de opoziție din Camera Comunelor (*Short money*), respectiv banii dedicați partidelor de opoziție din Camera Lorzilor (*Cranborne money*), sunt furnizați exclusiv activităților parlamentare ale partidului și nu trebuie utilizați pentru activități și campanii politice. Un certificat de audit trebuie să confirme că cheltuielile reclamate de partidele politice au fost efectuate în legătură cu activitățile parlamentare.

**Bune practici: confirmați o separare financiară clară între partidele politice și grupurile politice aparținând adunărilor naționale și locale**

## 2.4.2. Licitații

Licitațiile încheiate de organismele publice pot fi utilizate pentru a încuraja în schimb donațiile din partea companiilor, cu excepția cazului în care acestor companii care au făcut donații li se interzice să participe la licitații sau li se va interzice să facă donații în viitor, dacă sunt autorizate donații de la companii.<sup>39</sup>

O soluție poate fi interzicerea finanțării oricăror companii cu activitate politică care au încheiat contracte de achiziții publice pe o anumită perioadă. Aceasta ar însemna că ar fi instituită o „perioadă de repaus” pentru donații. Dar o astfel de măsură este rară. Serbia are această regulă în arsenalul său legal: „Finanțarea unei entități politice de către o persoană fizică sau o entitate juridică angajată în activități de interes general în temeiul unui contract cu organele Republicii Serbia, provinciei autonome și autonomiei publice locale și serviciilor publice înființate de acestea este interzisă pe toată perioada de valabilitate a unui astfel de contract și pentru o perioadă de doi ani” (articolul 12 din Legea privind finanțarea activităților politice).

Reglementările articolului 33 din Legea privind finanțarea partidelor politice din Muntenegru sunt în conformitate cu aceste prevederi:

Persoanele juridice, societățile comerciale și antreprenorii și persoanele fizice afiliate, care, în baza unui contract cu organele competente și în condițiile Legii, au desfășurat activități de interes public sau au încheiat un contract prin procedura de achiziție publică, în perioada de doi ani de dinaintea încheierii contractului, pe durata relației de afaceri, precum și la doi ani de la încetarea relației de afaceri nu acordă contribuții entităților politice.

**Bune practici: reglementați donațiile de la companiile care au încheiat achiziții publice cu organismele publice**

## 2.4.3. Studii de expertiză

Se poate întâmpla ca studiile care sunt utile pentru desfășurarea campaniei electorale să fie plătite nu de partidele politice sau de candidați, ci de organismele publice.

Între 2006 și 2008, guvernul bavarez a finanțat un „Studiu de feedback”.<sup>40</sup> Acesta conținea recomandarea de a concentra competiția politică pe partidele social-democrate și verzi. Cele trei studii au costat Guvernul Bavariei 108.000 EUR și nu au fost raportate în raportul financiar al partidului conservator. Biroul de Audit bavarez a investigat cazul. Acesta a concluzionat că, începând cu anul 2000, guvernul a comandat sondaje în valoare totală de 558.302,51 EUR și a afirmat că „întrebările partidelor politice nu sunt de competența Guvernului și trebuie să facă obiectul unor sondaje comandate de Guvern. Astfel de activități sunt în sarcina și pe cheltuiala partidelor politice”.

**Bune practici: taxați candidaților sau partidelor politice costurile chestionarelor, sondajelor de opinie și studiilor de expertiză**

38. Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos. a XII-a legislatură.

39. „În SUA este interzis ca antreprenorii care furnizează bunuri, servicii guvernului federal sau oricărui departament sau agenție afiliate să facă orice contribuție politică”, *Finanțarea democrației*, OCDE 2016, p. 61.

40. Detectarea finanțelor politice neregulate, p. 38.

## 2.4.4. Utilizarea fondurilor publice de la Parlamentul European în scopuri electorale

Regulamentul revizuit (UE, Euratom) nr. 1141/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2014 oferă un cadru juridic pentru finanțarea partidelor politice europene din bugetul general al Uniunii Europene sau din orice altă sursă pentru finanțarea campaniilor desfășurate de partidele politice europene în contextul alegerilor pentru Parlamentul European.

Cu toate acestea, pentru a evita potențialul abuz al acestor reguli de finanțare în alte scopuri decât alegerile europene, conform articolului 22 din prezentul regulament, partidele politice europene nu trebuie să finanțeze, în mod direct sau indirect, alte partide politice și, în special, partide sau candidați naționali. La fel, nici fundațiile politice europene nu trebuie să finanțeze, în mod direct sau indirect, partidele sau candidații politici europeni sau naționali. În plus, partidele politice europene și fundațiile politice europene afiliate nu trebuie să finanțeze campanii pentru referendum.

În 2018, 10 partide politice europene și 10 fundații politice europene au primit finanțare de la bugetul Uniunii Europene.

O presupusă utilizare abuzivă a fondurilor publice de la Parlamentul European a fost evidențiată ca eludare a acestor fonduri pentru a plăti angajații partidelor politice. Membrii partidelor politice din două state membre diferite au încălcat regulile Parlamentului European, transferând o parte din salariile lor în cuferele partidului național. O anchetă condusă de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a constatat că investigațiile, care au fost lansate în 2017 și 2018, s-au concentrat pe acuzații conform cărora anumiți membri ai Parlamentului European și de personal, inclusiv asistenți parlamentari, plăteau o parte din salariul lor lunar și din indemnizații către partidul național. OLAF a concluzionat că Parlamentul European trebuie să aibă în vigoare sancțiuni eficiente pentru a aborda, în mod eficient, încălcarea normelor sale și pentru a permite recuperarea sumelor datorate, stabilite în urma anchetei. În plus, pentru această anchetă, OLAF a emis recomandări către Parlamentul European prin care propune măsuri disciplinare.<sup>41</sup> Au fost puși sub acuzare membri ai conducerii partidelor.

**Bune practici: respectați regulile privind utilizarea fondurilor publice alocate de Parlamentul European**

## 2.5. Campanii de publicitate

Problema campaniilor publicitare ridică diferite întrebări, cum ar fi anunțurile publice ale executivului în timpul campaniilor electorale, publicitatea politică în aer liber, precum și publicațiile și pamfletele electorale.

### 2.5.1. Anunțuri publice ale executivului

Trebuie găsit un echilibru între restricțiile asupra oricărei activități guvernamentale care ar putea influența alegătorii și necesitatea desfășurării activităților guvernamentale de zi cu zi.<sup>42</sup>

Distincția între poziția oficială a candidatului în exercițiu și mesajul politic al acestuia în calitate de candidat este o modalitate de a evita suprapunerea, care poate predomina, în anumite circumstanțe.

Așa cum, de exemplu, Nicolas Sarkozy, în calitate de președinte în exercițiu, a fost candidat pentru un al doilea mandat în 2012, utilizarea resurselor administrative de către acesta în calitate de candidat a devenit o problemă cheie. Consiliul Constituțional însărcinat cu monitorizarea aplicării normelor privind finanțarea campaniei electorale pentru președinte a considerat că scopul acestei legislații nu a fost nici limitarea deplasărilor Președintelui Republicii, nici limitarea prezenței acestuia la conferințe publice, ambele făcând parte din funcția sa; că cheltuielile aferente conferințelor la care a participat puteau fi incluse în contul de campanie al acestuia numai dacă erau de natură clar electorală. Prin urmare, Consiliul Constituțional a reținut că, din cauza caracterului electoral al unei conferințe publice desfășurate într-o locație, a existat un temei suficient pentru a reintegra în contul său de campanie cheltuielile aferente respectivei reuniuni, fără a include cheltuielile cu protecția și deplasarea aferente funcției de Președinte al Republicii.<sup>43</sup>

Comisia Națională pentru Conturile de Campanie și Finanțarea Politică din Franța a indicat că un mesaj guvernamental difuzat pe rețelele de socializare în timpul campaniei electorale către Parlamentul European din 2018 trebuie

41. [https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/30-04-2020/olaf-uncovers-financial-irregularities-meps\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/30-04-2020/olaf-uncovers-financial-irregularities-meps_en).

42. Cancelaria Primului Ministru, Răspunsul Guvernului la Raportul Comisiei pentru autonomie Publică și Afaceri Constituționale privind Lecțiile învățate din Referendumul UE, Cm 9553, decembrie 2017, p. 2. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubadm/496/496.pdf>.

43. 2013-159 PDR, 4 iulie 2013, Consiliul Constituțional, alineatele. 18- 20, p. 930.

privit nu numai ca o invitație la vot pentru alegători, ci și având un caracter electoral și, prin urmare, trebuie înregistrat ca o cheltuială electorală.<sup>44</sup>

O măsură corectivă pentru a preveni practicarea anunțurilor publice ale guvernului pe durata unei campanii electorale în vederea influențării votului<sup>45</sup> e posibil să fi fost prevăzută, în acest sens, de regulamentul german. Într-o decizie din 2 martie 1977,<sup>46</sup> Curtea Constituțională a considerat activitățile de comunicare ale guvernului ca fiind aferente prezentării și explicării politicii actuale și viitoare, precum și explicării măsurilor nepopulare și informațiilor generale asupra inițiativelor legislative. Această jurisprudență a fost confirmată în 1983,<sup>47</sup> și 2002.<sup>48</sup> În 2002 sfera de aplicare a acestei politici de comunicare a executivului a acoperit, de asemenea, și situații de criză.

S-a făcut diferență între anunțurile publice și anunțurile făcute de un membru al guvernului federal din Germania sau un membru al guvernului unui *Land* sau un primar, ca persoane private. Acestea din urmă sunt permise de jurisprudență.<sup>49</sup>

În Italia, în temeiul articolului 9 din Legea nr. 28 din 22 februarie 2000, este prevăzut că, o dată cu începerea campaniei electorale, oficiile autonomiei publice nu au voie să desfășoare inițiative de comunicare dacă acestea nu sunt esențiale și strict legate de funcțiile pe care le dețin.<sup>50</sup>

Liniile directe adresate guvernului, în timpul campaniei electorale din Regatul Unit, sunt o invitație la autocontrol pentru executiv:

În timpul unei campanii electorale, Guvernul își păstrează responsabilitatea de a governa, iar miniștrii rămân la conducerea departamentelor lor. Trebuie desfășurate activități esențiale (inclusiv activitățile de rutină necesare pentru a asigura buna funcționare continuă a guvernului și a serviciilor publice). Nu este preconizată reuniunea Comitetelor Cancelariei în timpul perioadei electorale, totuși pot exista circumstanțe excepționale când întrunirea comitetului este necesară. În cazul în care o problemă necesită o analiză colectivă urgentă, trebuie consultat Secretarul Cancelariei.

Cu toate acestea, este obișnuit ca miniștrii să dea dovadă de discreție în inițierea oricărei acțiuni cu caracter continuu sau pe termen lung. Deciziile cu privire la chestiuni de politică și alte chestiuni, cum ar fi contractele comerciale mari și/sau litigioase, asupra cărora este de așteptat ca un nou Guvern să își dorească oportunitatea de a avea o viziune diferită față de actualul Guvern, trebuie amânate până după alegeri, cu condiția ca o astfel de amânare să nu fie în detrimentul interesului național sau să implice o risipă a banului public.<sup>51</sup>

**Bune practici: Definiți drepturile privind anunțurile publice de către executiv pe durata unei campanii electorale**

**Impuneți prin legislație o distincție clară între funcțiile oficiale ale candidatului în funcție și activitățile de natură electorală ale acestuia**

## 2.5.2. Publicitatea politică în aer liber

În Bulgaria, nu este permisă propaganda electorală în birourile, instituțiile de stat și municipale, întreprinderile de stat și municipale și în corporațiile comerciale, în care statul sau o municipalitate deține o cotă de participare în capital care depășește 50%, în conformitate cu articolul 182 alin. (1) din Codul electoral al Bulgariei.

Această formă de comunicare în clădirile ocupate de autonomia de stat, autoritățile de aplicare a legii și alte instituții și unități de stat și municipale este interzisă, de asemenea, și în Lituania (articolul 51.9.1 din Legea privind alegerile pentru Seimas). Persoanele care au încălcat cerințele procedurii de instalare și comunicare a publicității politice în aer liber vor fi trase la răspundere conform legii (articolul 51.12).

**Bune practici: interziceți orice formă de propagandă electorală în funcțiile publice în timpul campaniilor electorale**

44. [www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp\\_rapport\\_activite\\_2019.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_rapport_activite_2019.pdf), p. 72.

45. Creșterile de salarii sau remunerații, sau privilegiile pentru orice funcționar guvernamental sunt interzise de articolul 261.2 din Codul electoral al Filipinelor.

46. BVerfGE 44, 125.

47. BVerfGE 63, 230, 23 februarie 1983.

48. BVerfGE 105, 279, 26 iunie 2002.

49. BVerfGE 44, 125, 142 și VG Meiningen, decizia din 11 august 2002, Az.2 K 221/09.

50. Disposizioni per la parita di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

51. Cancelaria Primului Ministru, *Ghid pentru alegerile generale 2019*: ghid pentru funcționarii publici secțiunea G.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/>

[government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/844380/General\\_Election\\_Guidance\\_2019.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844380/General_Election_Guidance_2019.pdf).

### 2.5.3. Publicații și broșuri electorale

Trebuie făcută o distincție între ziarele, publicațiile locale și campaniile publicitare.

În cazul în care un candidat publică, în mod periodic, un ziar, numai articolele direct asociate campaniei sale din circumscripție trebuie luate în considerare în scopul cheltuielilor care trebuie înregistrate în conturile sale. Prin urmare, este necesar să se verifice dacă numerele periodicului publicat de candidat conțin materiale care sunt electorale.<sup>52</sup> Costul unei publicații lunare dedicate în întregime vieții municipale nu trebuie înregistrat în conturile de campanie.<sup>53</sup> Cu toate acestea, o publicație nu poate fi utilizată ca platformă politică.<sup>54</sup>

În Germania, publicațiile neutre, care sunt lansate pe o anumită perioadă de timp, nu încalcă neutralitatea.<sup>55</sup>

În Regatul Unit, există restricții pe tot parcursul anului privind publicitatea autorităților locale. Aceste obligații sunt cu precădere sensibile în perioadele preelectorale pentru alegerile locale, care încep cel mai târziu la data publicării anunțului privind alegerile:

În perioada dintre anunțul alegerilor și alegerile în sine, autoritățile locale nu trebuie să publice nicio publicitate cu privire la probleme controversate sau să raporteze opinii sau propuneri în așa fel încât să fie identificate cu orice membru individual sau grup de membri. Publicitatea referitoare la persoanele implicate direct în alegeri nu trebuie să fie publicată de autoritățile locale în această perioadă, cu excepția cazului în care acest lucru este autorizat, în mod expres, prin sau conform statutului. Este permis ca autoritățile locale să publice informații concrete care identifică numele, secțiile și partidele candidaților la alegeri.<sup>56</sup>

În conformitate cu secțiunea 125 din Legea privind partidele politice, alegerile și referendumurile din 2000, există o interdicție privind publicarea anumitor materiale promoționale de către autonomia centrală și locală, în termen de 28 de zile de la orice referendum.

**Bune practici: faceți o distincție clară între informare și broșuri electorale**

### 2.5.4. Mass-media

Determinarea candidaților sau partidelor politice care trebuie să beneficieze de timp gratuit pentru publicitate politică poate fi bazată fie pe principiul egalității, fie pe principiul proporționalității. Principiul egalității înseamnă că fiecărui candidat sau partid politic i se alocă același interval de timp. Principiul proporționalității înseamnă că nici candidaților, nici partidelor politice nu li se alocă timp în funcție de criterii obiective, de exemplu, rezultatele ultimelor alegeri, numărul de locuri deținute, în prezent, în parlament sau la camera inferioară sau numărul de candidați în alegeri. Franța, Germania, Irlanda, Olanda, Spania au ales un sistem de acces proporțional la difuzare, pe baza rezultatelor anterioare ale alegerilor.

De exemplu, articolul 66.1 din Legea instituțională spaniolă privind reprezentarea poporului proclamă că: „Respectarea pluralității politice și sociale, precum și a informațiilor egale, proporționale și neutre de către mijloacele publice de comunicare în masă, în perioada alegerilor, se asigură prin organizarea și controlul mijloacelor mass-media menționate, în modul prevăzut de lege.”

În campaniile electorale, dacă mass-media de stat, cum ar fi televiziunea publică, este pusă la dispoziția candidaților, timpul de antenă oferit candidaților și partidelor acestora nu poate fi arbitrar. Aceasta înseamnă că, dacă unor partide li se permite să își transmită mesajul la televiziunea publică, acest acces nu poate fi împiedicat fără o decizie justificată.<sup>57</sup> Dar o diferență de tratament, cum ar fi cerința de voturi pentru ca un partid să primească fonduri publice în scopul evitării fragmentării politice, va fi considerată o măsură legitimă și proporțională.<sup>58</sup>

În hotărârea din cauza *Partidul Comunist din Rusia și alții împotriva Rusiei*, 2012,<sup>59</sup> Curtea a abordat întrebarea dacă statul avea o obligație pozitivă în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1<sup>60</sup> de a asigura că acoperirea de către

52. Decizia nr. 2002-2657/2841 din 19 decembrie 2002, Consiliul Constituțional, Paris, Circumscripția 15, alineatul 11, p. 552.

53. Decizia nr. 2002-2688/2692/2714 din 28 noiembrie 2002, Consiliul Constituțional, Hauts-de-Seine, Circumscripția 12, alineatul 11, p. 493.

54. Decizia nr. 2002-2672 AN din 21 noiembrie 2002, Consiliul Constituțional, Val d'Oise, Circumscripția 5, alineatul 2, p. 470.

55. Hess VGH, decizia din 11 ianuarie 1991, Az. P.St.1079.

56. Punctul 34 din *Codul de practică recomandat privind publicitatea autorităților locale*, [www.gov.uk/government/publications/recommended-code-of-practice-for-local-authority-publicity](http://www.gov.uk/government/publications/recommended-code-of-practice-for-local-authority-publicity).

57. Cauza *Partija „Jaunie Demokrati” și „Partija Musu Zeme” împotriva Letoniei*, Cererea nr. 10547/07 și 34049/07, hotărârea/decizia din 29 noiembrie 2007.

58. Cauza *Özgürürk ve Dayanisma Partisi (ÖDP) împotriva Turciei*, Cererea nr. 7819/03, hotărârea din 10 mai 2012.

59. Cauza *Partidul Comunist din Rusia și alții împotriva Rusiei*, Cererea nr. 29400/05, hotărâre din 19 iunie 2012.

60. „Inaltele Părți Contractante se angajează să organizeze alegeri libere la intervale rezonabile de timp, prin vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului în alegerea legislativului.”

mass-media reglementată a fost obiectivă și compatibilă cu spiritul alegerilor libere, chiar și în absența dovezilor directe de manipulare deliberată. Curtea a reiterat că în cazul în care un stat decide să creeze un sistem public de radiodifuziune, legislația și practica națională trebuie să garanteze că sistemul oferă un serviciu pluralist.<sup>61</sup>

Pentru alegerile prezidențiale din Rusia din 2018, timpul total oferit gratuit de fiecare post național finanțat de stat a fost de o oră pentru fiecare candidat înregistrat și o oră pentru fiecare partid nominalizator. Jumătate din timpul total trebuie să fie dedicat dezbaterilor dintre candidați, o treime partidelor politice, iar restul spoturilor candidaților. OSCE/OIDDO a considerat că a oferit condiții avantajoase pentru candidații nominalizați de partide față de candidații auto-nominalizați, în ceea ce privește volumul de timp de antenă gratuit.<sup>62</sup>

În Austria, ministerele sau autonomiile municipale obișnuiau să cumpere spațiu publicitar în ziare gratuite, care erau apoi distribuite în spații publice sau să închirieze spații comerciale pentru panouri publicitare pentru a transmite o anumită formă de mesaj de politică publică cu puțin timp înainte de alegeri. Nu a existat nicio definiție a perioadei campaniei în Austria și nici reglementări privind publicitatea, în acest context.<sup>63</sup>

Cele mai bune practici în mass-media nu sunt doar o chestiune de timp echilibrat de difuzare sau o obligație de neutralitate a atitudinii din partea mass-media publică.<sup>64</sup> Radiodifuzorii pot completa regulile legale generale privind imparțialitatea prin emiterea de coduri de conduită.<sup>65</sup> Imparțialitatea vizează, de asemenea, și moderatorii de televiziune. Articolul 65 din Legea pentru alegerea autorităților autonomiei publice locale din România impune ca directorii și prezentatorii emisiunilor și dezbaterilor electorale să fie imparțiali; să asigure echilibrul necesar în timpul emisiunii, oferind fiecărui candidat participant la dezbateri posibilitatea de a-și exprima opiniile; să își formuleze întrebarea clar, fără părtinire sau parțialitate.

Mai precis, Codul electoral al Armeniei stabilește reglementări cu privire la mediatizarea candidaților care sunt funcționari publici. Acoperirea mass-media care efectuează transmisiuni terestre în aer pentru astfel de candidați va lua în considerare acest lucru atunci când vizează activitățile altor candidați, partide politice, alegeri în desfășurare, pentru a respecta principiul nediscriminatoriu al egalității prevăzut de art. 20 din Cod.<sup>66</sup>

**Bune practici: acordați acces egal partidelor politice și candidaților la difuzarea publică, fie pe baza principiului egalității, fie al proporționalității**

### 3. O ABORDARE PRAGMATICĂ A EVALUĂRII RESURSELOR ADMINISTRATIVE

Linia de demarcație între ceea ce este permis și ceea ce nu este permis depinde de contextul fiecărui caz, care garantează acordarea condițiilor interne.

#### 3.1. Reguli generale bazate pe jurisprudență

Secțiunea L. 52-8 din Codul electoral francez, astfel cum a fost modificat prin Legea din 19 ianuarie 1995, interzice tuturor personalităților publice și corporațiilor din sectorul public să ofere donații sau alte beneficii unui candidat, dar nici această prevedere și nicio prevedere aplicabilă alegerilor nu impun respingerea conturilor de campanie numai pe motiv că un candidat s-a bucurat de un beneficiu, în sensul acestor prevederi. Este de competența organului de supraveghere, a Comisiei Naționale pentru Conturile de Campanie și Finanțarea Politică și, în cele din urmă, a instanței electorale să evalueze dacă conturile de campanie trebuie respinse în consecință, ținând seama de toate circumstanțele și, în special, de valoarea beneficiului, de condițiile în care beneficiul a fost acordat și cuantumul acestuia.<sup>67</sup>

Dacă unui candidat i-a fost furnizat un număr mare de persoane care lucrează în departament pentru campania acestuia la alegerile districtuale, contul său de campanie trebuie respins.<sup>68</sup>

61. În acest caz, nu se poate considera că statul nu și-a îndeplinit obligațiile pozitive.

62. OSCE, *Federația Rusă, Alegerile prezidențiale 18 martie 2018: Raport final*.

63. GRECO, Austria, runda a 3-a, Raport de evaluare, secțiunea 64.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6555>.

64. Comisia de la Veneția, *Cod de bune practici în materie electorală – Ghid și raport explicativ*, (2002) 23 rev., alin. 2.3.d, <https://rm.coe.int/090000168092af01>.

65. Ghid editorial BBC; cod de conduită etică.

66. „Partidele politice care candidează la alegerile pentru Adunarea Națională și Consiliul Bătrânilor din Erevan au dreptul de a utiliza timpul de antenă (inclusiv prin transmisie în direct) a radioului public și a televiziunii publice, în condiții de egalitate, în mod gratuit și contra cost.”

67. Decizia nr. 97-2208 AN din 14 octombrie 1997, Consiliul Constituțional, Val-de-Marne, Circumscripția 1, alineatul 2, p. 180.

68. 8 noiembrie 1999, Consiliul de Stat, Alegerile districtuale din Bruz, Mr Barre, nr. 201966.

În cazul în care ancheta evidențiază că asistența acordată candidatului câștigător în campania sa a constat în utilizarea ocazională a unui vehicul oficial și a mijloacelor de comunicații și reproducere și dacă Comisia Națională pentru Conturile de Campanie și Finanțarea Politică a evaluat, în mod corect, valoarea acestor beneficii la 760 EUR, având în vedere cuantumul și natura lor, aceștia nu au justificat respingerea conturilor de campanie ale candidatului.<sup>69</sup>

Într-un dosar în care primarul în exercițiu candida pentru un nou mandat și prezenta un nou complex de construcții în cadrul unui eveniment organizat de Partidul Social Democrat în timpul campaniei electorale, un Tribunal Administrativ din Germania a considerat, întrucât candidatul a răspuns la întrebări cu privire la acest proiect, că evenimentul a făcut parte din campania sa electorală.<sup>70</sup> Instanța a adus în discuție faptul că primarul ar fi îndeplinit atribuții de serviciu, dacă ar fi semnat acte oficiale sau dacă ar fi fost la fața locului cu funcționari publici.

Regula stabilită de Codul Ministerial în Regatul Unit cu privire la o posibilă confuzie între o poziție oficială și un angajament politic este următoarea: „Atunci când o vizită este o combinație de angajamente politice și oficiale, este important ca atât departamentul, cât și partidul să suporte fiecare o proporție corespunzătoare din costul real.”<sup>71</sup> Același ghid prevede că discursurile rostite într-un context politic de partid nu trebuie să fie distribuite prin mecanisme oficiale și, mai general, că resursele oficiale nu pot fi utilizate pentru diseminarea de materiale care sunt, în esență, politică de partid.

**Bune practici: evaluați beneficiile în natură în ceea ce privește valoarea acestora, condițiile în care au fost acordate și cuantumul acestora**

### 3.2. Facilități oferite de o autoritate locală

În Franța, instanța electorală utilizează trei criterii pentru a aprecia dacă autoritatea locală a acordat sau nu un beneficiu unui candidat: legătura cu alegerile, periodicitatea evenimentului și includerea sau nu a acestui eveniment într-o politică locală. De exemplu, inaugurarea unei rețele de autobuze gratuite nu va fi considerată un eveniment care are o legătură directă cu anumite alegeri.<sup>72</sup> Participarea candidatului în funcție la un eveniment trebuie apreciată în asociere cu evenimente similare din alte perioade, fără alegeri.<sup>73</sup> Distribuirea de cadouri precum ibrice de cafea de Ziua Mamei de către o asociație subvenționată de comuna la a cărei primărie este primar candidatul câștigător este atât de tradițională încât nu poate fi considerată o cheltuială efectuată special pentru alegerile generale.<sup>74</sup> Participarea candidatului la o ceremonie de întâmpinare,<sup>75</sup> la o masă cu vârstnicii din circumscripție, la un ceai dansant și cu persoanele în vârstă din circumscripție,<sup>77</sup> nu va fi considerată drept un beneficiu public pentru un candidat.

Utilizarea episodică a unui vehicul oficial în timpul unei campanii electorale, pentru o sumă mică, nu a justificat respingerea conturilor de campanie ale candidatului.<sup>78</sup> Evenimentele care fac parte dintr-o politică promoțională locală nu vor fi considerate beneficii publice, dacă acestea sunt imateriale.<sup>79</sup>

**Bune practici: evaluați legătura dintre beneficiu și alegerile respective și tradiția acestui beneficiu**

### 3.3. Implicarea funcționarilor publici în cadrul unei campanii electorale

Implicarea în campania candidatului câștigător a personalului autorităților locale pentru districtul în care candidatul la alegerile parlamentare este primar nu este privită, în Franța, ca un beneficiu în natură dacă personalul a acționat pe bază de voluntariat și în afara programului de lucru.<sup>80</sup> Aceeași regulă se aplică și atunci când angajatul local este în vacanță. Din acest motiv, respectiva cheltuială nu trebuie înregistrată în contul de campanie al candidatului.<sup>81</sup>

69. Ibid.

70. VGH Kassel, Decizia din 10 iulie 2003, 8 UE 2947/ 01.

71. Codul Ministerial, 10.15.

72. Decizia nr. 2007-3888/3967 din 29 noiembrie 2007, Consiliul Constituțional, Eure-et-Loir, Circumscripția 1 alineatul 3, p. 411.

73. Decizia 97-2261, 15 ianuarie 1998, Consiliul Constituțional, Circumscripția 2 Alpes Maritimes, alineatul 6, p. 69 și 17 iunie 2015, Consiliul de Stat, alegerile municipale din Bron, 385204 pentru o inaugurare.

74. Decizia nr. 2002-2613/2616/2763 din 19 decembrie 2002, Consiliul Constituțional, Réunion, Circumscripția 3, alin. 7 și 8, p. 549.

75. Decizia nr. 2012-4645 NA din 20 noiembrie 2012, Consiliul Constituțional, Savoie, Circumscripția 1, alineatul 6, p. 584.

76. 6 decembrie 2002, Consiliul de Stat, alegerile municipale din Argeles-sur-mer, 239674.

77. 16 noiembrie 2005, Consiliul de Stat, alegerile districtuale din Gravelines (Nord), 274797.

78. Decizia nr. 97-2358 AN din 15 ianuarie 1998, Consiliul Constituțional, Essonne, Circumscripția 4, alineatul 2, p. 76.

79. Decizia nr. 93-1209 AN din 17 decembrie 1993, Consiliul Constituțional, Val-de-Marne, Circumscripția 7, alineatul 16, p. 557.

80. Decizia nr. 97-2198 AN din 16 decembrie 1997, Consiliul Constituțional, Loire, Circumscripția 4, alineatul 3, p. 310.

81. Decizia nr. 2007- 3618/ 3749/3874 AN din 22 noiembrie 2007, Consiliul Constituțional, Moselle, Circumscripția 1, alineatul 11, p. 371.



Dacă acestor funcționari publici li se acordă concedii pentru funcționarii publici apropiați candidaților, dar acestea sunt refuzate altor funcționari publici apropiați altor candidați, acest lucru se consideră o încălcare a egalității.<sup>82</sup>

În ceea ce privește implicarea unui asistent al lui Nicolas Sarkozy în campania electorală a acestuia, organul de supraveghere a considerat că, potrivit procedurilor, scopul acestor reuniuni organizate de respectivul asistent a fost, în principal, să prezinte rezultatele mandatului lui Nicolas Sarkozy, să atragă atenția asupra candidaturii D-lui Sarkozy și să îl promoveze. În conformitate cu funcțiile îndeplinite de acest asistent și publicitatea acordată respectivelor reuniuni, acestea nu puteau avea loc decât cu acordul candidatului. În consecință, comisia de supraveghere a avut temei să procedeze, din cauza naturii lor electorale, la reintegrarea costului reuniunilor în cauză.<sup>83</sup>

Ceea ce se ia în considerare în Germania este influența persoanei în organizația locală și contextul. De exemplu, un reprezentant oficial pentru chestiuni de imigrație<sup>84</sup> a participat la o dezbatere organizată de o fundație în timpul unei campanii electorale, dar candidatul la funcția de Oberbürgermeister nu a fost prezent la acest eveniment și reprezentantul nu a fost prezentat în ceea ce privește funcțiile sale. Instanța de contencios administrativ a considerat că, în acest caz, neutralitatea nu a fost încălcată.<sup>85</sup>

În Irlanda, asistenții personali și consilierii speciali din birourile miniștrilor sunt scutiți de regulile generale care restricționează funcționarii publici în relațiile cu activitatea politică. Persoanele numite personal de miniștri, miniștrii de stat, deținătorii de funcții parlamentare și procurorul general trebuie să își ia concediu anual pentru a acoperi perioadele implicate în activitatea electorală.<sup>86</sup>

**Bune practici: evaluați statutul administrativ al funcționarilor publici implicați în campanii electorale și interziceți orice implicare a funcționarilor publici plătiți din fonduri publice**

### 3.4. Tratatul donațiilor de către Comisia Electorală din Regatul Unit

Finanțarea publică pentru partidele politice este limitată în Regatul Unit. Aceasta acoperă granturi pentru dezvoltarea politicilor, cunoscute sub denumirea de „Short money și Cranborne money”,<sup>87</sup> (*banii dedicați partidelor de opoziție din Camera Comunelor, respectiv Camera Lorzilor*) și unele forme de finanțare publică (asistență financiară pentru partidele de opoziție din Irlanda de Nord și Scoția). Granturile pentru dezvoltarea politicilor sunt concepute pentru a sprijini partidele politice în elaborarea politicilor care să fie incluse în orice manifest. Short money din Camera Comunelor și Cranborne money din Camera Lorzilor fac obiectul raportării. Granturile disponibile pentru partidele de opoziție trebuie să fie contabilizate ca donații și să fie raportate Comisiei Electorale Britanice. Pe de altă parte, o emisiune gratuită de televiziune înainte de alegeri și facilități pentru candidat, cum ar fi utilizarea școlilor pentru reuniuni publice și corespondența gratuită pentru materialele electorale, sunt considerate donații și nu trebuie raportate.

Partidele politice, candidații electorali și anumite alte persoane și organizații cunoscute sub denumirea de „beneficiari reglementați (ai donațiilor)” trebuie să respecte regulile privind donațiile pe care le pot accepta și modul în care le înregistrează și raportează. Aceștia sunt obligați legal să verifice permisiunea donațiilor înainte de a le accepta. Donațiile sunt definite ca bani, bunuri sau servicii furnizate gratuit sau în condiții necomerciale.<sup>88</sup> Orice donație, alta decât banii, trebuie raportată la valoarea de piață, iar dacă ceva este oferit cu reducere, legislația prevede că donația trebuie raportată ca diferența dintre valoarea de piață și suma plătită (a se vedea punctul 4.3).

Un primar sau un consilier local poate utiliza, în mod legal, proprietatea consiliului numai în exercitarea funcțiilor specifice ale autorității locale respective, iar aceasta nu ar include utilizarea unor astfel de resurse pentru a promova planurile electorale ale unui candidat, indiferent dacă un astfel de candidat a fost sau nu deja primar sau consilier. Există prevederi pentru protejarea împotriva utilizării abuzive a proprietății consiliului. De exemplu, fiecare autoritate locală trebuie să adopte un cod de conduită în raport cu care poate fi evaluată conduita consilierilor și, dacă există presupuse încălcări ale unui astfel de cod, pot fi desfășurate anchete. Orice astfel de încălcări sunt mai degrabă de competența autorităților locale și a autorităților de reglementare în cauză și nu a Comisiei Electorale.

În ceea ce privește legislația electorală, o donație clasificată drept donație nepermisă prin lege nu poate fi acceptată sau utilizată de către candidat, ci trebuie raportată și, dacă este acceptată, poate constitui o

82. Decizia nr. 2003-20 ELEC din 15 mai 2003, p. 370.

83. Decizia nr. 2013-159 PDR din 4 iulie 2013, Consiliul Constituțional, alin. 5 și 6, p. 930.

84. Acești reprezentanți pot face prezentări în cadrul unui consiliu municipal, dar nu au drept de vot în consiliu, ceea ce le minimizează influența.

85. Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Anfrage des Abg. Dirk Toepffeer eingegangen am 1. Octombrie 2013, Niedersächsischer Landtag.

86. Circulara 09/2009: <https://circulargov.ie/pdf/circular/finance/2009/09.pdf>.

87. A se vedea 2.4.1.

88. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07137/SN07137.pdf>.

infracțiune. Pentru donațiile nepermise, funcționarii de partid din Regatul Unit trebuie să raporteze: suma sau natura donației și valoarea acesteia; modul în care a fost efectuată donația; data donației primite și data donației returnate.

**Bune practici: adoptați un cod de conduită pentru reprezentanții organismelor publice care sunt candidați, în vederea gestionării campaniilor electorale**

## 4. SUPRAVEGHEREA

După cum s-a menționat deja, mecanismele de aplicare sunt esențiale pentru acest cadru juridic. Monitorizarea aplicării legislației privind utilizarea surselor publice în campaniile electorale necesită un organ de supraveghere independent, cu resurse umane și financiare adecvate pentru investigarea presupuselor încălcări ale reglementărilor, metode de lucru adecvate, monitorizare proactivă și sancțiuni eficiente.

### 4.1. Statutul organului de supraveghere

Un organism de supraveghere trebuie să fie independent pentru a fi în conformitate cu articolul 14 din Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.<sup>89</sup> Aceasta înseamnă că organismele de monitorizare care sunt prea apropiate de puterea executivă sau de ramura legislativă nu vor fi considerate independente. Agențiile unice independente previn problemele ce țin de cooperarea instituțională, îmbunătățind standardizarea formării și expertizei.<sup>90</sup>

Ca exemple de organisme de supraveghere independente putem aminti:

- ← Comisia Electorală Britanică compusă din 10 membri independenți de partidele politice și patru comisari propuși de liderii celor mai mari partide, care răspund direct în fața Parlamentului;
- ← Comisia Națională pentru Conturile de Campanie și Finanțarea Politică din Franța formată din nouă membri numiți pentru o perioadă de cinci ani, mandatele putând fi reînnoite o singură dată. Acești membri sunt numiți de președinții celor mai înalte trei instanțe, cu trei membri în serviciu activ sau onorarii ale fiecăreia dintre aceste instituții: Conseil d'Etat, Cour de Cassation și Cour des Comptes (Biroul de audit);
- ← Comisia de standarde irlandeză prezidată de un fost judecător al Înaltei Curți, patru membri din oficiu și o persoană care trebuie să fie fost membru al Camerei Oireachtas și care nu este europarlamentar;
- ← Comisia italiană pentru transparența și controlul situațiilor financiare ale partidelor și mișcărilor politice, care este compusă din reprezentanți ai sistemului judiciar care lucrează cu normă întreagă.

**Bune practici: asigurați o monitorizare independentă și substanțială cu privire la utilizarea corectă a resurselor administrative de către părțile interesate politice**

### 4.2. Mijloacele organului de supraveghere

Pentru a asigura o monitorizare independentă și semnificativă, sunt necesare mijloace adecvate, cu o recrutare și resurse financiare transparente, imparțiale. Soluția cea mai potrivită pentru îndeplinirea acestei sarcini ar fi un organism unic investit cu aceste mijloace, un mandat clar de a depista, în mod eficient, încălcările regulilor de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale privind utilizarea resurselor publice. Independența va conferi organismului de monitorizare autoritatea de a asigura o supraveghere adecvată și proactivă. Pentru a sancționa abuzul de resurse publice în scopuri electorale, acesta își asumă cooperarea cu organisme publice, agenții, organisme locale, în cazul în care organismul de supraveghere solicită documente și informații acestor persoane juridice.

**Bune practici: dotați organismele de supraveghere cu mijloace adecvate de control și personal adecvat**

<sup>89</sup>. „Statele trebuie să asigure o monitorizare independentă a finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale”.

<sup>90</sup>. Fernando Casal Bértoa și Juan Rodríguez Teruel, *Reglementarea finanțării partidelor politice în Europa, Est și Vest: O analiză comparativă* (2019), <https://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2017/12/OSCE-ODIHR-Discussion-Paper-on-Political-Party-Finance-Spain.pdf>.



### 4.3. Metodele de lucru ale organismului de supraveghere

Organismele de supraveghere trebuie să evalueze valoarea resursei, indiferent dacă aceasta este permisă sau interzisă. Furnizorul care susține campania electorală a unui candidat sau a unui partid îi poate oferi acestuia un serviciu sau bunuri la o valoare redusă. Organismele de supraveghere trebuie să se asigure că cheltuielile electorale sunt înregistrate corect, la valoarea de piață a acestora. În acest scop, acestea trebuie să colecteze informații și să afle cum taxează furnizorii similari pentru aceleași servicii sau bunuri. Cu toate acestea, valoarea anumitor servicii sau bunuri este mai ușor de evaluat decât valoarea altora. De exemplu, va fi mai ușor de evaluat valoarea unui contract pe termen scurt decât valoarea unui sondaj de opinie, a unui studiu de piață, a unor studii pe probleme specifice elaborate pentru partidul de guvernământ în exercițiu și plătite de un organism public. Salariul unui angajat public va avea date disponibile pentru un organism de monitorizare, care va utiliza tariful perceput pentru clienți similari sau pentru aceleași servicii. Valoarea serviciilor necorporale este întotdeauna dificil de evaluat și poate fi susceptibilă de mită. Organismul de supraveghere francez poate recurge la experți pentru a evalua valoarea de piață a cheltuielilor electorale, dar expertiza necesită timp. Aceasta a fost utilizată în special în 2018 pentru monitorizarea campaniei electorale pentru Parlamentul European, în vederea evaluării costului real al site-urilor web.

Cea mai dezvoltată metodologie este cea utilizată de Comisia Electorală Britanică. Aceasta se referă la cheltuielile noționale, care reprezintă diferența de valoare dintre rata pieței pentru articolul sau serviciul respectiv și prețul pe care candidatul sau partidul politic îl plătește. În Regatul Unit, dacă unui partid politic i se oferă proprietăți, bunuri sau servicii, în mod gratuit sau la o rată necomercială, acesta trebuie să le evalueze la rata pieței. Dacă acesta primește o reducere de 10% sau mai puțin sau dacă diferența de valoare este de 200 GBP sau mai puțin, acesta trebuie să înregistreze doar suma plătită. Dacă depășește această rată, va fi considerată donație. De exemplu, dacă rata de piață a articolului este de 1 000 GBP și dacă prețul plătit de partid este de 400 GBP, valoarea donației va fi de 600 GBP.<sup>91</sup> Același lucru s-ar aplica și în cazul oricăror resurse publice oferite cu reducere. Neraportarea detaliilor, cum ar fi valoarea corectă a donației, poate constitui o infracțiune.

**Bune practici: acordați metode de lucru eficiente organismelor de supraveghere pentru a detecta utilizarea abuzivă a resurselor administrative**

### 4.4. Competențele organismului de supraveghere

Comisia Electorală Britanică, cu atribuțiile sale de a solicita prezentarea și furnizarea de documente și de a efectua cercetări prin abordarea persoanelor care sunt suspectate că au comis o infracțiune în temeiul normelor privind finanțarea politică este, în ceea ce privește evaluarea comparativă, unul dintre cele mai eficiente organisme de supraveghere din acel domeniu.

Competențele de supraveghere sprijină conformitatea monitorizării activității de rutină de către organizațiile și persoanele reglementate cu cerințele prevăzute de lege.

Competențele de investigare se extind asupra oricărei persoane – inclusiv a persoanelor și organizațiilor. Aceste competențe pot fi utilizate atunci când Comisia Electorală are motive rezonabile să suspecteze că o persoană nu a respectat Legea privind finanțarea partidelor și a alegerilor. Competențele de investigare pot fi utilizate și aplicate în ceea ce privește persoana respectivă sau orice altă persoană care deține documente sau informații relevante.<sup>92</sup>

Comisia Electorală poate emite o notificare de informare prin care să solicite unei organizații sau unei persoane reglementate să îi furnizeze documente și/sau informații specifice. Aceste documente sau informații trebuie să aibă legătură cu veniturile și cheltuielile organizației sau ale persoanei și trebuie să fie necesare, în mod rezonabil, în scopul îndeplinirii funcțiilor acesteia.

Atunci când Comisiei Electorale i se refuză, în mod nejustificat, accesul la documente, în urma unei solicitări – inclusiv în timpul unei inspecții voluntare a sediilor – aceasta poate cere unui judecător de pace sau, în Scoția, unui șerif, să emită un mandat de inspecție.

De exemplu, Comisia de Finanțare a Partidelor din Estonia are, de asemenea, și competențe extinse de a solicita informații sau documente suplimentare de la candidați și partide politice, dar și de la oricine altcineva ar putea fi implicat într-o investigație. Comisia poate cere furnizorilor de servicii prețuri, termeni sau condiții pe care le-au acordat partidelor politice atunci când au furnizat respectivele servicii.

<sup>91</sup> Comisia Electorală, *Gestionarea donațiilor către partidele politice*, <https://www.electoralcommission.org.uk/media/1811>.

<sup>92</sup> OECD (2016), *Finanțarea democrației – Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale și riscul capturării politice*, pp. 100 și 173.

Comisia Națională pentru Conturile de Campanie și Finanțarea Politică din Franța are două misiuni principale. Una este de a revizui conturile de campanie ale candidaților la alegeri în circumscripțiile cu cel puțin 9 000 de locuitori și de a stabili rambursarea datorată de stat; cealaltă este de a verifica conformitatea partidelor politice cu normele care reglementează finanțarea acestora.

În ceea ce privește revizuirea conturilor de campanie, după examinarea conturilor de campanie, comisia deliberază și ia o decizie colegială. Aceasta poate:

- ← aproba conturile de campanie, aproba conturile după modificare, în special în cazurile în care cheltuielile candidatului includ elemente care nu sunt de natură electorală;
- ← respinge conturile, în cazul nerespectării unei formalități de fond impuse de lege (neauditarea conturilor, donații primite de la o persoană juridică, sold debitor în cont, depășirea limitei de cheltuieli etc.). De asemenea, comisia poate lua act, în mod oficial, de neconstituirea unui cont de către candidat în termenul necesar.

De asemenea, aceasta:

- ← atestă conformitatea partidelor cu obligațiile contabile și financiare și, în fiecare an, furnizează guvernului o listă cu cei care nu se conformează, care, apoi, nu pot beneficia de finanțare publică, în anul următor;
- ← asigură publicarea sumarelor de cont ale partidului, în Monitorul Oficial;
- ← acordă sau retrage aprobarea asociațiilor de finanțare a partidelor politice;
- ← administrează sistemul de chitanțe de donații și examinează cotoarele de chitanță pentru orice încălcare a Legii din 1988 privind finanțarea partidelor;
- ← monitorizează conformitatea împuterniciților financiari (persoane fizice și asociații de finanțare) și, în cazul în care o penalizare este oportună, refuză să le furnizeze formularele de chitanță de donație;
- ← informează procurorul cu privire la orice ar putea constitui motiv de urmărire penală;
- ← solicită, după caz, actul oricărui document contabil sau justificativ necesar pentru atribuțiile sale de monitorizare. Refuzul de a furniza informații este pasibil de un an de închisoare și o amendă de 15 000 EUR. Aceasta are, de asemenea, competența de a solicita documente de la partide cu privire la susținerea acestora față de candidații la președinție.<sup>93</sup> În 2018, comisia a sesizat procurorului opt cazuri pentru refuzul predării documentelor.

KNAB din Letonia merită citat cu privire la competențele sale de investigare. Printre alte competențe, un funcționar al acestui organism are dreptul:

- ← să solicite și să primească, în mod gratuit, informații, documente și alte materiale de la autonomia statului și instituțiile autonomiei publice locale, companii (întreprinderi), organizații, funcționari și alte persoane, indiferent de regimul de confidențialitate al acestora;
- ← să solicite și să primească, în mod gratuit, informații de la instituțiile de credit în cazurile și în conformitate cu procedurile prevăzute în Legea instituțiilor de credit;
- ← să aibă acces liber la toate informațiile stocate în bazele de date înregistrate, a căror înregistrare este specificată în acte normative, indiferent de proprietatea acestora;
- ← să obțină, să primească, să înregistreze, să prelucreze, să compileze, să analizeze și să stocheze informațiile necesare îndeplinirii funcțiilor Biroului, ale căror proceduri de utilizare vor fi stabilite de șeful Biroului;
- ← să verifice actele personale de identificare concomitent cu exercitarea funcțiilor de combatere a corupției și a funcțiilor de control a finanțării organizațiilor (partidelor) politice și asociațiilor acestora” (secțiunea 10 din Legea privind Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției).

Cea mai eficientă metodă de a strânge informații și de a colecta date pentru un organism de monitorizare este efectuarea controalelor externe și la fața locului și de a compara informațiile cu documentele colectate de alegători, observatori, asociații, mass-media și de a efectua verificarea încrucișată a acestor date.

Agenția Anticorupție din Serbia poate fi menționată în acest sens. Aceasta are dreptul de acces direct și liber la evidențele și documentația contabile și rapoartele financiare ale unei entități politice și de a angaja experți și instituții relevante. Agenția are, de asemenea, dreptul de a avea acces direct și gratuit la evidența și la documentele contabile ale unei fundații fondate de un partid politic. O entitate politică prezintă agenției, la cererea acesteia și în termenul stabilit de agenție, care nu poate depăși 15 zile, toate documentele și informațiile necesare Agenției pentru a-și îndeplini sarcinile din sfera sa de competență, prevăzute în temeiul

93. Articolul 3.II din Legea instituțională din 6 noiembrie 1962.

acestei legi. În cursul unei campanii electorale, o entitate politică este obligată, la cererea și în termenul stabilit de către agenție, care nu poate depăși trei zile, să prezinte agenției informațiile necesare pentru a-și îndeplini sarcinile din sfera sa de competență prevăzute în temeiul acestei legi (articolul 32 din Legea sârbă privind finanțarea activităților politice).<sup>94</sup>

Supraveghetorii acestui organism de monitorizare colectează date de campanie, notează activitățile care ar fi putut reprezenta costuri și le documentează cu materiale foto sau video. Aceste date sunt prezentate săptămânal în rapoarte către coordonatori și transmise agenției.

**Bune practici: asigurați-vă că organismul de supraveghere își îndeplinește funcțiile într-un mod eficient, cu competențele adecvate**

## 4.5. Sancțiuni

Legislația nu poate doar să stipuleze că anumite acțiuni nu sunt permise în perioadele electorale, ci trebuie completată cu sancțiuni pentru a fi eficientă. Sancțiunile asigură credibilitatea oricăror reglementări privind finanțarea politică.

Pentru a fi sancționate, infracțiunile trebuie să fie clar definite. Acestea trebuie să abordeze abuzul de poziție pentru un avantaj personal sau pentru a provoca un prejudiciu altuia.<sup>95</sup>

O recomandare a Consiliului Europei din 2003 privind finanțarea partidelor și a campaniilor electorale solicită statelor membre să impună ca încălcarea regulilor privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale să facă obiectul „sancțiunilor eficiente, proporționale și disuasive”. Aceste sancțiuni trebuie să fie flexibile și să aibă o scară largă. Sancțiunile excesiv de severe vor fi inadecvate pentru a aborda utilizările abuzive minore ale resurselor publice. Sancțiunile prea slabe nu vor reprezenta un factor de descurajare. Regulile spaniole sunt un bun exemplu. Acestea conțin sancțiuni în creștere direct asociate cu actul ilegal săvârșit de partidele politice, funcționarii responsabili ai acestora sau donatorii, precum și entitățile aferente. Aceste sancțiuni pot fi aplicate de Curtea de Conturi. Ele nu exclud răspunderea penală în termenii stabiliți de Codul penal.

Cehia, Franța, Germania, Polonia, Republica Slovacă, Slovenia, Regatul Unit aplică amenzi. În Armenia, cuantumul amenzii pentru pedepsirea încălcărilor principiilor Codului electoral este determinat de mai mulți factori precum durata acțiunilor care au condus la comiterea infracțiunii, atitudinea făptuitorului, eforturile de a ascunde încălcarea sau posibila utilizare a resurselor publice (articolul 172 din Codul electoral).

Comisia Electorală Britanică are o serie de competențe de sancționare civilă, cuprinzând impunerea de sancțiuni bănești fixe sau variabile, emiterea de notificări de conformitate sau de restaurare care necesită luarea de măsuri pentru încetarea neconformității sau anularea efectelor acesteia, emiterea de notificări de încetare, neîndeplinirea obligației de conformare, care este o infracțiune și convenirea angajamentelor de executare. De asemenea, aceasta poate sesiza organele de urmărire penală pentru cauzele penale.<sup>96</sup> O sancțiune monetară fixă este o amendă fixă de 200 GBP. Se poate aplica o sancțiune monetară variabilă și aceasta se calculează în funcție de natura infracțiunii. Aceasta va fi între 250 și 20 000 GBP. Nereturnarea unei donații primite de la un donator nepermis, în termen de 30 de zile de la primirea acesteia, nu va fi sancționată, deoarece neanunțarea cadourilor primite de către un partid politic, care depășește valoarea de 25 000 GBP este pasibilă de o sancțiune monetară variabilă. Beneficiarul unei sancțiuni poate face apel la un tribunal regional.

În Franța, descalificarea pentru eligibilitate este o posibilă sancțiune. Neeligibilitatea poate fi dispusă de către instanța electorală atunci când conturile de campanie au fost respinse pe motiv de fraudă sau de încălcare gravă a regulilor de finanțare a campaniei (caz în care aceasta se aplică pentru o perioadă de maxim trei ani și pentru toate alegerile, dar fără niciun impact asupra funcțiilor deținute ca urmare a alegerilor anterioare); în cazul unor acte frauduloase având scopul sau rezultatul de a submina corectitudinea alegerilor (caz în care aceasta poate fi dispusă pentru o perioadă de maxim trei ani). În cazul unor nereguli, organismul de supraveghere poate reduce cuantumul rambursării forfetare în funcție de numărul și gravitatea acestor nereguli.

Regimul prescripției trebuie interpretat astfel încât să nu împiedice desfășurarea cercetărilor și sancționarea încălcărilor. În unele țări precum Armenia, Republica Moldova și România, prescripția fost extins la solicitarea GRECO.

94. Comisia de la Veneția, CDL-EL(2014)004-bil, a 11-a Conferință Europeană a Organelor Electorale, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2014\)004-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2014)004-bil).

95. Comisia Juridică, *Conduita inadecvată în funcția publică*, Regatul Unit.

96. Finanțarea democrației, op. cit. p. 173

Pe lângă orice cadru juridic, care indică ceea ce este permis și interzis, cu un organism de supraveghere consecvent și adecvat și sancțiuni, așa cum s-a menționat deja, trebuie elaborate coduri de conduită ca ghiduri interne și reguli etice, de către adunările naționale, locale și municipalități.

**Bune practici: definiți, în mod clar, încălcările privind utilizarea resurselor administrative și introduceți sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive pentru aceste încălcări, cu termene de prescripție suficiente aplicabile acestor încălcări**

# Prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale în Georgia și exemple practice de utilizare abuzivă a resurselor administrative

**Vakhtang Khmaladze**

## INTRODUCERE

Primul protocol adițional la Convenție [articolul 3] impune statului obligația „de a organiza alegeri libere la intervale rezonabile prin vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului în alegerea legislativului”. Această obligație este reflectată în Constituția Georgiei, conform căreia:

„Poporul este sursa autorității statului. Poporul își exercită puterea prin reprezentanții săi, precum și prin referendumuri și alte forme de democrație directă [articolul 3.2];

...

Nimeni nu are dreptul de a prelua puterea. Mandatul actual al unui organism ales la alegerile generale nu poate fi prelungit sau redus prin Constituție sau lege [articolul 3.3]

...

Partidele politice participă la formarea și exercitarea voinței politice a poporului [articolul 3.4];

...

1. Libertatea opiniei și exprimarea opiniei sunt protejate. Nimeni nu poate fi persecutat din cauza opiniei sale sau pentru că și-a exprimat opinia.
2. Orice persoană are dreptul de a primi și de a distribui informații, în mod liber.
3. Mass-media este liberă. Cenzura este inadmisibilă ...
4. Orice persoană are dreptul de a accesa și de a utiliza internetul, în mod liber ... [articolul 17].

Fiecare cetățean al Georgiei care a împlinit vârsta de 18 ani are dreptul de a participa la referendumuri și alegeri ale organelor statului, republicilor autonome și autonomiilor locale. Libera exprimare a voinței unui alegător este garantată [articolul 24.1];

...

Orice persoană are dreptul de a se adresa unei instanțe pentru a-și apăra drepturile ... [articolul 31.1];

Parlamentul Georgiei este organul reprezentativ suprem al țării ... [articolul 36.1], care... este compus din 150 de membri ai Parlamentului aleși într-o singură circumscripție electorală multimandatară pentru un mandat de 4 ani, prin sistem proporțional, pe bază de sufragiu universal, liber, egal și direct, prin vot secret [articolul 37.2];<sup>97</sup>

...

Cetățenii Georgiei vor reglementa problemele de importanță locală prin intermediul organismelor reprezentative și executive ale autonomiei locale. Organele reprezentative sunt alese pe bază de sufragiu universal, egal și direct prin vot secret [articolul 74.1];

...

---

<sup>97</sup>. Această normă a constituției va intra în vigoare în 2024, iar parlamentul ales în 2020 va fi format din 120 de membri aleși prin sistemul proporțional și 30 de membri aleși prin sistemul majoritar conform circumscripțiilor cu mandat unic.

Curtea Constituțională a Georgiei, în conformitate cu procedurile stabilite de Legea organică:

- a) revizuieste constituționalitatea unui act normativ cu privire la drepturile fundamentale ale omului consacrate în Capitolul doi din Constituție, pe baza unei cereri depuse de o persoană fizică, persoană juridică sau Apărătorul Public; ...
- h) revizuieste litigiile privind normele care reglementează referendumurile sau alegerile, precum și constituționalitatea referendumurilor și alegerilor desfășurate sau care urmează să fie desfășurate, în baza acestor norme, pe baza unei cereri depuse de președintele Georgiei, de cel puțin o cincime dintre membrii parlamentului sau de către Apărătorul Public; ...” [articolul 60.4].

Îndeplinirea obligațiilor sus-menționate cu privire la alegeri trebuie, în primul rând, să fie asigurată de legislația electorală și acțiunile guvernului. Autoritățile, autonomiile electorale, partidele politice, organizațiile societății civile și mass-media trebuie să faciliteze luarea deciziilor în cunoștință de cauză de către alegători, iar organizațiile de observare trebuie să efectueze evaluări obiective ale procesului electoral.

Datorită importanței politice mari a alegerilor și a concurenței politice acerbe, procesul electoral este însoțit de o serie de amenințări, dintre care una este așa-zisul abuz sau utilizare abuzivă a resurselor administrative. Raportul Comisiei de la Veneția precizează că

După mai bine de douăzeci de ani de observare a alegerilor în Europa și peste zece ani de asistență juridică acordată statelor membre ale Consiliului Europei, au fost efectuate multe îmbunătățiri în legislația și practica electorală. În același timp, implementarea practică a legilor electorale și a legilor privind partidele politice (inclusiv finanțarea partidelor politice și a proceselor electorale) rămâne oarecum problematică.

În prezent, una dintre cele mai importante și recurente provocări din Europa și nu numai este utilizarea abuzivă a resurselor administrative, cunoscute și ca resurse publice, în timpul proceselor electorale. Această practică este un fenomen consacrat și răspândit în multe țări europene, inclusiv în țări care au o tradiție îndelungată privind alegerile democratice. Câteva generații, atât de oficialități, cât și de funcționari publici consideră această practică drept normală și parte a procesului electoral. După cum se pare, aceștia nu consideră o astfel de practică drept un act ilegal împotriva concurenței în cadrul alegerilor. Poate fi mai dificilă utilizarea resurselor administrative pentru aceste provocări. Acest fenomen pare să facă parte din cultura politică consacrată și are legătură nu numai cu acțiunile care sunt potențial considerate ilegale, ci și cu implicarea organelor guvernamentale în procesul electoral din cauza lipsei standardelor etice.<sup>98</sup>

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative este deosebit de comună în democrațiile hibride, care au adesea o majoritate parlamentară cu un singur partid și, în consecință, o ramură executivă cu un singur partid. În astfel de țări, gradul de fuziune a partidului de guvernământ cu guvernul este, în general, ridicat. Pericolul crește mai ales când gradul de independență al sistemului judiciar față de puterea politică este scăzut. Exact aceasta este situația în Georgia.

Acest studiu descrie și evaluează temeiul juridic pentru prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul procesului electoral din Georgia, tipurile de resurse administrative utilizate frecvent, exemple practice de utilizare abuzivă a resurselor administrative, mecanismele de audit pentru utilizarea resurselor administrative, importanța voinței politice de a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative și campaniile de creștere a gradului de conștientizare și informare cu privire la alegeri.

În utilizarea termenului de resurse administrative, ne referim la definiția dată în Raportul Comisiei de la Veneția menționat mai sus:

Resursele administrative sunt resursele umane, financiare, materiale, în natură<sup>99</sup> și alte resurse imateriale de care se bucură atât titularii aflați în funcție, cât și funcționarii publici în cadrul alegerilor, care decurg din controlul acestora asupra personalului, finanțelor și alocărilor din sectorul public, accesului la facilitățile publice, precum și resursele de care beneficiază sub forma prestigiului sau prezenței publice care decurg din poziția lor de aleși sau funcționari publici și care se pot transforma în aprobări politice sau alte forme de sprijin.<sup>100</sup>

Pentru utilizarea abuzivă sau abuzul de resurse administrative aceeași expresie este utilizată în studiul intitulat „Utilizarea abuzivă a resurselor administrative”, care este definită drept „avantajul suplimentar pe care anumite partide sau candidați îl obțin prin utilizarea funcțiilor lor oficiale sau a relației cu instituțiile guvernamentale pentru a influența rezultatele alegerilor”.<sup>101</sup> Utilizarea abuzivă a resurselor administrative poate include, de asemenea, și infracțiuni precum presiunea sau

98. Raport privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 97-a reuniune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013), CDL-AD(2013)033, alineatul 1. Potrivit articolului 12 lit. (a) din Convenția privind accesul la documentele oficiale, „autoritate” înseamnă: 1. Guvernul și autonomia la nivel național, regional și local;

2. Legislativul și sistemul judiciar, în măsura în care îndeplinesc funcții administrative în conformitate cu legislația națională;

3. Persoane fizice sau juridice, în măsura în care exercită competențe administrative. [...]”.

99. Precum și unele dintre beneficiile programelor sociale, inclusiv mărfurile și resursele nemonetare.

100. ibid, alineatul 12.

101. OSCE/OIDD, *Manual pentru observarea finanțării campaniei*, 2015.

intimidarea<sup>102</sup> autorităților publice împotriva funcționarilor publici, precum și utilizarea abuzivă a resurselor administrative legale (utilizarea organelor legislative și executive decizionale și a instanțelor judecătorești în interesele politice ale partidului de guvernământ sau ale candidatului acestuia).<sup>103</sup>

## **BAZE JURIDICE PENTRU PREVENIREA UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE**

Temeiul juridic pentru prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative este definit de legile organice ale Georgiei: Codul electoral al Georgiei, Legea privind asociațiile politice ale cetățenilor și Legea cu privire la Oficiul de Stat de Audit, Legea audiovizualului, Legea privind funcția publică și Legea privind protecția datelor cu caracter personal, Codul penal, Codul contravențiilor administrative.

Cadrul legislativ a fost îmbunătățit de-a lungul anilor pe baza recomandărilor Comisiei de la Veneția și a OSCE/OIDDO, precum și a analizei cazurilor de utilizare a resurselor administrative identificate de organizațiile internaționale și locale de observare în procesul electoral. Ultimele modificări la câteva dintre legile de mai sus au fost efectuate în vara anului 2020. Majoritatea recomandărilor au fost implementate și se poate spune că „în ciuda unor neajunsuri, cadrul legislativ oferă o bază adecvată pentru alegeri democratice.”<sup>104</sup> Același lucru se poate spune, în mod specific, despre temeiul juridic pentru prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative. Cu toate acestea, există câteva „lacune” destul de mari care lasă posibilitatea utilizării abuzive a resurselor administrative, la care ne referim atunci când descriem partea relevantă a cadrului juridic.

### **1. Autonomia electorală**

Cea mai importantă funcție în procesul electoral este atribuită autonomiei electorale, al cărei statut, funcție, autoritate, procedură de funcționare, componență și responsabilități sunt definite în Codul electoral al Georgiei.

autonomia Electorală din Georgia „este un organism administrativ independent, care este independent de alte organisme de stat aflate sub autoritatea sa...”. Aceasta este formată din Comisia Electorală Centrală (denumită în continuare CEC) și personalul acesteia, Comisiile Electorale Supreme ale Republicilor Autonome (denumite în continuare CES) și birourile acestora, Comisiile Electorale Districtuale și Comisiile Electorale de Circumscripție. Organul suprem al autonomiei Electorale din Georgia este CEC, care în cadrul autorității sale conduce și controlează toate nivelurile comisiilor electorale și asigură aplicarea uniformă a legislației electorale a Georgiei pe întreg teritoriul Georgiei.<sup>105</sup>

Funcția CEC și a comisiilor electorale subordonate de district și de circumscripție este de a organiza alegeri pentru Parlamentul Georgiei, președintele Georgiei, organul reprezentativ al municipalității (Sakrebulo) și șeful organului executiv (primarul) municipiului, precum și un referendum și un plebiscit, iar funcția CES este de a organiza alegeri pentru organul reprezentativ suprem (Consiliul Suprem) al Republicii Autonome.

CEC și, respectiv, Comisia Electorală Districtuală asigură desfășurarea alegerilor, referendumurilor și plebiscitelor, în sfera lor de competență, pe tot teritoriul și în districtul electoral din Georgia, controlează punerea în aplicare a legislației electorale din Georgia și asigură aplicarea uniformă a acesteia. Comisia Electorală de Circumscripție asigură desfășurarea alegerilor, referendumurilor și plebiscitelor în sfera sa de competență, pe teritoriul secției de votare, punerea în aplicare a legislației electorale, respectarea procedurii stabilite de lege în timpul votării, exercitarea drepturilor garantate de alegători, reprezentanți și observatori. Competențele fiecărui nivel de comisie electorală sunt definite în Codul electoral.<sup>106</sup>

Toate comisiile electorale sunt formate din 12 membri.

Un membru al comisiei electorale nu este reprezentant al subiectului care îl numește/alege. Acesta este independent în activitățile sale și respectă numai Constituția Georgiei, legea și statutele relevante. Influențarea

102. Ghidul comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 54-a reuniune (Veneția, 10 martie 2016) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 106-a reuniune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), CDL-AD(2016)004, alineatul 1(10).

103. Manual privind utilizarea resurselor administrative pentru organele reprezentative și executive ale autonomiei locale în timpul alegerilor din 15 iunie 2014 Alegeri electorale, p. 2. Departamentul Juridic CEC, 2014, <https://cesko.ge/res/old/other/27/27551.pdf>.

104. OSCE/OIDDO, Raportul final al misiunii de observare a alegerilor. Georgia, Alegerile prezidențiale, 2018 (Varșovia, 28 februarie 2019), alineatul IV, [www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827](http://www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827).

105. Codul electoral al Georgiei [articolul 7].

106. ibid. [articolele: 14, 15, 21, 22, 26, 27].



membrului comisiei electorale sau ingerința în activitățile acestuia în scopul influențării luării deciziilor este interzisă și se pedepsește prin lege.<sup>107</sup> Un membru al comisiei electorale nu are dreptul de a iniția agitație preelectorală și de a lua parte la agitație.<sup>108</sup>

În cazurile de îndeplinire neglijentă sau necorespunzătoare a atribuțiilor oficiale de către un membru al unei comisii electorale districtuale sau de circumscripție, precum și încălcarea gravă a legislației electorale și a regulamentelor comisiei electorale, comisia electorală superioară poate aplica următoarele măsuri disciplinare: mustrare, avertisment, reținerea salariului sau a unei părți a acestuia, încetarea anticipată a autorității (cu excepția unui membru desemnat de către partide). În plus, se impune răspunderea administrativă și penală pentru diferite tipuri de infracțiuni săvârșite de un membru al comisiei electorale. În mod special, persoana care împiedică efectuarea unei înscrieri în registrul de evidență din ziua alegerilor de către o persoană cu drept de prezență în secția de votare, va fi amendată cu 500 de lari georgiani. În cazul corectării datelor înscrise în procesele-verbale de sinteză ale votului și rezultatelor alegerilor, în cazul în care corectarea nu este confirmată de procesul-verbal de corectare al comisiei electorale relevante, președintele și/sau secretarul comisiei electorale de resort va fi amendat cu 500 lari georgiani. În cazul neemiterii sau emiterii cu întârziere a unei copii a procesului-verbal de sinteză a rezultatelor alegerilor, președintele și/sau secretarul comisiei electorale relevante vor fi amendați cu 1 000 de lari georgiani.<sup>109</sup> Falsificarea deliberată a documentelor privind alegerile (listele de alegători, protocoalele, buletinele de vot, jurnalele de înregistrare și buletinele de vot) se pedepsește cu închisoare de până la doi ani.<sup>110</sup>

La prima vedere, toate condițiile pentru prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în cadrul administrării electorale sunt în vigoare. Cu toate acestea, regula privind componența comisiilor electorale permite luarea de decizii părtinoare din punct de vedere politic (benefice pentru partidul de guvernământ).

5 membri ai CEC sunt aleși de Parlamentul Georgiei din rândul candidaților nepartizani cu studii superioare, selectați prin concurs deschis. Președintele CEC este ales de CEC pe baza recomandării Președintelui Georgiei dintre 3 candidați nepartizani cu studii superioare selectați pe baza consultărilor cu entitățile juridice locale nonprofit (necomerciale), de două treimi din totalul membrilor, prin vot secret. În cazul în care CEC nu reușește să aleagă un președinte, președintele va fi ales de Parlamentul Georgiei din rândul aceluiași candidați. Ceilalți 6 membri ai CEC sunt numiți de partidele politice care au câștigat locuri în Parlament și au format o facțiune parlamentară; aceste 6 locuri sunt repartizate între aceste partide proporțional cu voturile obținute la ultimele alegeri parlamentare, având în vedere faptul că un partid nu are dreptul de a numi mai mult de 3 membri în CEC. Partidul nu are dreptul de a schimba membrul CEC desemnat de acesta, din ziua convocării alegerilor și până la însumarea rezultatelor finale ale acestora. Mandatul membrilor CEC este de 5 ani.<sup>111</sup>

5 membri ai Comisiei Electorale Districtuale sunt aleși de CEC din rândul candidaților nepartizani cu studii superioare selectați prin concurs deschis, pentru un mandat de 5 ani, după convocarea alegerilor, pentru o perioadă de timp înainte de anunțarea rezultatelor finale ale alegerilor, 1 membru suplimentar este ales de CEC și 6 membri sunt numiți de partidele politice în același mod ca membrii CEC. Președintele comisiei electorale districtuale este ales de către comisia electorală districtuală dintre membrii comisiei, cu majoritatea membrilor deplini (7 voturi).<sup>112</sup>

O persoană nu poate fi aleasă/desemnată ca membru al CEC și al Comisiei Electorale Districtuale: care nu deține un certificat de funcționar al autonomiei electorale; care a fost demis dintr-o funcție ocupată în autonomia electorală (în termen de patru ani de la data demiterii) pentru încălcarea legislației electorale din Georgia; care a fost declarat contravenient administrativ de către instanță din cauza încălcării legislației electorale din Georgia (în termen de 4 ani de la intrarea în vigoare a hotărârii judecătorești); care a fost condamnat (cu excepția cazului în care persoana a fost amendată ca sancțiune); de asemenea, subiectul/candidatul subiect al alegerilor sau reprezentantul și/sau observatorul acestuia.

6 membri ai Comisiei Electorale de Circumscripție sunt aleși de către CED relevantă, cu majoritatea membrilor cu drepturi depline, cu condiția suplimentară ca membrul ales să fie susținut de cel puțin 3 membri aleși de CEC în CED, pentru un mandat de 5 ani. Un membru al Comisiei Electorale Districtuale nu participă la procedura de alegere a acestor membri dacă acesta este membru de familie al candidatului la comisia electorală de circumscripție respectivă (soț/soție, rudă directă pe ramură ascendentă sau descendentă, fiu vitreg/fiică vitregă; soră, frate, fiu vitreg/fiică vitregă a unui părinte/copil; sora, fratele, părintele soțului/soției). Este interzisă alegerea unei persoane ca membru al comisiei electorale de circumscripție, dacă aceasta a fost numită ca membru al oricărei comisii electorale de către un partid politic la ultimele alegeri generale. Pe lângă acești 6 membri, 6 membri ai comisiei sunt numiți de partidele politice în același mod ca membrii CEC. Mandatul unui membru al Comisiei Electorale de Circumscripție începe în ziua primei reuniuni a Comisiei Electorale de Circumscripție (cu 30-40 de zile înainte de ziua alegerilor) și se încheie de îndată ce se întocmește procesul-verbal de sinteză a rezultatelor votului, în comisia electorală districtuală respectivă.<sup>113</sup>

O parte din condițiile de inadmisibilitate a alegerii/numirii ca membru al Comisiei Electorale de Circumscripție sunt aceleași ca și pentru membrii CEC și CED, cu excepția faptului că membrii Comisiei Electorale de Circumscripție nu trebuie să dețină un certificat de funcționar

107. *ibid.* [articolul 8].

108. *ibid.* [articolul 45].

109. *ibid.* [articolele: 28, 87, 89, 90].

110. Codul penal al Georgiei [articolul 1643].

111. Codul electoral al Georgiei [articolele: 10-13].

112. *ibid.* [articolul: 19, 20].

113. *ibid.* [articolele: 24, 25].



al administrației electorale.<sup>114</sup> În plus, există restricții suplimentare pentru aceștia, și anume, un membru al Parlamentului Georgiei, șeful Biroului Parlamentului Georgiei, ministrul și adjuncții acestuia, șefii de departamente și divizii ai ministerului, președintele organismului reprezentativ municipal (Consiliul municipal – Sakrebulo), primarul și adjuncții acestuia, militarii, funcționarii Ministerului Afacerilor Interne din Georgia, Ministerului Apărării din Georgia, Serviciului de Securitate de Stat al Georgiei, Serviciului de Informații al Georgiei, Serviciului Special al Penitenciarelor, Serviciului Special de Protecție de Stat și Serviciului de Investigații al Ministerului Finanțelor din Georgia, angajații Direcției de Investigații a Serviciului Inspectorului de Stat, judecătorul și asistenții acestuia, angajații Parchetului, nu pot fi aleși/numiți în calitate de membri ai Comisiei. Legea permite alegerea/numirea altor funcționari publici ca membri ai Comisiei Electorale de Circumscripție, care pot fi (deși nu în mod necesar) în concediu pe durata mandatului lor. Statisticile arată că o mare parte dintre cei aleși de comisiile electorale districtuale ca membri ai comisiei electorale de circumscripție sunt funcționari publici, angajați ai persoanelor juridice înființate de organele autonomiei centrale și locale, școlile publice și grădinițe. Aceste persoane sunt influențate relativ ușor de superiorii lor, fapt ce crește, în mod dramatic, riscul utilizării greșite a resurselor administrative.

Regula privind componența comisiilor electorale menționată mai sus și existența unei majorități parlamentare unipartide vor conduce, cel mai probabil, la alegerea celor 5 candidați doriți pentru acest partid ca membri ai CEC. În plus, această regulă a permis partidului de guvernământ să numească 3 membri CEC din cele 6 locuri alocate partidelor din 2017. În plus, regula privind alegerea președintelui CEC va duce cel mai probabil la selectarea unui candidat dorit pentru partidul de guvernământ. Astfel, 9 din 12 membri ai CEC, inclusiv președintele CEC, adjunctul acestuia și secretarul CEC, sunt, cel mai probabil, preferați de partidul de guvernământ. CEC cu o astfel de componență alege 6 membri ai fiecărei comisii electorale districtuale, iar restul de 6 membri sunt numiți de partide în aceeași proporție ca la numirea membrilor CEC. Astfel, 9 din cei 12 membri ai comisiilor electorale districtuale, inclusiv șefii comisiilor, sunt, cel mai probabil, preferați de partidul de guvernământ. Situația este identică în comisiile electorale de circumscripție.<sup>115</sup>

Acest lucru este dovedit de faptul că, în timpul alegerilor prezidențiale din 2018, o persoană aleasă ca membru al comisiei electorale de circumscripție de către comisia electorală districtuală sau o persoană numită ca membru al comisiei electorale de circumscripție de către partidul de guvernământ a fost aleasă în calitate de președinte în toate comisiile electorale de circumscripție.<sup>116</sup> Este rezonabil să spunem că această componență a comisiilor este cea care a condus la faptul că, de-a lungul anilor, aproape niciuna dintre plângerile care solicita renumărarea rezultatelor votului nu a fost satisfăcută (toate cele 21 de astfel de plângeri au fost respinse în timpul alegerilor prezidențiale din 2018 și, după primul tur de scrutin, din 654 de plângeri depuse la comisiile electorale districtuale, care priveau, în principal, încălcările procedurale constatate în ziua alegerilor, doar 20% au fost satisfăcute, integral sau în parte).<sup>117</sup>

Un raport al Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului afirmă că „este adevărat că reprezentarea politică proporțională în comisiile electorale este în conformitate cu practica internațională consacrată, dar aceste noi reguli au afectat, în mod negativ, percepția publicului cu privire la imparțialitatea comisiilor electorale.”<sup>118</sup>

***În concluzie, se poate spune că regula adoptată în 2017 pentru componența comisiilor electorale, care este încă în vigoare, este un exemplu de utilizare abuzivă a resurselor administrative legale.***

Regulile actuale de componență a comisiilor electorale oferă publicului un sentiment de proces decizional părtinitor din partea comisiilor, chiar și atunci când nu există o bază obiectivă pentru a face acest lucru, ceea ce subminează încrederea în rezultatele alegerilor.

## **2. Finanțarea partidelor politice**

Având în vedere funcția constituțională a partidelor politice, este importantă asigurarea legislativă a independenței acestora. Una dintre cele mai importante componente ale independenței unui partid este finanțarea activităților sale, astfel încât acesta să nu depindă de sursa de finanțare. Acest lucru se realizează, pe de o parte, prin finanțarea partidelor într-un mod echitabil, stabilit prin lege și, pe de altă parte, prin limitarea sumei de bani donate partidelor politice de către persoanele fizice și juridice.

Regula de finanțare a partidelor politice este definită în Legea organică a Georgiei privind asociațiile politice ale cetățenilor [Capitolul III] și, în timpul alegerilor, de asemenea, și de Codul electoral.

114. Faptul că un certificat de alegere în autonomie pentru un funcționar nu este obligatoriu pentru membrii Comisiei Electorale de Circumscripție are un impact negativ semnificativ asupra calității muncii acestei comisii, chiar dacă sunt oferite cursuri de formare.

115. Înainte de 2017, toate nivelurile comisiilor electorale erau formate din 13 membri, cu șapte locuri rezervate partidelor și fiecare partid avea câte un membru. În consecință, numărul estimat de candidați pentru partidul de guvernământ în comisia electorală era de 54%, iar din 2017 acest număr a crescut la 75%.

116. Raportul final OSCE/OIDDO al misiunii de observare a alegerilor, Georgia, Alegerile prezidențiale, 2018 (Varșovia, 28 februarie 2019), alineatul V, [www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827](http://www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827).

117. Ibid, alineatul XIV.

118. Ibid, alineatul V.

a. Finanțarea de stat a partidelor politice. Înainte de 2006, legea prevedea posibilitatea finanțării de stat pentru partide, deși aceasta nu era o obligație și niciun partid nu a primit finanțare de la stat. Din 2006, legea prevede că statul va finanța partidele care au candidat independent sau într-un bloc electoral, la ultimele alegeri parlamentare, dacă partidul sau blocul electoral în cauză primește cel puțin 4% din voturi. Suma finanțării a fost proporțională cu numărul de voturi primite de partid/blocul electoral. A fost stabilită, de asemenea, și suma pentru fiecare vot primit. Suma alocată blocului electoral a fost împărțită, în mod egal, între partidele aflate în alianță în bloc. În 2007, finanțarea partidelor a fost suplimentată cu așa-numita finanțare de bază fixă, iar la baza de finanțare a partidelor a fost adăugată o alternativă, depășind pragul electoral de 3% în alegerile guvernamentale locale. Din 2012, finanțarea partidelor a fost completată de un stimulente pentru echilibrul de gen – finanțarea partidelor ar crește cu 10% dacă ar fi incluse două candidate de sex feminin în fiecare dintre cele 10 partide de pe lista proporțională. Din 2014, acest stimulente a crescut la 30% dacă ar fi fost incluse trei candidate de sex feminin în fiecare 10 partide, în sistemul proporțional pentru alegeri; în plus, finanțarea partidelor s-a bazat pe depășirea unui prag electoral de 3% la alegerile parlamentare sau locale.<sup>119</sup>

De menționat faptul că în 2013, la formula de finanțare a partidului a fost adăugată o componentă (300 000 de lari georgiani) pentru formarea unei facțiuni parlamentare de către membrii partidului și, din 2018, a fost acordată finanțare unui partid care nu a reușit să depășească pragul electoral, dar cel puțin unul dintre candidații săi a câștigat o circumscripție cu un singur partid și a format o facțiune parlamentară. Cea mai recentă modificare este un exemplu clar de utilizare abuzivă a resurselor administrative legale. În 2018, unul dintre partidele din parlament era reprezentat de un singur membru al parlamentului, care a câștigat într-o circumscripție uninominală, care s-a alăturat majorității parlamentare și căruia i-au fost „împrumutați” mai mulți membri ai parlamentului, prin desemnarea de către partidul de guvernământ pentru a forma o facțiune (printr-un astfel de truc, acest partid a primit o finanțare anuală de stat de 600 000 de lari georgiani).

Pe lângă finanțarea descrisă mai sus, legea prevede și finanțare suplimentară pentru partidele politice:

- în anul alegerilor generale ale organelor de autoguvernare parlamentare și locale, formațiunea politică eligibilă pentru finanțare conform rezultatelor ultimelor alegeri generale, a primit finanțare de la stat pentru a acoperi costurile reclamelor de televiziune în timpul campaniei electorale în valoare de trei ori numărul de voturi primite, dar nu mai mult de 600 000 de lari georgiani;<sup>120</sup>
- fonduri suplimentare sunt alocate anual pentru astfel de partide pentru a finanța cercetări, formare, conferințe, călătorii de afaceri, proiecte regionale, proiecte de educație civică și electorală pentru alegători;<sup>121</sup>
- în ziua alegerilor, să asigure reprezentarea în comisiile electorale, partidul care are finanțare de la stat și blocul electoral, în care se află respectivul partid, precum și blocul electoral, în care partidele aflate în alianță au primit cel puțin 3% din totalul de voturi la ultimele alegeri generale parlamentare sau municipale, va primi aproximativ 370 000 de lari georgiani;<sup>122</sup>
- partidul care participă la alegeri, în mod independent, și blocul electoral, care va primi 5% sau mai mult din voturi la alegerile parlamentare și, la primul tur al alegerilor prezidențiale, 10% sau mai mult din voturile exprimate la alegeri, nu va primi mai mult de 1 milion de lari georgiani de la bugetul de stat al Georgiei, o singură dată, pentru a acoperi cheltuielile efectuate în timpul campaniei electorale;<sup>123</sup>
- un partid independent și un bloc electoral, care obține cel puțin 3% sau mai mult din voturile exprimate la alegerile generale ale organelor reprezentative municipale (Sakrebulo) nu va primi mai mult de 500 000 de lari georgiani de la bugetul de stat al Georgiei, o singură dată, pentru a acoperi cheltuielile efectuate în campania electorală pentru Sakrebulo/primar.<sup>124</sup>

De asemenea, trebuie menționat faptul că legea nu interzicea formarea mai multor facțiuni parlamentare de către membrii unui partid (nu trebuie să fie mai puțin de șase membri într-o facțiune), care au fost utilizate de partide și au obținut privilegiile procedurale definite în regulamentul parlamentar și resurse financiare alocate pentru activitățile facțiunilor. Acesta este, de asemenea, un exemplu de utilizare abuzivă a resurselor administrative legale.

O astfel de regulă a finanțării de stat a partidelor, în special a finanțării suplimentare, creează un dezechilibru semnificativ între partidele care primesc finanțare de la stat și restul partidelor. Acest dezechilibru a fost eradicat, în mod semnificativ, în urma modificărilor legislative din 2020, care vor intra în vigoare după alegerile parlamentare din 2020.

119. Legea organică a Georgiei privind asociațiile politice ale cetățenilor [articolul 30].

120. *ibid.* [articolul 30].

121. *ibid.* [articolul 301].

122. Codul electoral al Georgiei [articolul 43].

123. *ibid.* [articolul 56].

124. *ibid.* [articolul 56].

După alegerile parlamentare din 2020, partidul politic, care va obține cel puțin 1% din prezența efectivă la vot la ultimele alegeri parlamentare din Georgia, va primi finanțare de la stat, toate finanțările suplimentare menționate mai sus vor fi anulate, iar din 2028, finanțarea care stimulează echilibrul de gen<sup>125</sup> va fi anulată, iar finanțarea partidului va fi de 15 lari georgiani (pentru cel mult 50 000 de voturi) pentru fiecare vot primit la ultimele alegeri parlamentare și mai mult de 50 000 pentru fiecare vot, în valoare de 5 lari georgiani.<sup>126</sup>

- b. Finanțarea privată a partidelor politice. Finanțarea privată a unui partid politic include cotizațiile de membru și donațiile voluntare ale membrilor de partid, precum și veniturile anuale primite din realizarea și diseminarea simbolurilor, organizarea de prelegeri, expoziții și alte evenimente publice, în baza scopurilor statutare, a publicațiilor și a altor activități, care nu trebuie să depășească de două ori minimumul finanțării de bază impuse de lege. Cea mai mare parte a finanțării private a partidului provine din donații.

Suma transferată în contul bancar al partidului de la un cetățean georgian și de o persoană juridică, din propriile conturi bancare, într-o bancă comercială autorizată în Georgia, este considerată o donație legală. Această entitate juridică trebuie să fie înregistrată în Georgia, iar partenerii săi trebuie să fie numai cetățeni georgieni și entitățile juridice înregistrate în Georgia ai căror beneficiari finali sunt numai cetățeni georgieni. Sunt considerate donații legale și bunurile materiale sau necorporale și serviciile primite de către parte, în mod gratuit, sau cu reducere/condiții preferențiale (cu excepția muncii prestate voluntar de către voluntar).

Pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative, partidul are interdicția de a accepta donații anonime, precum și de la: un organism de stat, o organizație de stat, o persoană juridică de drept public, o societate publică creată cu participarea socială a statului; de la o persoană juridică nonprofit și o organizație religioasă, cu excepția organizării de prelegeri, seminare și alte evenimente publice similare; de la o persoană juridică în cazul căreia mai mult de 15% din venitul efectiv al anului calendaristic sau al anului electoral anterior (înainte de ziua votului) este obținut prin achiziție de stat simplificată în favoarea sa sau în favoarea întreprinderii înființate cu participarea sa. De asemenea, este interzisă primirea de donații de la cetățeni și persoane juridice din alte țări, organizații și mișcări internaționale, cu excepția prelegerilor, seminarelor și a altor evenimente publice similare, de la apatrizi.

Valoarea maximă a donațiilor efectuate pentru un an este de 60 000 de lari georgiani (aproximativ 16 000 EUR) pe cetățean și 120 000 de lari georgiani pe persoană juridică. Valoarea anuală a cotizației de membru plătită de un membru al partidului nu trebuie să depășească 1 200 de lari georgiani.

Suma totală a cheltuielilor efectuate de parte și în favoarea unei alte persoane, în cursul anului, nu va depăși 0,1% din produsul intern brut al Georgiei, pentru anul precedent. În 2020, această sumă a fost egală cu 50 de milioane de lari georgiani (aproximativ 13,3 milioane EUR).

Interdicțiile menționate mai sus impuse unui partid politic se aplică, de asemenea, și persoanelor cu obiective electorale declarate.

- c. Transparența activităților financiare ale unui partid politic. Partidul este obligat să trimită situația financiară a anului precedent Oficiului de Stat de Audit, înainte de data de 1 februarie a fiecărui an, împreună cu concluzia auditorului independent. Declarația trebuie să reflecte activele partidului, veniturile sale anuale (inclusiv cotizațiile de membru și donațiile, precum și identitatea donatorilor) și cheltuielile (inclusiv cheltuielile electorale). Transparența activităților financiare ale partidului este asigurată de Oficiul de Stat de Audit, care este obligat să publice declarația pe site-ul său, în termen de cinci zile de la primirea acesteia. În cazul în care partidul nu depune declarația financiară la Oficiul de Stat de Audit înainte de 1 februarie, Oficiul de Stat de Audit îl va notifica în scris, iar dacă partidul nu depune declarația financiară în următoarele cinci zile, acesta își va pierde dreptul de a obține finanțare de stat în anul următor.

După convocarea alegerilor, toți subiecții electorali au obligația de a depune un raport financiar la Oficiul de Stat de Audit, o dată la trei săptămâni, în forma prescrisă de Oficiul de Stat de Audit și subiecții electorali care, conform datelor preliminare, obțin numărul necesar de voturi stabilite de Codul electoral, în termen de cel mult 12 zile de la votare, trebuie să depună la Oficiul de Stat de Audit un raport privind fondurile utilizate de la data convocării alegerilor din ziua alegerilor. Toți subiecții electorali trebuie să prezinte un raport privind fondurile utilizate de la data publicării rezultatelor finale de la data alegerilor, care trebuie să fie însoțit de un raport de audit către Oficiul de Stat de Audit, în cel mult o lună de la publicarea rezultatelor alegerilor, iar subiecții electorali care participă la al doilea tur de scrutin, în cel mult o lună de la publicarea rezultatelor celui de al doilea tur.<sup>127</sup>

125. Finanțarea care stimulează echilibrul de gen până în 2028, în valoare de 30% din finanțarea de bază, va fi acordată unui partid dacă unul dintre cei trei candidați aflați pe fiecare dintre listele de partid depune la ultimele alegeri parlamentare este de sex opus.

126. Legea organică a Georgiei privind asociațiile politice ale cetățenilor [articolul 30].

127. Codul electoral al Georgiei [articolele: 54, 57, 192].

- d. Sancțiuni pentru încălcarea regulilor de finanțare a partidelor. Încălcarea regulilor de finanțare a partidelor este o infracțiune administrativă și sunt impuse sancțiuni financiare pentru astfel de încălcări (de exemplu, dacă un partid sau o persoană cu un scop electoral declarat primește și/sau ascunde o donație interzisă legal sau o taxă de membru, suma primită va fi creditată la bugetul de stat și acesta va fi amendat cu o sumă dublă). O persoană împuternicită din cadrul Oficiului de Stat de Audit va întocmi un proces-verbal de încălcare administrativă și acesta se transmite imediat spre aprobare instanței de judecată. Instanța trebuie să ia o decizie în termen de 15 zile, iar în perioada preelectorală, în termen de cinci zile. Hotărârea judecătorească poate fi atacată la curtea de apel, care trebuie să ia o decizie în termen de 15 zile, iar în perioada preelectorală, în termen de 72 de ore.

### 3. Interzicerea utilizării resurselor administrative în campania preelectorală (agitație)

---

Campania preelectorală (agitația) începe oficial cu 60 de zile înainte de ziua alegerilor. Pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative în perioada campaniei preelectorale, legea impune o serie de restricții și sancțiuni pentru încălcarea acestora.<sup>128</sup>

- a. În timpul campaniei preelectorale este interzisă distribuirea materialelor de agitație sau utilizarea vehiculelor de agitație și a altor mijloace cu echipamente speciale pentru agitația preelectorală. Contravenientul va fi amendat cu 1 000 de lari georgiani și, dacă acesta este funcționar public, cu 2 000 de lari georgiani.<sup>129</sup>
- b. Următorii nu au dreptul de a organiza agitație preelectorală și de a participa la agitație: membrii comisiilor electorale; judecători; funcționari publici ai Procuraturii din Georgia, Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Apărării, Serviciilor de Securitate de Stat și de Informații și Serviciului Special de Protecție a Statului; alți funcționari publici în timpul programului de lucru și/sau când își exercită direct funcțiile oficiale; 130 Auditorul General; Apărătorul Public al Georgiei; membri ai Comisiei Naționale de Comunicații din Georgia și ai Comisiei Naționale de Reglementare a Energiei și Apei din Georgia; angajații persoanelor juridice de drept public (cu excepția angajaților instituțiilor de învățământ superior și profesional, ai organizațiilor religioase și ai Baroului din Georgia); angajații persoanelor juridice nonprofit (necomerciale) înființate de stat sau municipalitate și cadrele didactice din școlile publice în timpul programului de lucru sau când își îndeplinesc funcțiile oficiale, în mod direct. Cei care încalcă această interdicție vor fi amendați cu 2 000 de lari georgiani.<sup>131</sup>
- c. Realizarea agitației preelectorale de către organizator la evenimentul/prezentarea organizată cu finanțarea bugetului de stat sau municipal al Georgiei se consideră drept utilizare a resurselor administrative și este interzisă. Este interzisă utilizarea, în timpul campaniei preelectorale pentru sprijinirea sau în opoziție cu orice partid politic sau candidat, a acelor mijloace de comunicare, servicii de informare și diverse echipamente destinate instituțiilor de stat, organelor municipale și organizațiilor finanțate de la bugetul de stat al Georgiei. Utilizarea vehiculelor deținute de autoritățile statului sau de organele municipale este, de asemenea, interzisă, cu excepția cazului în care vehiculul oficial este utilizat de un funcționar politic,<sup>132</sup> protejat de un serviciu special de securitate a statului. Contravenientul celor de mai sus va fi amendat cu 2 000 de lari georgiani.<sup>133</sup>

De asemenea, este interzis ca un partid politic sau candidat să utilizeze clădirile în care se află autoritățile de stat și municipale sau organizațiile finanțate de stat, dacă alte partide politice și candidați nu au acces la aceleași clădiri sau similare, în aceleași condiții. Funcționarul care încalcă această interdicție și eliberează permisul relevant va fi amendat cu 1 000 de lari georgiani.<sup>134</sup>

- d. Este interzis ca un funcționar guvernamental de stat sau local să desfășoare agitație preelectorală în timpul programului de lucru și/sau în îndeplinirea funcțiilor oficiale (această restricție nu se aplică funcționarilor politici și utilizării timpului alocat pentru agitația preelectorală la televiziune și radiodifuziune), strângerea de semnături în timpul călătoriilor de afaceri și agitației preelectorale, implicarea unei persoane subordonate sau dependente, în alt mod, în agitația preelectorală. Cei care încalcă această interdicție vor fi amendați cu 2 000 de lari georgiani.<sup>135</sup> În plus, influențarea voinței unui alegător și/sau încălcarea secretului votului, săvârșită cu violență, făcând uz de dependența materială sau oficială, se pedepsește cu amendă, arest la domiciliu, pe o perioadă de la șase luni

128. ibid [articolele: 45, 48, 49, 112, 136].

129. ibid [articolul 80].

130. Legea Georgiei privind serviciul public [articolul 15].

131. Codul electoral al Georgiei [articolul 79].

132. Funcționar politic – Președintele Georgiei, membru al parlamentului, prim-ministru, alți membri ai guvernului și adjuncții acestora, membri ai celor mai înalte organe reprezentative și șefi de guvern ai republicilor autonome, membri ai organului reprezentativ municipal - Sakrebulo și ai organului executiv – primar, reprezentant al statului [Codul electoral al Georgiei, articolul 2].

133. Codul electoral al Georgiei [articolul 88].

134. ibid. [articolul 81].

135. ibid. [articolul 88].

la doi ani sau închisoare pe un termen de până la trei ani și o astfel de faptă, săvârșită în mod repetat, împotriva mai multor persoane sau în grup, se pedepsește cu închisoare de până la patru ani.<sup>136</sup>

- e. Incompatibilitatea statutului unui candidat la funcția de membru al Parlamentului cu funcția sa: Incompatibilitatea statutului candidatului la calitatea de membru al Parlamentului cu funcția sa oficială stabilită prin Codul electoral servește la prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative, în special, a abuzului funcției sale de către candidat în scopul de a obține un avantaj la alegeri. Și anume, următorii funcționari trebuie să demisioneze și să fie demisi cel târziu în a doua zi după ce au fost nominalizați, în mod oficial, în calitate de candidați pentru calitatea de membru al parlamentului: președintele și miniștrii Georgiei (cu excepția primului ministru), miniștrii republicilor autonome, șefii de guvern și subdiviziunile de stat și adjuncții acestora; membrii Consiliului de autonomie al Băncii Naționale a Georgiei; auditorul general și adjuncții acestuia; reprezentanții statului și adjuncții acestora; președintele și primarul consiliului municipal; funcționarii Ministerului Afacerilor Interne și ai Ministerului Apărării din Georgia, ai serviciilor de securitate și informații și ai Serviciului Special de Protecție a Statului; șeful de cabinet al Consiliului Național de Securitate și adjunctul acestuia; șeful Biroului Funcției Publice și adjuncții acestuia; membri ai Înalțului Consiliu al Justiției; judecători; procurorii, adjuncții acestora, asistenții și anchetatorii; membri ai Comisiei Naționale de Comunicații și ai Comisiei Naționale de Reglementare în Energie și Apă; Apărătorul public al Georgiei și adjunctul acestuia; consilieri ai președintelui Georgiei.

S-a stabilit o incompatibilitate de poziție similară celor de mai sus pentru candidații la calitatea de membru în organul reprezentativ municipal și candidații la primărie. Mandatul acestora încetează înainte de a fi nominalizați în mod oficial.

- f. Interzicerea utilizării fondurilor bugetare: Pentru a preveni utilizarea fondurilor bugetare de către partidul de guvernământ în vederea obținerii sprijinului alegătorilor, de la începerea oficială a campaniei electorale până în ziua alegerilor, este interzisă:
- implementarea de proiecte/programe care nu au fost prevăzute anterior în bugetul de stat al Republicii Georgia, al republicii autonome sau al municipiului, cu excepția cazului în care proiectele/programele sunt finanțate cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor în limitele alocațiilor prevăzute de codul bugetar relevant și/sau a fondurilor alocate din aceste alocații, precum și a fondurilor alocate de către donatori;
  - majorarea cuantumului prestațiilor sociale (pensie, asistență socială, indemnizație etc.) și introducerea de noi beneficii și/sau beneficii sociale, dacă acest lucru nu a fost stabilit prin lege înainte de începerea campaniei electorale;
  - plasarea unui videoclip publicitar în emisiunea radiodifuzorului de către guvernul de stat sau un organism municipal, care să conțină informații referitoare la activitatea desfășurată sau planificată de agenția relevantă;
  - producerea de material de agitație, material video sau audio, un site web sau o parte din acesta din fonduri de la bugetul de stat sau de la bugetul municipal, care să reflecte partidul politic/candidatul sau numărul de serie de participare la alegeri al acestuia și/sau să conțină informații pro sau contra partidului/candidatului;
  - utilizarea numărului de ordine al unui partid politic/candidat la alegeri sau a numărului de prezență al acestuia, într-o reclamă socială realizată din fondurile bugetului de stat sau ale bugetului municipal.

Interdicția prevăzută la primele două alineate nu se aplică finanțării măsurilor de eliminare a consecințelor unui dezastru natural sau a altor circumstanțe de forță majoră.

De remarcat faptul că aceste interdicții au fost rareori încălcate, însă, în anii alegerilor generale, bugetele de stat și municipale au fost planificate în așa fel încât creșterea prestațiilor sociale și demararea sau finalizarea proiectelor de infrastructură a coincis cu perioada oficială a campaniei preelectorale.

- g. Interzicerea circulației personalului înalților funcționari: În practică, a fost destul de comună schimbarea șefilor autorităților de stat și autonomiei locale în perioada electorală, care, în opinia partidului de guvernământ, nu reușeau să asigure protecția intereselor sale electorale. Pentru a preveni o astfel de acțiune, de la încheierea perioadei de înregistrare a subiecților electorali și până la sfârșitul zilei de votare, a fost interzisă circulația înalților funcționari ai organului municipal, poliției și procuraturii, cu excepția cazurilor de expirare a mandatului lor și/sau de încălcare a legii de către aceștia.

De la introducerea interdicției de mai sus, înaintea fiecărei alegeri, au existat mai multe cazuri de demisie voluntară din funcția de primar al municipiului, ducând la suspiciunea rezonabilă că demisia nu a fost voluntară, ci forțată.

<sup>136</sup>. Codul penal al Georgiei [articolul 1644].

h. Comisie interagenții: Pentru a preveni și a răspunde încălcărilor legislației electorale de către funcționarii publici, se înființează o comisie interagenții cu Ministerul Justiției din Georgia, prin ordin al ministrului, pentru coordonarea de activități interagenții și dezvoltarea de propuneri relevante. Comisia se constituie cel târziu la data de 1 iulie a anului electoral, iar în cazul alegerilor parlamentare extraordinare, în termen de trei zile de la desemnarea alegerilor și se desființează de îndată ce rezultatele finale ale alegerilor sunt anunțate, în mod oficial. Competențele și procedura de funcționare a comisiei se stabilesc prin statutul aprobat de ministrul justiției.

Comisia este formată, de obicei, din ministrul afacerilor interne, ministrul afacerilor externe, ministrul finanțelor, ministrul apărării, ministrul dezvoltării regionale și infrastructurii, ministrul educației, științei, culturii și sportului, ministrul PDI din teritoriile ocupate, muncii, sănătății și afacerilor sociale, Procurorul General al Georgiei și șeful Serviciului de Securitate de Stat și reprezentanții Oficiului de Stat de Audit. Comisia este prezidată de ministrul justiției din Georgia sau de adjunctul acestuia.

Partidele politice care primesc finanțare de la bugetul de stat al Georgiei participă la activitățile comisiei interagenții cu drept de vot deliberativ, precum și alte partide o singură dată, care furnizează Comisiei informații cu privire la încălcări ale legislației electorale de către funcționarii publici la reuniunea în care se discută problema relevantă

Potrivit Codului electoral, comisia interagenții asigură verificarea informațiilor primite de funcționarii publici de la subiecții implicați în procesul electoral cu privire la încălcarea legislației electorale și a informațiilor difuzate de mass-media. În cazul confirmării încălcării legislației, comisia adresează o recomandare oricărui funcționar public, organ administrativ, CEC cu solicitarea de a lua măsurile corespunzătoare, într-un termen rezonabil.

Potrivit organizațiilor de observare a alegerilor și a diverselor părți interesate, în timpul examinării plângerilor, s-a observat imparțialitatea comisiei și un răspuns inadecvat la nereguli, iar examinarea plângerilor care nu intrau în sfera mandatului acesteia, a redus eficiența comisiei.<sup>137</sup>

#### 4. Observatori locali și internaționali

---

Organizațiile locale și internaționale de observare, care monitorizează întregul proces electoral prin intermediul unui reprezentant al organizației, joacă un rol important în detectarea încălcărilor legii electorale în procesul electoral, inclusiv a utilizării abuzive a resurselor administrative. Organizațiile locale de observare încep, de obicei, să observe procesul electoral cu câteva luni înainte de începerea oficială a procesului electoral și publică, în mod periodic, un raport de observație. Majoritatea declarațiilor, plângerilor și proceselor cu privire la încălcarea legislației electorale sunt formulate de către acestea.

Statutul, drepturile și obligațiile unei organizații de observare și ale unui observator sunt definite de Codul electoral al Georgiei [articolele: 39-41].

O organizație locală de observare poate fi o entitate juridică locală non-profit (necomercială) a cărei cartă sau alt document fondator (înregistrat cu cel puțin un an înainte de data alegerilor) prevede monitorizarea alegerilor și/sau protecția drepturilor omului.

O organizație internațională de observatori poate fi un reprezentant al unui alt stat, o organizație înregistrată într-un alt stat sau o organizație internațională al cărei document/cartă de înființare prevede monitorizarea alegerilor și/sau protecția drepturilor omului și ale cărei activități se bazează pe principii recunoscute internațional.

Organizația locală de observatori dobândește drepturile definite de Codul electoral după înregistrarea la CEC sau la comisia electorală de district relevantă, iar organizația internațională de observatori, după înregistrarea la CEC. Observatorii din aceste organizații trebuie, de asemenea, să se înregistreze.

Observatorul are dreptul: să participe la reuniunile comisiei electorale; să circule liber pe teritoriul secției de votare și să observe toate etapele procesului de votare, în mod liber, fără piedici; să participe la inspecția urnelor de vot înainte de sigilarea acestora și după ce sunt deschise; să observe numărarea voturilor în condiții care să asigure vizualizarea buletinului de vot; să observe întocmirea procesului-verbal de sinteză a rezultatelor votului și a altor documente de către comisia electorală a circumscripției; în cazul constatării încălcării procedurii de vot, să se adresează cu o declarație/reclamație președintelui comisiei electorale de circumscripție, cu cererea de a preveni încălcarea; să conteste

137. Raportul final OSCE/OIDD al misiunii de observare a alegerilor. Georgia, Alegerile prezidențiale, 2018 (Varșovia, 28 februarie 2019), alineatul XII, [www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827](http://www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827).



acțiunile comisiei electorale sau ale unui membru al comisiei la o comisie electorală superioară și în instanță; să primească copii ale proceselor-verbale de sinteză ale comisiilor electorale ...

Persoana în cauză va fi amendată cu 500 de lari georgiani pentru restrângerea drepturilor legale ale unui observator sau obstrucționarea activităților acestuia.<sup>138</sup>

## 5. Participarea mass-mediei la procesul electoral

Procesul de luare a deciziilor în cunoștință de cauză de către alegători este influențat, în mod semnificativ, de mass-media, în special de televiziune și radiodifuziune, iar în ultimii ani, de rețelele sociale de pe internet. Pentru a oferi alegătorilor informații obiective, condiții mai mult sau mai puțin egale pentru partidele participante la alegeri și pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative, legislația electorală stabilește o serie de obligații pe care trebuie să le îndeplinească radiodifuzorii care utilizează resursa de frecvență a statului, după începerea oficială a campaniei electorale. Utilizarea internetului nu este reglementată de lege.

Potrivit legii, „în timpul campaniei preelectorale, radiodifuzorul trebuie să respecte principiul imparțialității și echității în difuzarea programelor socio-politice și acoperirea electorală în conformitate cu Legea Georgiei privind radiodifuziunea, Codul de conduită pentru radiodifuzori și această lege”.<sup>139</sup> Radiodifuzorul trebuie să difuzeze dezbaterile preelectorale, în mod nediscriminatoriu, și cu participarea<sup>140</sup> tuturor subiecților electorali calificați.<sup>141</sup>

Radiodifuzorul public<sup>142</sup> este obligat să aloce cinci minute pe oră, în timpul campaniei electorale generale, pentru plasarea gratuită a reclamelor preelectorale și să distribuie acest timp, în mod egal, subiecților electorali calificați, la fiecare trei ore, cu condiția ca timpul de publicitate alocat unui subiect să nu depășească 90 de secunde. În plus, radiodifuzorul public este obligat să aloce timp pentru plasarea reclamelor preelectorale ale tuturor celorlalți subiecți electorali și să distribuie timpul respectiv, în mod egal, între aceștia.<sup>143</sup>

Radiodifuzorul național<sup>144</sup> este obligat să aloce cel puțin 7 minute și 30 de secunde la fiecare trei ore în timpul campaniei electorale generale pentru a plasa reclame preelectorale gratuite și să distribuie acest timp, în mod egal, subiecților electorali calificați, cu condiția ca timpul de publicitate alocat unui subiect să nu depășească 90 de secunde. De asemenea, acesta are dreptul să aloce timp pentru publicitatea preelectorală plătită; tariful pentru timpul plătit trebuie să fie același pentru toți subiecții electorali.<sup>145</sup> Spre deosebire de radiodifuzorul public, radiodifuzorul național general nu este obligat să aloce timp de antenă gratuit altor subiecți electorali.

Radiodifuzorul local are obligația să plaseze reclame preelectorale, în mod gratuit, numai dacă plasează reclame preelectorale plătite ale subiectului electoral care a primit finanțare de la stat pentru a acoperi costurile de plasare a reclamelor la televiziune.

Radiodifuzorul are dreptul de a recunoaște un partid politic ca subiect electoral calificat, care, conform sondajelor de opinie publică efectuate pe întreg teritoriul Georgiei, în conformitate cu condițiile stabilite de Codul electoral, conform rezultatelor a cel puțin cinci sondaje efectuate în anul electoral sau a unui sondaj efectuat cu o lună înainte de alegeri, se bucură de sprijinul a cel puțin 4% dintre alegători și, în consecință, îi alocă timp de publicitate gratuit.

Raportul misiunii de observare a OSCE afirmă că „sistemul existent, în care partidele mai mari au timp de antenă liber și alte oportunități largi, în timp ce partidele mai mici și candidații independenți sunt limitați, în mod incorect, este incompatibil cu angajamentele OSCE”.<sup>146</sup>

Din 2025 regula descrisă mai sus va fi parțial schimbată. Timpul de antenă gratuit va fi distribuit, în mod egal, partidelor politice care au obținut cel puțin 3% din voturi la ultimele alegeri parlamentare.

De menționat că în 2020, 18 partide aveau statutul de subiect electoral calificat, în timp ce la alegerile parlamentare au participat 55 de partide, dintre care șapte au fost unite în două blocuri electorale.

138. Codul electoral al Georgiei [articolul 91].

139. *ibid.* [articolul 51].

140. Subiect electoral calificat – un partid politic care primește finanțare de la stat, precum și un bloc electoral care include un astfel de partid.

141. Această normă este valabilă până în 2025, iar atunci, dacă vreun partid este invitat la dezbateri, radiodifuzorul trebuie să invite, de asemenea, și un partid cu un rezultat similar sau mai bun la ultimele alegeri parlamentare.

142. Radiodifuzor public – Radiodifuzor TV și radio înființat pe baza proprietății statului, care acționează pe bază de fonduri publice, independent de guvern și răspunzător în fața publicului, care nu este afiliat niciunei agenții guvernamentale și își propune să ofere diverse programe publicului, fără nicio influență politică și comercială, corespunzător intereselor publice.

143. *ibid.* [articolul 51].

144. Radiodifuziune națională generală – care difuzează cu cel puțin două subiecte (inclusiv știri și subiecte socio-politice), disponibilă pentru cel puțin 90% din populația Georgiei.

145. Codul electoral al Georgiei [articolul 50].

146. Raportul final OSCE/OIDDO al misiunii de observare a alegerilor. Georgia, Alegerile prezidențiale, 2018 (Varșovia, 28 februarie 2019), alineatul XII, [www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827](http://www.osce.org/ka/odhr/elections/georgia/414827).



## 6. Litigiile electorale

Litigiile electorale sunt un proces care însoțește toate alegerile. Pe parcursul tuturor alegerilor sunt depuse sute de declarații, reclamații și procese cu privire la procesul electoral, către organele și instanțele de stat, calitatea examinării cărora determină gradul de prevenire a încălcărilor legii electorale și, în consecință, gradul de încredere în rezultatele alegerilor.

Termenul și procedura de contestare a încălcării legislației electorale, precum și numărul de persoane care au dreptul de a formula o cerere/contestație către comisia electorală și de a intenta un proces în instanțele de drept comun sunt definite în detaliu în Codul electoral al Georgiei [articolele 77, 78] și termenii și procedura pentru formularea și revizuirea unei cereri constituționale privind constituționalitatea alegerilor care urmează să fie desfășurate sau sunt desfășurate pe baza acestei norme la Curtea Constituțională a Georgiei sunt determinate de Legea organică a Georgiei, la Curtea Constituțională a Georgiei.

În aproape toate disputele electorale posibile, subiecții electorali înregistrați sau reprezentanții acestora, organizațiile de observatori acreditate sau observatorii acestora și membrii comisiilor electorale au dreptul de a formula o cerere/ plângere/revendicare. Cu toate acestea, alegătorii pot depune o plângere doar dacă nu se află pe lista electorală, fapt pe care misiunea de observare a OSCE îl consideră a fi o încălcare a angajamentelor OSCE, a altor standarde internaționale și a practicii internaționale.<sup>147</sup> Trebuie remarcat faptul că acordarea dreptului pentru alegători de a face apel cu privire la alte probleme, crește dramatic numărul de plângeri, inclusiv a celor nefondate, ceea ce afectează, în mod negativ, calitatea deciziilor comisiilor electorale, care sunt deja supraîncărcate, și ale instanțelor care trebuie să ia decizii în termen de o zi sau două. De asemenea, trebuie menționat faptul că alegătorii pot contesta o încălcare prin intermediul observatorilor sau reprezentanților subiecților electorali care cunosc legea electorală mai bine decât ei și pot filtra plângerile nefondate.

Decizia comisiei electorale de circumscripție/șeful comisiei electorale de circumscripție poate fi contestată la comisia electorală districtuală competentă, decizia acesteia la tribunalul regional/judecătoria competentă și decizia acestei instanțe, la curtea de apel.

Decizia comisiei electorale districtuale/șeful comisiei electorale districtuale poate fi contestată la CEC, decizia CEC la Judecătoria Tbilisi și decizia acestei instanțe, la curtea de apel.

După cum se poate observa, etapa finală a soluționării litigiilor electorale este instanța. Prin urmare, se poate spune că condiția necesară pentru prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative, precum și sancțiunile echitabile, este independența și imparțialitatea justiției.

Termenul limită pentru contestarea deciziilor de mai sus este de una sau două zile de la luarea deciziei, la fel ca și termenul de revizuire a acestora. Cu toate acestea, termenul limită de examinare a cererii/plângerii privind încălcările reglementărilor preelectorale, care va fi examinată de președinții CEC sau comisia electorală districtuală, este de o lună. Un termen atât de lung în perioada preelectorală nu ajută la prevenirea încălcărilor. De asemenea, trebuie menționat faptul că, în cazul în care președintele CEC nu satisface plângerea (nu impune o sancțiune administrativă contravenientului), decizia acestuia nu poate fi atacată în instanță, fapt ce „contrazice angajamentele OSCE și standardele internaționale privind căile de atac eficiente”.<sup>148</sup> Incapacitatea de a contesta o astfel de acțiune a președintelui CEC poate fi considerată un abuz de resurse administrative legale.

Perioada extrem de limitată de timp pentru pregătirea și examinarea cererilor/reclamațiilor/proceselor aferente alegerilor nu prevede o examinare amănunțită, dar prelungirea fiecăruia dintre aceste termene cu câteva zile va crește, în mod semnificativ, perioada de timp pentru determinarea rezultatelor finale ale alegerilor, ceea ce este nedorit din punct de vedere politic. Cu toate acestea, creșterea acestor termene chiar și cu o zi, ceea ce ar crește termenul pentru stabilirea rezultatelor finale ale alegerilor cu doar șase zile, ar îmbunătăți semnificativ calitatea examinării reclamațiilor.

### AUDITUL UTILIZĂRII FINANTELOR ȘI RESURSELOR ADMINISTRATIVE ALE SUBIECȚILOR ALEGERILOR

Pentru ca procesul electoral să se desfășoare în conformitate cu legea, este necesar să se efectueze un audit continuu al utilizării finanțelor și resurselor administrative ale partidelor politice și candidaților. Auditul trebuie să fie efectuat de una sau mai multe instituții independente funcțional de alte organisme, imparțiale și eficiente, care trebuie să aibă autoritate și resurse suficiente pentru a-și îndeplini pe deplin funcția în intervalul scurt de timp tipic procesului electoral.<sup>149</sup>

147. Raportul final OSCE/OIDDO al misiunii de observare a alegerilor. Georgia, Alegerile prezidențiale, 2018 (Varșovia, 28 februarie 2019), alineatul X.b, [www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/414827](http://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/414827).

148. ibid.

149. Ghidul comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 54-a reuniune (Veneția, 10 martie 2016) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 106-a reuniune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), CDL-AD(2016)004, alineatul II.B (2).

În timpul alegerilor din Georgia, auditul financiar este efectuat de către Oficiul de Stat de Audit, iar auditul utilizării resurselor administrative este efectuat de CEC și organele de aplicare a legii, în domeniile lor de competență. Oficiul de Stat de Audit este o instituție constituțională independentă. Acesta răspunde doar în fața parlamentului.

Oficiul de Stat de Audit monitorizează activitățile financiare ale partidelor politice și ale subiecților electorali în sfera de competență stabilită de Codul electoral al Georgiei și Legea organică a Georgiei privind uniunile politice ale cetățenilor. Acesta este autorizat să efectueze audituri, să sechestreze bunurile persoanelor fizice, persoanelor juridice, asociațiilor politice ale cetățenilor (inclusiv conturi bancare), să întocmească un raport privind încălcarea și să ia o decizie relevantă.<sup>150</sup>

Dacă un subiect electoral care a primit numărul necesar de voturi stabilit de Codul electoral nu prezintă, în termenul limită, un raport privind fondurile de campanie electorală sau dacă se confirmă încălcarea cerințelor legii, Oficiul de Stat de Audit trebuie să îl avertizeze, să solicite rezolvarea consecvențelor și furnizarea de informații detaliate, în scris, privind încălcarea detectată. În cazul în care Oficiul de Stat de Audit consideră că neregula a fost substanțială și ar fi putut afecta rezultatele alegerilor, acesta are dreptul să facă o recomandare comisiei electorale competente să se adreseze instanței și să solicite un rezumat al rezultatelor alegerilor primite fără a lua în considerare voturile primite de acest subiect electoral.<sup>151</sup>

Nefurnizarea informațiilor și/sau documentației necesare Oficiului de Stat de Audit, furnizarea de informații incorecte, ingerința în activitățile acestuia sau alte obstrucții ale activităților sale vor avea ca rezultat o amendă de 1 000 de lari georgiani aplicată persoanei responsabile. Protocoalele privind astfel de abateri administrative se întocmesc de către persoana împuternicită definită prin actul normativ al auditorului general și se înaintează instanței de judecată pentru o hotărâre definitivă.<sup>152</sup>

De menționat că legea nu prevede termene accelerate pentru ca Oficiul de Stat de Audit să examineze și să răspundă diferitelor încălcări ale rapoartelor financiare, plângerilor, regulilor de finanțare a subiecților electorali în timpul campaniei electorale, ceea ce reduce eficacitatea examinării finanțării campaniei preelectorale. În plus, lipsa resurselor umane din cadrul Oficiului de Stat de Audit afectează, în mod negativ, implementarea unui audit financiar complet. În ciuda acestor neajunsuri, se poate spune că, calitatea muncii desfășurate de Oficiul de Stat de Audit în timpul campaniei electorale s-a îmbunătățit semnificativ față de anii precedenți.

Legalitatea utilizării resurselor administrative este controlată de CEC și agențiile de aplicare a legii, în domeniile lor de competență. Trebuie remarcat faptul că amploarea și calitatea acestui control sunt foarte reduse.

## TIPURI DE RESURSE ADMINISTRATIVE UTILIZATE RELATIV FRECVENT ȘI EXEMPLE PRACTICE ALE UTILIZĂRII ABUZIVE A ACESTORA

Observarea campaniilor electorale de-a lungul anilor oferă o oportunitate de a identifica tipurile de resurse administrative care sunt relativ des utilizate în mod abuziv. Principala sursă de informații sunt rapoartele organizațiilor de observatori, informațiile difuzate prin televiziune și rețelele sociale.

### 1. Cumpărarea de voturi

Cumpărarea directă de voturi a scăzut, dar este încă obișnuit ca subiecții electorali (în principal, partidul politic de guvernământ) sau afiliații acestora să distribuie alimente anumitor grupuri ale populației și să organizeze examene medicale gratuite. De exemplu, în iulie 2020, în municipalitatea Senaki, a fost organizat un eveniment medical gratuit de către Serviciul de Stat pentru Veterani și organizația non-profit „Visul georgian – pentru un viitor sănătos”, cu sprijinul Vicepreședintelui Parlamentului, Giorgi Volski, (membru al Partidului Visul Georgian) și Primăria municipiului Senaki. Familiile dezavantajate social care locuiesc în municipiu, cetățenii strămutați din teritoriile ocupate, veteranii de război și apărare și membrii de familie ai acestora au fost supuși unor examene medicale preventive gratuite. Afilieră partidului de guvernământ cu acest eveniment este evidentă. De asemenea, pe 5 august 2020, unul dintre posturile de televiziune a difuzat o poveste filmată într-una dintre piețele din Kobuleti, în care cetățenilor li se ofereau legume (piața era aprovizionată cu legume de Centrul Agroservice Kobuleti), în mod gratuit, iar datele personale ale acestora erau înregistrate (de către cei care distribuiau legumele), erau scrise. Cetățenii au declarat că legumele au fost distribuite de către coordonatorii partidului de guvernământ.

150. Legea organică a Georgiei privind Oficiul de Stat de Audit [articolul 6].

151. Codul electoral al Georgiei [articolul 57].

152. Legea organică a Georgiei privind Oficiul de Stat de Audit [articolele: 261, 262].

Trebuie menționat faptul că alte partide au desfășurat activități similare.<sup>153</sup> Este adevărat că situațiile descrise au avut loc înainte de începerea campaniei electorale oficiale și, prin urmare, acestea nu au constituit o încălcare a legii, dar natura motivațiilor lor în ceea ce privește alegerile este evidentă.

Declarația Fundației Caritabile Cartu cu privire la programul de reducere a datoriilor împrumuturilor bancare în valoare de un miliard și jumătate de lari georgiani, care vizează 600 000 de cetățeni a avut un caracter clar motivat electoral, în timpul alegerilor prezidențiale din 2018, în punerea în aplicare a căruia a fost implicat Guvernul Georgiei. În octombrie 2020, cu mai puțin de o lună înainte de alegerile parlamentare, primarul orașului Tbilisi, care este concomitent și secretarul general al Partidului Visul Georgian, a anunțat că Fundația Cartu a donat fosta zonă a hipodromului deținută de aceasta într-unul dintre districtele centrale ale orașului, pentru amenajarea unui parc central și că amenajarea parcului va fi finanțată de Cartu (locuitorii din Tbilisi cer, de ani de zile, municipalității din Tbilisi să cumpere această zonă și să amenajeze un parc). Fondatorul și finanțatorul acestui fond este Bidzina Ivanishvili, președintele partidului de guvernământ (Visul Georgian). Ambele cazuri au fost mediatizate pe scară largă de reprezentanții partidului de guvernământ. Niciunul dintre cazuri nu a fost calificat drept mituire a alegătorilor.

## 2. Utilizarea fondurilor bugetare

---

Codul electoral al Georgiei interzice lansarea de noi programe finanțate de bugetul de stat sau municipal și creșterea finanțării pentru programele bugetare planificate anterior cu doar 60 de zile înainte de alegeri.<sup>154</sup> Diverse guverne au utilizat, în mod repetat, acest „decalaj” legislativ și au modificat bugetul cu puțin timp înainte de intrarea în vigoare a interdicției și/sau au planificat bugetul în așa fel încât creșterea prestațiilor sociale și demararea sau finalizarea proiectelor de infrastructură să coincidă cu campania electorală oficială. De exemplu, conform deciziei Guvernului Georgiei din 20 august 2020, cu 11 zile înainte de intrarea în vigoare a interdicției, lista medicamentelor pentru tratamentul cancerului a fost extinsă în cadrul programului universal de asistență medicală, de la 1 septembrie 2020, și finanțarea pachetului pentru bolnavii de cancer a fost majorat cu 8 000 de lari georgiani. Acest program a afectat până la 40 000 de persoane. La 31 august 2020, cu o zi înainte de intrarea în vigoare a interdicției, Ministerul Apărării din Georgia a anunțat că datoriile cetățenilor (aproximativ 1 000 de persoane) față de spitalul militar, pentru diferite servicii din 2009, vor fi anulate. La începutul lunii august 2020, Guvernul Georgiei a prezentat publicului a treia fază a Planului de răspuns la criza COVID-19, care a inclus mai multe programe de asistență socială. O astfel de acțiune legală și corectă a primit caracter motivat de alegeri prin comentariile prim-ministrului și ale altor oficiali, care au spus că astfel de programe sociale de amploare au fost posibile prin donații făcute către Fundația StopCov înființată de guvern și că Bidzina Ivanishvili a fost donatorul principal.

În plus, a devenit obișnuit ca orice acțiune guvernamentală favorizată de public să fie prezentată ca un merit al partidului de guvernământ, estompând astfel linia dintre stat și partid, contrar angajamentelor OSCE și practicii internaționale.<sup>155</sup>

## 3. Participarea candidaților parlamentari ai partidului de guvernământ la evenimentele organizate cu finanțare de la buget

---

La prezentarea proiectelor bugetului de stat sau municipal, deschiderea întreprinderilor și a facilităților de reabilitare au participat, de obicei, candidații parlamentari ai partidului de guvernământ alături de liderii guvernelor centrale și municipale, care au împărtășit adesea aceste informații pe rețelele de socializare. O astfel de acțiune estompează linia dintre stat și partidul de guvernământ și, prin urmare, prezintă semne ale utilizării abuzive a resurselor administrative.

## 4. Participarea funcționarilor publici la agitația preelectorală

---

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative de către funcționarii de stat și municipali, cum ar fi oferirea de instrucțiuni funcționarilor publici subordonați și șefilor întreprinderilor și instituțiilor municipale, precum și directorilor de școli publice și de grădinițe

153. Asociația Tinerilor Avocați din Georgia, Raportul intermediar al misiunii de observare pe termen lung a alegerilor parlamentare, din 2020 (iunie-august), <https://gyla.ge/>;

Societatea Internațională pentru Alegeri Echitabile și Democrație, Alegerile Parlamentare 2020. Monitorizare preelectorală III Raport intermediar (4 august-5 septembrie), <https://isfed.ge/>;

Transparency International-Georgia, Încălcări ale alegerilor și răspunsul la acestea. Alegerile parlamentare 2020, <https://transparency.ge/>.

154. A se vedea alineatul II.3(f) din acest studiu.

155. „Statul și partidele politice trebuie să fie clar separate unele de celelalte”, alineatul 5.4 din documentul Conferinței OSCE de la Copenhaga din 1990, [www.osce.org/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/odihr/elections/14304).

să cauzeze agitație în favoarea partidului de guvernământ și să întocmească liste cu susținătorii acestuia, se desfășoară de ani de zile și a căpătat un caracter sistematic, deși nu se vorbește, în mod public, despre acest lucru.<sup>156</sup>

Funcționarii publici au utilizat, în mod activ, rețeaua de socializare Facebook pentru agitație, adesea în timpul programului de lucru. Cu toate acestea, CEC nu a soluționat plângerile formulate, deoarece nu a considerat agitația din contul personal al Facebook ca fiind în sfera sa de reglementare, ceea ce constituie o definiție foarte restrânsă a conceptului de agitație definit de Codul electoral și nu corespunde scopului legitim al legii.

## 5. Donații către fondurile partidelor politice

---

Practica a arătat că reglementarea donațiilor private descrisă mai sus (a se vedea alineatul II.2(b) din acest studiu) nu a fost suficientă pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Statisticile<sup>157</sup> privind donațiile private primite de partidele politice arată că proporția donațiilor anuale primite de partidul de guvernământ în timpul alegerilor naționale generale (2012-2020) a variat între 60 și 90% din totalul donațiilor, donațiile de la persoane juridice și de la acționarii acestora fiind direcționate aproape integral către partidul de guvernământ. În plus, s-a constatat că o parte semnificativă a companiilor și/sau a proprietarilor acestora, care au câștigat licitații pentru organele administrative, sunt donatori ai partidului de guvernământ. Potrivit ONG-urilor, acest lucru se întâmplă până în 2012. Este de remarcat faptul că, în 2012, partidul de guvernământ (Mișcarea Națională Unită) a primit 71% din donații și a pierdut alegerile parlamentare de la sfârșitul aceluiași an. Anul următor, acesta a obținut doar 5% din donații și coaliția care a câștigat la alegeri (Visul Georgian) a obținut 60%. Prin urmare, există o suspiciune rezonabilă că o astfel de situație este rezultatul utilizării abuzive a resurselor administrative de către partidul de guvernământ, deși acest lucru este aproape imposibil de demonstrat.

## 6. Violență și amenințări

---

În timpul campaniilor preelectorale din anii precedenți, au fost raportate aproape zilnic informații despre violența împotriva oponentilor politici (cu câteva excepții, împotriva activiștilor opoziției politice). Activiștii opoziției au susținut că ei și membrii familiei lor au fost amenințați cu pierderea locului de muncă, publicarea de înregistrări secrete și compromițătoare privind viața privată, „strecurarea” de droguri, iar persoanele vulnerabile social au fost amenințate cu întreruperea asistenței sociale. Investigarea unor astfel de infracțiuni de către agențiile de aplicare a legii este extrem de inefficientă. La 24 septembrie 2020, Apărătorul Public al Georgiei a declarat: „Din păcate, practica anilor precedenți arată că, practic, nimeni nu este responsabil pentru actele de violență săvârșite în perioada preelectorală și încă nu avem victime sau inculpați în cazurile de luare de mită sau alte cazuri.”

O astfel de situație a întărit opinia publică cu privire la faptul că impunitatea autorilor infracțiunilor menționate mai sus era în interesul partidului de guvernământ (până în 2013, Mișcarea Națională Unită, din 2016, Visul Georgian).<sup>158</sup> Inacțiunea efectivă a agențiilor de aplicare a legii, în esență, poate fi atribuită utilizării abuzive a resurselor administrative.

## 7. Verificarea rezultatelor votului

---

Credibilitatea rezultatelor votării stabilită de comisiile electorale de circumscripție este extrem de importantă pentru legitimitatea rezultatelor alegerilor. În acest scop, CEC are dreptul să ia o hotărâre cu privire la deschiderea documentelor sigilate primite de la comisiile electorale de circumscripție și renumărarea buletinelor de vot, iar comisia electorală districtuală este „obligată în baza unei cereri/plângeri ..., precum și din proprie inițiativă, să verifice legalitatea comisiilor electorale de circumscripție (inclusiv corectitudinea înregistrării participanților la alegeri, numărarea buletinelor de vot etc.) și, în cazul depistării încălcărilor ..., să modifice datele din procesul-verbal de sinteză a rezultatelor votării al Comisiei Electorale de Circumscripție, conform rezultatului inspecției ... În cazul în care Comisia Electorală Districtuală ia o decizie privind renumărarea, comisia va informa toți subiecții electorali și organizațiile de observatori ai căror reprezentanți au participat la numărarea buletinelor de vot la secția de votare și, dacă doresc acest lucru, să asigure prezența reprezentanților lor la procesul de renumărare.”<sup>159</sup> Decizia de renumărare a buletinelor de vot se face de către comisia electorală, de cel puțin două treimi din cei prezenți la ședință.

În ciuda drepturilor și obligațiilor de mai sus, CEC și comisiile electorale districtuale nu au examinat, din proprie inițiativă, rezultatele votului, de ani de zile și nu au soluționat niciuna dintre plângerile prin care se solicită o

<sup>156</sup>. A se vedea, de exemplu, Transparency International-Georgia, Încălcări ale alegerilor și răspunsul la acestea. Alegerile parlamentare 2020, <https://transparency.ge/>.

<sup>157</sup>. Site-ul web al Oficiului de Stat de Audit al Georgiei, <https://monitoring.sao.ge/en>.

<sup>158</sup>. În timpul alegerilor din 2013 și 2014, în cadrul Majorității Parlamentare de Coaliție și al Guvernului de Coaliție, au existat mai puține infracțiuni.

<sup>159</sup>. Codul electoral al Georgiei [articolele: 14, 21].

renunțarea rezultatelor votului. Din păcate, astfel de plângeri nu au fost admise nici de instanțe. Acest lucru poate fi atribuit, de asemenea, și utilizării abuzive a resurselor administrative.

## 8. Acțiunea Comisiei Naționale de Comunicații din Georgia

Comisia Națională de Comunicații din Georgia stabilește regulile de participare a mass-mediei și de utilizare a acestora în cadrul procesului electoral, monitorizează respectarea normelor stabilite de Codul Audiovizualului din Georgia și răspunde în consecință la încălcarea acestor norme.<sup>160</sup> Deși numai câteva dintre deciziile acestei comisii au fost atacate cu recurs, având în vedere importanța lor, acestea trebuie totuși reținute.

La începutul campaniei pentru alegerile prezidențiale din 2018, comisia a impus radiodifuzorilor, care au publicat rezultate ale sondajelor de opinie publică și/sau au comandat un sondaj în perioada preelectorală, obligația de a verifica credibilitatea sondajului și de a fi trași la răspundere pentru nerespectarea acestei obligații. Deși legea stabilește cerințele pe care trebuie să le îndeplinească un sondaj de opinie publică privind alegerile<sup>161</sup>, legea nu obligă un radiodifuzor să verifice validitatea unui sondaj realizat de alții – aceasta este responsabilitatea părții care realizează sondajul. Acesta este un exemplu de utilizare abuzivă a resurselor administrative legale.

Înainte de începerea campaniei pentru alegerile prezidențiale din 2018, unul dintre radiodifuzori a publicat un anunț electoral al partidului de opoziție, care a fost considerat o încălcare a legii de către Comisia Națională de Comunicații în baza normei Codului electoral, care reglementează plasarea radiodifuzorilor numai în perioada preelectorală. O astfel de acțiune pune sub semnul întrebării imparțialitatea comisiei și poate fi apreciată ca utilizare abuzivă a resurselor administrative.

### IMPORTANȚA VOINȚEI POLITICE PENTRU A EVITA UTILIZAREA ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ȘI INTIMIDAREA ALEGĂTORILOR

Pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative și cumpărarea de voturi, intimidarea sau constrângerea, nu este suficientă interzicerea acestora prin lege și stabilirea sancțiunilor respective. Infracțiunea administrativă trebuie să fie cercetată, iar contravenientul trebuie să fie sancționat, în mod corespunzător, de către organul administrativ (în unele cazuri decizia organului administrativ trebuie aprobată de instanță), în timp ce infracțiunea trebuie să fie cercetată de poliție sau de procuratură, procuratura trebuie să formuleze o acuzație pe baza anchetei (este la latitudinea procuraturii dacă urmează să inițieze sau să refuze urmărirea în justiție) iar decizia finală trebuie să fie luată de instanță. Este clar că, dacă nu există voința politică a guvernului, acest lanț procedural se va rupe, la un anumit nivel, infractorul nu va fi pedepsit și se va institui un sindrom al impunității.

Voința politică clară a guvernului este deosebit de importantă în prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul alegerilor, precum și în prevenirea mituirii, intimidării sau constrângerii alegătorilor. Cu toate acestea, voința politică exprimată public a guvernului nu trebuie să conste în simple cuvinte, ceea ce, din păcate, se întâmplă deseori. Dacă nu ar exista consimțământul secret al guvernului, am avea de-a face doar cu cazuri separate de utilizare abuzivă a resurselor administrative.

### CAMPANII DE CREȘTERE A GRADULUI DE CONȘTIENȚIZARE ȘI INFORMARE PRIVIND ALEGERILE

Gradul de democrație în alegeri este semnificativ influențat de gradul de conștientizare și informare civică, a cărui creștere este responsabilitatea guvernului. Cu toate acestea, nu numai guvernul, ci și organizațiile societății civile trebuie să se ocupe de acest lucru. Mass-media, în special media electronică, poate juca un rol important în acest sens.

Pentru a crește gradul de conștientizare privind alegerile, programa de educație civică a școlilor secundare include aspecte referitoare la alegeri. Multe proiecte au fost puse în aplicare de organizații neguvernamentale, iar CEC, împreună cu Centrul de Dezvoltare a Sistemelor Electorale, Reformă și Formare<sup>162</sup> implementează permanent diverse proiecte, care includ „Școlile de Dezvoltare Electorală”, susținute de proiectul de asistență electorală al Consiliului Europei și Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale (FISE) (al cărei obiectiv este creșterea participării civile la procesele electorale, promovarea alegerilor în rândul tinerilor), cursurile de administrator electoral (proceduri de vot), un curs de formare „Alegerile și alegătorul tânăr” (pentru elevii de clasa a XI-a și a XII-a din școlile publice, din cadrul minorităților etnice și regiunile muntoase), o „Clinică juridică” (pentru studenții de la facultățile

<sup>160</sup>. ibid. [articolul 51].

<sup>161</sup>. ibid.

<sup>162</sup>. Acest centru este o persoană juridică de drept public constituită în baza Codului electoral, care este controlat de CEC.

de drept ale universităților) și un program de învățământ la distanță pentru orice persoană (al cărui obiectiv este promovarea conștientizării cu privire la alegeri).

Trebuie remarcat faptul că CEC a pregătit ghiduri (în limbile georgiană, armeană și azeră) pentru membrii comisiilor electorale districtuale și de circumscripție, președinții comisiilor și secretarii comisiilor, precum și un modul de formare pentru membrii comisiilor electorale de circumscripție (cu privire la securitatea alegerilor). După alcătuirea comisiilor electorale de circumscripție, membrii acestora beneficiază de formarea obligatorie.

CEC publică, în timp util, informații privind procedurile electorale și deciziile autonomiei electorale pe site-ul său web și pregătește și difuzează, în mod sistematic, videoclipuri pentru a informa alegătorii cu privire la subiecte importante, după convocarea alegerilor.

Radiodifuzorul public și alți radiodifuzori de televiziune acoperă, în mod activ, campania electorală. Pe lângă timpul consacrat programelor de știri și reclamelor politice, radiodifuzorii de televiziune dedică un timp considerabil pentru a prezenta publicului acei subiecți electorali care au șanse de succes conform sondajelor de opinie publică. În timp ce majoritatea radiodifuzorilor nu reușesc să mențină neutralitatea politică, iar unii exprimă, în mod clar, părtinirea politică, aceste fluxuri de informații diverse, uneori contradictorii, facilitează luarea deciziilor informate de către alegători.



# Combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în procesul electoral: studiu de caz din Ucraina

*Volodymyr Venher*<sup>163</sup>

## INTRODUCERE

Utilizarea resurselor administrative în scopul obținerii de avantaj în cadrul unei campanii electorale este, în prezent, un fenomen larg răspândit. Acest lucru este valabil și pentru țările cu tradiții democratice dezvoltate. Anumite partide politice și candidați recurg la utilizarea abuzivă a competențelor și capacităților lor de autoritate.

Problemele menționate mai sus sunt deosebit de acute în democrațiile emergente. Lipsa tradițiilor democratice stabile, precum și nivelurile ridicate de cultură politică și standardele stabile de etică în autonomia publică creează împreună un mediu în care legislația formală constituie instrumentul major pentru prevenirea utilizării abuzive. În consecință, formele și instrumentele de utilizare a resurselor administrative în procesul electoral avansează incredibil de rapid. Este obișnuit ca în astfel de țări resursele administrative să fie aplicate prin instrumente avansate care necesită un răspuns instantaneu, precum și introducerea de noi restricții și interdicții. Standardele internaționale și legislația națională pur și simplu nu sunt în măsură să răspundă unor astfel de noi provocări din cauza lipsei de timp.

Cu toate acestea, dacă ajustarea legislației naționale ar fi efectuată cu grijă și relativ rapid, noile forme și manifestări ale abuzului de putere de către funcționari pentru a-și atinge obiectivele politice, iau alte forme.

Experiența ucraineană privind combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în alegeri este provocatoare și elocventă. Legislația națională conține o serie de instrumente care implementează standarde internaționale și practici solide de gestionare a alegerilor. Experiența aplicării unor astfel de instrumente este, de asemenea, destul de plină de satisfacții și demonstrează o cantitate mare de realizări. În același timp, instrumentele numite lasă încă goluri utilizate ilegal de politicieni și funcționari.

Înțelegerea clasică a resursei administrative în procesul electoral se bazează pe următoarea definiție:

Resursele administrative sunt resurse umane, financiare, materiale, în natură și alte resurse imateriale de care se bucură atât titularii aflați în funcție, cât și funcționarii publici în cadrul alegerilor, care decurg din controlul acestora asupra personalului, finanțelor și alocărilor din sectorul public, accesului la facilitățile publice, precum și resursele de care beneficiază sub forma prestigiului sau prezenței publice, care decurg din poziția lor de aleși sau funcționari publici și care se pot transforma în aprobări politice sau alte forme de sprijin.<sup>164</sup>

Totuși, acest concept necesită o considerație mai largă și mai cuprinzătoare în realitățile ucrainene. Acestea nu sunt doar puterile și resursele care pot fi utilizate, în mod ilegal, în timpul procesului electoral, ci și resursele care pot fi utilizate cu mult înainte de alegeri și după ce acestea au fost desfășurate și necesită o analiză solidă și aprofundată. Prin urmare, pe lângă blocurile „clasice” privind administrarea alegerilor, restricțiile privind finanțarea politică și de campanie, vom analiza două blocuri neregulate suplimentare: utilizarea abuzivă a legislativului și asigurarea inevitabilității răspunderii juridice.

## UTILIZAREA ABUZIVĂ A COMPETENȚELOR LEGISLATIVE

Funcționarea parlamentului ca organ politic reprezentativ presupune funcționarea partidelor politice active. Din nefericire, reprezentanții partidelor politice încearcă nu doar să se asigure că parlamentul își îndeplinește funcțiile, ci și să ia măsuri pentru îmbunătățirea statutului lor juridic și simplificarea condițiilor pentru participarea lor la viitoarele alegeri.

163. Volodymyr Venher este expert în drept constituțional și electoral, doctor în drept, profesor universitar asociat la Departamentul de Jurisprudență Teoretică și Drept Public al Universității Naționale „Academia Kiev-Mohyla”.

164. Raport privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 97-a reuniune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013), [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e).



În Rada Supremă a Ucrainei, se întâmplă adesea ca adoptarea și/sau neadoptarea anumitor reglementări legislative să afecteze, în mod direct, capacitatea partidelor parlamentare de a facilita participarea acestora la alegeri. În general, astfel de activități pot fi privite ca o utilizare abuzivă a resurselor parlamentare/legislative. Aici pot fi prezentate mai multe blocuri de posibile încălcări.

## MODIFICĂRI FRECVENTE ÎN LEGISLATIA ELECTORALĂ

Modificarea legislației electorale ucrainene este un proces continuu. Aproape toate alegerile se desfășoară în conformitate cu legislația revizuită. În unele cazuri, o astfel de nouă legislație devine „revoluționară”. Experiența relevantă din ultimul deceniu merită analizată, în mod special:

- ← Înainte de alegerile parlamentare din 2012, din noiembrie 2011, a fost adoptată o nouă lege a Ucrainei „Privind alegerile deputaților poporului din Ucraina”. Această lege a revizuit, în mod semnificativ, sistemul de organizare teritorială a alegerilor, principiile de bază ale activității comisiilor electorale, precum și alte proceduri electorale. Totuși, cea mai importantă problemă a fost schimbarea sistemului electoral – de la un sistem electoral proporțional la unul mixt.
- ← În timpul alegerilor prezidențiale din Ucraina din 2014, Legea Ucrainei „privind alegerile prezidențiale din Ucraina” a fost modificată de șase ori. Ultimele modificări au fost efectuate cu cinci zile înainte de ziua alegerilor.
- ← Înainte de alegerile locale obișnuite, din octombrie 2015, în iulie 2015 a fost adoptată o nouă versiune a Legii Ucrainei „privind alegerile locale”. Această lege prevedea introducerea unor noi sisteme electorale pentru alegerea anumitor consilii locale, precum și pentru primarii marilor orașe.
- ← Înainte de alegerile locale din octombrie 2020, în decembrie 2019, a fost adoptat un nou Cod electoral al Ucrainei, care a fost modificat, în mod substanțial, în iulie 2020 – de fapt, cu o lună înainte de începerea procesului electoral. Regulile care reglementează alegerile locale au fost, de asemenea, modificate de două ori, în timpul procesului electoral în desfășurare (aceste amendamente s-au concentrat, totuși, pe subiecte restrânse).

De fapt, chiar și modificări minore ale procedurilor electorale și ale condițiilor de participare pot afecta, în mod semnificativ, cursul procesului electoral și egalitatea participanților acestuia. În cele din urmă, stabilitatea legislației electorale este cheia alegerilor libere și corecte. În mod evident, anumite schimbări pot fi obiective și critice. De exemplu, modificările aduse Legii Ucrainei „privind alegerile președintelui Ucrainei,” din mai 2014, au fost efectuate din cauza ocupării Crimeii de către Federația Rusă și a agresiunii armate a acesteia din oblasturile Donețk și Lugansk și, prin urmare, imposibilității de organizare a alegerilor în teritoriile respective. În același timp, interdicția de a schimba legislația electorală cu mai puțin de un an înainte de alegeri este considerată o garanție esențială pentru implementarea principiilor legislației electorale.<sup>165</sup>

Partidele politice implicate în activități parlamentare (cu reprezentanții lor acolo) sunt, cu siguranță, într-o poziție mai bună. Este vorba nu doar de modificările aduse legislației electorale de care acestea pot afla imediat, ci și oportunitatea pe care o au în ceea ce privește elaborarea unor astfel de modificări. Acest lucru le oferă, în mod evident, o oportunitate de a se pregăti mai bine pentru aplicarea noii legislații. Acest lucru este esențial, mai ales în timpul alegerilor naționale, atunci când chiar și cea mai mică modificare a legislației electorale necesită implicarea unui număr mare de persoane la nivel național. În același timp, procesul electoral este foarte limitat în timp, astfel încât partidele parlamentare pot utiliza această „resursă” mult mai rapid și pot obține unele beneficii în timpul alegerilor.

În plus, modificările frecvente ale legislației încalcă principiul securității juridice ca element al statului de drept. Lipsa siguranței juridice și a protecției încrederii în legislația stabilă limitează, în mod semnificativ, acțiunile și activitățile partidelor politice, care iau cunoștință de modificările adoptate abia în timpul procesului electoral, după adoptarea acestora. Cu toate acestea, problema calității și obiectivității unor astfel de modificări necesită o considerație mai semnificativă și este discutată mai jos.

## IMPACTUL ASUPRA CALITĂȚII LEGISLAȚIEI

### Erori și inexactități

Adoptarea de modificări la legislația electorală, fără reglementări temporale, constituie un fel de „petiție a găurilor”. Dacă acest lucru se întâmplă în ajunul alegerilor sau chiar în timpul procesului electoral, astfel de schimbări ridică, de obicei, îndoieli serioase

<sup>165</sup>. p.II.2.b. Codul de bune practici în materie electorală: Ghid și raport explicativ – Adoptat de Comisia de la Veneția cea de-a 51-a și 52-a reuniune (Veneția, 5-6 iulie și 18-19 octombrie 2002) (CDL-AD(2002)023, rev2-cor-e), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e#).

cu privire la calitatea și unitatea de fond a acestora. Este evident că astfel de dezavantaje ale procesului legislativ afectează, în primul rând, conținutul legilor adoptate și calitatea organizării și desfășurării alegerilor. Cu toate acestea, trebuie să se pună accent și pe aspectul reglementării deficitare deliberate a relațiilor la nivel legislativ, când o greșeală sau „incompletitudine” din partea parlamentului va fi corectată de organele de administrare a alegerilor, care sunt formate din partide politice și pot reflecta în continuare, într-un fel sau altul, interesele partidelor (această problemă este analizată în continuare, în text).

În practică, astfel de greșeli, conflicte și lacune din Codul Electoral sau din alte legi sunt corectate de CEC, în timpul adoptării statutelor suplimentare. În unele cazuri, poate exista, de asemenea, și adoptarea unor clarificări speciale privind aplicarea prevederilor legislației electorale.

De exemplu, în cursul pregătirii pentru alegerile locale din 2020, CEC a adoptat, în mod oficial, aproape 20 de clarificări privind aplicarea legislației electorale. Destul de des, astfel de explicații și statute au ca scop nu numai clarificarea prevederilor Codului Electoral, ci conduc, de asemenea, la evoluția acestuia. De exemplu, Hotărârea CEC nr. 249 din 11 septembrie 2020,<sup>166</sup> oferă clarificări cu privire la prevederile articolului 216 din Codul Electoral și definește niveluri ale consiliilor locale în care nu este permisă candidatura simultană a candidaților în calitate de consilieri locali. Prin decizia sa, CEC a aplicat prevederile Codului Electoral care stabilește de facto o regulă care trebuie stipulată în lege.

De fapt, acesta este un caz în care parlamentul se retrage de la reglementarea anumitor aspecte din legislație. Procedura legislativă și natura legii limitează semnificativ posibilele abuzuri, mai departe. În timp ce statutele adoptate de CEC sau chiar adoptate în procesul de aplicare a legii, de către alte comisii electorale, lasă „loc de manevră” și posibile utilizări abuzive.

Prin urmare, în astfel de situații, parlamentul permite CEC puteri discreționare exagerate, fapt care, în anumite condiții politice, poate duce la utilizări abuzive. Această problemă trebuie, cu siguranță, studiată cu atenție în cercetări separate.

## Luarea inoportună a deciziilor

Chiar și acele decizii ale parlamentului, adoptate cu respectarea cerințelor de formă și conținut, pot fi luate prea târziu pentru a fi luate în considerare, în mod corespunzător, de către partidele și candidații care candidează la alegeri. Doar două exemple ale acestora din urmă sunt convocarea alegerilor locale și schimbările în diviziunea administrativ-teritorială.

Conform Constituției Ucrainei, parlamentul convoacă organizarea alegerilor locale în ziua specificată, în mod clar, de constituție (ultima duminică a lunii octombrie a celui de-al cincilea an al puterilor autoguvernărilor locale alese pe baza rezultatelor alegerilor ordinare anterioare). În mod evident, funcția parlamentului aici este mai formală. Cu toate acestea, nerespectarea acestui lucru creează incertitudine pentru participanții la viitoarele alegeri. La 15 iulie 2020, Rada Supremă a Ucrainei a convocat alegeri locale ordinare pe 25 octombrie 2020. O astfel de convocare întârziată se realizează în termenul minim necesar. Cu toate acestea, principala problemă este că o astfel de decizie a parlamentului nu a fost definitivă și a suferit modificări semnificative ulterior.

Motivul este că reforma administrativă și teritorială a fost realizată concomitent cu dezvoltarea unei reforme cuprinzătoare a legislației electorale din Ucraina. La 17 iulie 2020 (după convocarea alegerilor locale ordinare), Rada Supremă a Ucrainei a adoptat o rezoluție privind lichidarea a 490 de *raioane* și formarea a altora 136 noi<sup>167</sup>. Principala problemă a fost că aceste procese nu s-au desfășurat în mod public, iar granițele finale ale *raioanelor* nu erau cunoscute nici de partidele parlamentare, nici de toate celelalte partide care plănuiau să participe la alegeri până la luarea deciziei finale. Doar majoritatea parlamentară de guvernământ a înțeles pe deplin situația, de vreme ce reprezentanții acesteia au întocmit respectiva rezoluție a parlamentului împreună cu guvernul.

O situație similară s-a întâmplat cu alegerile la nivel primar de bază (sat, localitate și oraș). Cabinetul de Miniștri al Ucrainei a schimbat, de asemenea, în mod radical, granițele tuturor comunităților din Ucraina. Componența, teritoriul și numărul alegătorilor în aproape toate comunitățile țării s-au schimbat. Această decizie a fost luată de guvern la 12 iunie 2020. Această decizie a fost însă făcută publică și a fost transmisă CEC pentru desemnarea primelor alegeri respective abia pe 27 iulie 2020. Aceasta înseamnă că, timp de mai bine de o lună și jumătate, nici partidele politice, nici viitorii candidați nu au avut cunoștință despre granițele și formatul alegerilor și, în consecință, nu s-au putut pregăti să participe la alegeri. Drept

166. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale „Privind clarificarea aplicării anumitor prevederi ale Codului electoral al Ucrainei în ceea ce privește desemnarea candidaților la alegerile locale”, nr. 249 din 11 septembrie 2020.

167. Hotărârea Radei Supreme a Ucrainei „Privind formarea și lichidarea districtelor” din 17 iulie 2020, nr. 807-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

urmă, CEC a convocat primele alegeri în toate comunitățile din țară abia pe data de 8 august 2020,<sup>168</sup> și alegerile pentru consiliile *raionale* pe 14 august 2020.<sup>169</sup>

Astfel, organizarea teritorială a alegerilor (granițele *raionale*, granițele comunității, numărul de alegători și alte informații importante pentru pregătirea alegerilor) nu au fost cunoscute publicului și reprezentanților partidelor. Astfel de informații au fost disponibile doar guvernului, care este format din reprezentanții partidului de guvernământ parlamentar. Ca urmare, majoritatea partidelor politice nu au avut timp să își reînregistreze organizațiile locale din orașe și *raioane* pentru a participa la alegeri. În consecință, numirea comisarilor electorali, precum și a candidaților, au fost deseori efectuate de partide nu la nivelul respectiv, de oraș sau *raion*, ci doar la nivel de oblast, unde existau singurele organizații de partid „legitime”.

În mod evident, acțiunea și inacțiunea menționate mai sus nu sunt exemple clasice de utilizare abuzivă a resurselor administrative în alegeri. Cu toate acestea, dezvoltarea și implementarea unor astfel de reforme cuprinzătoare de către guvern, în ajunul alegerilor, creează o situație de avantaj necuvenit pentru partidul de guvernământ și o situație de incertitudine discriminatorie pentru toate celelalte partide și candidați, din cauza lipsei de acces la respectivele informații și resurse publice.

## INACȚIUNE LEGISLATIVĂ

Inacțiunea legislativă a parlamentului poate fi, de asemenea, considerată o nouă formă remarcabilă de utilizare abuzivă a puterii. În general, parlamentul are un grad de discreție în ceea ce privește elaborarea legislației cu privire la diferite probleme. Aceasta provine din teoria suveranității parlamentare. Cu toate acestea, există anumite probleme pentru care dreptul parlamentului de a adopta o lege trebuie să devină o datorie. Nerealizarea acestui lucru, într-o situație în care ar ajuta un anumit partid politic să obțină mai mult sprijin în alegeri trebuie privită ca o formă nouă și extraordinară de resursă administrativă.

Utilizarea abuzivă a puterii parlamentare este ilustrată, în mod clar, de situația reglementărilor legislative privind desfășurarea campaniei pe internet prin intermediul rețelelor sociale și online. Actualul Cod electoral al Ucrainei nu conține nicio prevedere clară privind organizarea campaniilor pe internet. O astfel de organizare a campaniilor este parțial reglementată de restricții generale prevăzute în Codul electoral cu privire la organizarea campaniilor electorale. Cu toate acestea, majoritatea caracteristicilor actuale ale internetului și tehnologiilor digitale moderne necesită o reglementare juridică separată. Absența unor astfel de reglementări specifice subminează, de fapt, influența statului asupra acestei sfere și lasă organizarea de campanii în „umbră”.

Problema publicității în aer liber, a publicității direcționate, a răspândirii de reclame agresive, a plasării de reclame politice ascunse, a utilizării de știri false și așa mai departe rămâne în afara cadrului juridic. Desigur, reglementarea completă și cuprinzătoare a acestor probleme este cu greu posibilă, în prezent. În plus, nu toate țările cu tradiții democratice avansate au dezvoltat deja mecanismele de reglementare adecvate. Cu toate acestea, Parlamentul ucrainean nici măcar nu a încercat să rezolve aceste probleme.

În decembrie 2019, Codul electoral a fost adoptat ca singurul document care reglementează toate tipurile de alegeri. Aceasta este, fără îndoială, cea mai importantă reformă electorală din istoria Ucrainei. În iulie 2020, au fost aduse noi modificări electorale și la scară largă Codului electoral. Toate aceste reforme ale legislației electorale nu au avansat către stabilirea regulilor privind organizarea campaniilor pe internet sau, cel puțin, stipularea cerințelor generale cu privire la restricții. Problema aici nu este însă „rămânerea în urmă” și nici lipsa de pregătire a societății.

Este greu de crezut că acest lucru s-ar fi putut petrece în mod întâmplător. La urma urmei, activitatea partidelor politice pe internet, la alegerile prezidențiale și parlamentare din 2019 și la alegerile locale din 2020, a fost extrem de intensă. Partidele politice au fost incredibil de active în utilizarea unei varietăți de formate pentru a disemina informații cu privire la ele însele. Cele mai frecvent utilizate au fost Facebook, Instagram, YouTube, Tik Tok și Telegram.<sup>170</sup> Partidul parlamentar „Servitorul Poporului”, având o majoritate de guvernământ în actuala convocare a parlamentului, și-a conturat „direcția digitală”<sup>171</sup> ca un instrument important în campania sa electorală, în timpul ultimelor alegeri parlamentare. S-a decis, de asemenea, utilizarea instrumentelor digitale în campania electorală pentru alegerile locale din 2020 și a fost înființat un departament special de tehnologie a informației (IT) pentru a dezvolta un „produs

168. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale „Privind primele alegeri ale deputaților consiliilor satești, locale, orașenești ale comunităților teritoriale și ale primarilor satului, localității, orașului relevant, la 25 octombrie 2020”, din 8 august 2020, nr. 160, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text>.

169. Rezoluția Comisiei Electorale Centrale „Cu privire la convocarea primelor alegeri de deputați ai consiliilor districtuale pentru 25 octombrie 2020” din 14 august 2020, nr. 176, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0176359-20#Text>.

170. A se vedea, de exemplu, „Candidații în rețelele sociale: cum arată tehnologiile politice online”, <https://rubryka.com/article/political-technology-online/>.

171. „Servitorul Poporului”: conferința de presă a partidului, [https://ze2019.com/blog/press\\_conf\\_sluga\\_narodu](https://ze2019.com/blog/press_conf_sluga_narodu).

inovator”.<sup>172</sup> Astfel, partidul politic de guvernământ, care a utilizat și utilizează, în mod activ, tehnologiile digitale, nu a sugerat nici măcar o simplă reglementare generală a acestor aspecte, în Codul electoral.

În același timp, se adoptă o abordare diferită cu privire la alte aspecte ale digitalizării și utilizării serviciilor electronice. Rada Supremă a Ucrainei, o dată cu modificarea Codului electoral în iulie 2020, a oferit un pas înainte, în această direcție. În acest sens, au fost incluse prevederile privind posibilitatea depunerii electronice a anumitor documente și certificate la comisiile electorale, posibilitatea întocmirii de protocoale privind rezultatele votului (articolele 18, 155, 222-224, 236 din Codul electoral), cerința publicării anumitor informații sub forma unui set de date organizat într-un format care să permită prelucrarea automatizată a acestora prin mijloace electronice (citire automată) pentru utilizare repetată (sub formă de date deschise) (articolele 23, 47, 106, 161 din Codul Electoral) și alte câteva aspecte.

Codul electoral nu prevede nicio reglementare a publicității politice ascunse din cauza desfășurării indirecte a campaniilor, care poate fi conținută în publicitatea socială, emisiunile de televiziune, seriile de televiziune, lungmetraje sau documentare. În ajunul alegerilor prezidențiale din 2019, au fost difuzate, în mod activ, o emisiune de televiziune, seriale de televiziune și un film, personajul principal fiind interpretat de candidatul la funcția de președinte al Ucrainei, care a câștigat ulterior alegerile. Mai mult, acest lucru s-a întâmplat chiar și într-o Zi a tăcerii, sâmbătă, cu o zi înainte de ziua alegerilor,<sup>173</sup> și unul dintre cele mai bine cotate canale de televiziune a difuzat lungmetrajul „Reagan”, în care vocea personajului principal era interpretată de candidatul la funcția de președinte al Ucrainei.<sup>174</sup>

Astfel, formele de campanie directă și indirectă utilizate, în mod activ, de partidul pro-prezidențial, având o majoritate de guvernământ în parlament, rămân, din anumite motive, nerezolvate și dincolo de cadrul juridic, chiar și având în vedere cea mai mare reformă electorală din istoria Ucrainei, din punct de vedere al domeniului de aplicare – adoptarea Codului electoral.

## ABUZUL DE PUTERE ȘI LOBBY PENTRU INTERESELE DE PARTID

Acest element de utilizare abuzivă a puterii este, probabil, cel mai clar și evident. Partidele parlamentare au posibilitatea de a lua în considerare propriile necesități, în procesul de elaborare a legislației și de a adopta un cadru juridic pentru alegeri, care să le fie confortabil și să le asigure succesul în alegeri. Desigur, o astfel de utilizare abuzivă a puterii este inacceptabilă într-o societate democratică. Din păcate, în contextul ucrainean, acest lucru se întâmplă destul de des. Avantajele pentru anumite partide politice în textul legislației electorale pot fi observate uneori foarte ușor. Iată doar câteva exemple scurte referitor la rolul partidelor politice parlamentare și interesele acestora în alegeri.

Ajustarea sistemului electoral este probabil cel mai comun exemplu de abuz de putere. Astfel de manipulări au avut loc foarte des în Ucraina. Acest lucru duce la modificări relativ frecvente ale legislației electorale menționate anterior.

Modificările din iulie 2020 la Codul electoral au ajustat anumite elemente ale sistemului proporțional pentru alegerile consiliilor oblasturilor și *raionale*, precum și ale consiliilor locale din comunitățile mari. În mod special, pentru susținerea marilor partide politice naționale, a fost coborât pragul de aplicare a sistemului electoral respectiv. Anterior, acesta a fost utilizat doar în orașele mari, unde numărul alegătorilor este de 90 000 și peste, de alegători. Ulterior, modificările legislative au redus acest prag la 10 000 de alegători. În consecință, chiar și în orașele și satele relativ mici, unde trebuia aplicat sistemul electoral majoritar, s-a decis desfășurarea alegerilor în sistemul electoral cu reprezentare proporțională.

În mod similar, a fost crescut pragul pentru „obținerea unui mandat” de către un candidat din lista de partid. Dacă anterior, conform rezultatelor alegerilor, lista electorală de candidați a partidului era „rearanjată” în funcție de voturile exprimate în susținerea unui anumit candidat, odată cu noile modificări, doar acei candidați care au obținut 25% (din cota electorală) și mai multe voturi în circumscripția lor, puteau fi plasați mai sus pe lista partidului. Astfel, rolul nominalizării partidului a fost consolidat și, prin urmare, conducerii partidului i s-au oferit oportunități suplimentare de a influența rezultatele alegerilor. Aceste exemple arată destul de clar că atunci când au fost adoptate

172. „Arată ca un minister.” Slujitorul poporului” povestește despre sediu și pregătirea pentru alegerile locale, <https://babel.ua/news/48241-viglyadaye-yak-ministerstvo-u-sluzi-narodu-rozpovili-pro-shtab-ta-pidgotovku-do-miscevih-viboriv>.

173. În „ziua tăcerii”, canalul TV 1 + 1 prezintă o emisiune și un film cu participarea lui Zelensky, [www.radiosvoboda.org/a/news-denyshi/29878886.html](http://www.radiosvoboda.org/a/news-denyshi/29878886.html); În „ziua tăcerii”, 1 + 1 prezintă din nou programe și un film cu Zelensky, [www.ukrinform.ua/rubric-elections/2680534-u-den-tisi-11-znovu-pokaze-programi-ta-film-iz-zelenskim.html](http://www.ukrinform.ua/rubric-elections/2680534-u-den-tisi-11-znovu-pokaze-programi-ta-film-iz-zelenskim.html); Canalul 1 + 1 explică difuzarea emisiunii lui Zelensky în „ziua tăcerii”: acolo, acesta este actor <https://hromadske.ua/posts/kanal-11-poyasniv-translyaciyu-shou-zelenskogo-u-den-tishi-vin-tam-aktor>.

174. În „ziua tăcerii”, proiectele candidatului Volodymyr Zelensky sunt afișate pe canalul 1 + 1, [https://zaxid.net/u\\_den\\_tishi\\_na\\_kanal\\_11\\_pokazivatimut\\_proekti\\_kandidata\\_volodimira\\_zelenskogo\\_n1478157](https://zaxid.net/u_den_tishi_na_kanal_11_pokazivatimut_proekti_kandidata_volodimira_zelenskogo_n1478157).

modificările la Codul electoral, sistemul electoral a fost ajustat pentru a satisface interesele anumitor puteri politice și participarea mai confortabilă a acestora la alegeri.

Formarea comisiilor electorale (organele electorale) este un alt exemplu al modului în care legislația electorală implică interesele partidelor parlamentare. În Ucraina, se formează un sistem de comisii electorale pentru organizarea și desfășurarea alegerilor. Acestea funcționează pentru o perioadă limitată de timp, în principal, în timpul alegerilor. Comisiile electorale se formează pe baza propunerilor din partea partidelor politice (pentru alegerile locale – organizațiile de partid locale). În același timp, partidele parlamentare au dreptul de a-și include reprezentantul în comisia electorală atât la alegerile naționale, cât și la cele locale, în timp ce candidații din partidele neparlamentare pot fi incluși în comisie numai dacă există locuri vacante pentru aceștia și numai după tragerea la sorți corespunzătoare (pentru a nu depăși componența maximă a comisiei).

Modificările din iulie 2020 la Codul electoral au oferit partidelor parlamentare dreptul de a desemna nu unul, ci doi candidați în comisiile electorale. În acest caz, ambii candidați sunt incluși în componența comisiei electorale. Prin urmare, partidele parlamentare au oferit organizațiilor lor locale un avantaj organizațional necondiționat la alegerile locale din 2020. O situație și mai semnificativă este acordarea dreptului de numire pentru două grupuri parlamentare<sup>175</sup> de deputați, cu condiția includerii obligatorii a câte unui candidat în fiecare comisie electorală. Potrivit modificărilor legislative, un grup de deputați parlamentari își transferă dreptul de a desemna candidați în comisiile electorale unui partid politic cu care încheie un acord de cooperare.

Astfel, la revizuirea Codului electoral, nu au existat doar partide cu facțiunile lor în actualul parlament, ci și două grupuri parlamentare care au obținut preferințe în procesul de formare a comisiilor electorale.

Controlul asupra tipăririi buletinelor de vot este deja un aspect tradițional al procedurilor electorale desfășurate cu prioritate de partidele parlamentare. Comisii speciale de control sunt constituite atât în timpul alegerilor parlamentare, cât și al celor locale, în vederea efectuării unui control extern asupra tipăririi buletinelor de vot, a bunei funcționări a tipografiei, precum și a distrugerii buletinelor de vot și a formelor de tipar defecte. Numai partidele politice parlamentare au dreptul de a fi reprezentate în astfel de comisii (articolele 169 și 242 din Codul electoral). Nu există alte instrumente suplimentare de control pentru alte partide sau candidați.

Stabilirea cuantumului depozitului electoral: Codul electoral prevede plata unui depozit electoral pentru a candida la alegeri. În general, această practică este destul de comună în țările europene și poate fi aplicată. Cu toate acestea, cuantumul depozitului electoral în timpul adoptării Codului electoral, în decembrie 2019, a fost majorat, în mod disproporționat, pentru a răspunde intereselor marilor partide politice din „rețea” parlamentare.

Societatea civilă și experții au atras, în mod repetat, atenția asupra inadmisibilității utilizării unei sume atât de mari de depozit la alegerile locale. De exemplu, depozitul electoral pentru un candidat de primar la Kiev a depășit suma depozitului electoral pentru candidații la funcția de președinte al Ucrainei. Unele partide politice, neavând o reprezentare adecvată în regiuni și un sistem extins de organizații teritoriale, au insistat, de asemenea, asupra reducerii sumei depozitului electoral. De fapt, atunci când în iulie 2020 au fost adoptate modificările la Codul electoral, s-a redus și cuantumul depozitului electoral, deși acesta rămâne în continuare destul de mare. În consecință, un nivel ridicat al depozitului electoral, în special la alegerile locale, poate fi considerat drept o calificare de proprietate, deoarece acesta poate fi un obstacol excesiv pentru participarea la alegeri. În mod evident, stabilind o astfel de barieră suplimentară, marile partide încercau să obțină o mai mică concurență și condiții mai confortabile pentru ele.

Din păcate, acestea și alte câteva aspecte ale cadrului legislativ electoral se află sub influența directă a partidelor politice parlamentare. Desigur, astfel de aspecte nu se corelează pe deplin cu înțelegerea comună a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul alegerilor, dar necesită, de asemenea, și o atenție și cercetare suplimentare.

## ORGANIZAREA PROCEDURILOR ELECTORALE

Experiența internațională în combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative și standardele internaționale în acest domeniu demonstrează că domeniul organizării și desfășurării alegerilor este adesea supus influenței administrative. În diferitele etape de organizare a alegerilor, ingerința autorităților publice poate avea consecințe

<sup>175</sup> Un grup de deputați este o asociație voluntară de deputați din Rada Supremă a Ucrainei. Un astfel de grup include deputați fără partid (independenți) care au fost aleși fără o nominalizare de partid sau au fost excluși dintr-o anumită facțiune parlamentară. O astfel de asociație nu este o facțiune parlamentară, ci se bucură de toate drepturile facțiunii în procedurile parlamentare.



semnificative. Ucraina are o legislație destul de bine scrisă în acest sens. Pentru a aprofunda această problemă, merită să analizăm principalele blocaje privind combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul organizării alegerilor.

## Administrarea alegerilor

---

Formarea comisiilor electorale: alegerile sunt organizate și desfășurate de organe colegiale speciale – comisii electorale, care se formează pe baza nominalizărilor făcute de diferite partide politice participante la alegeri, precum și de candidații care se prezintă la alegeri. Aceasta ajută la asigurarea imparțialității acestor organisme. CEC joacă un rol central în administrarea alegerilor. Acesta este un organism colegial format de Rada Supremă a Ucrainei (parlamentul) pe baza propunerilor facțiunilor parlamentare susținute de președintele Ucrainei. Procedura de înființare a CEC și principiile activităților sale sunt stabilite de Legea Ucrainei „Privind Comisia Electorală Centrală”. Parlamentul ucrainean numește membrii CEC cu majoritate de voturi și prin vot deschis. Cu toate acestea, pentru încetarea anticipată a puterilor întregului CEC, sunt necesare două treimi din componența constituțională a Radei Supreme a Ucrainei. O astfel de reglementare, în general, face posibilă asigurarea obiectivității și imparțialității CEC în desfășurarea procedurilor electorale de bază.

Alte organe electorale includ sistemul de comisii electorale districtuale (teritoriale – la alegerile locale) și de circumscripție. Organele executive de stat sau organismele autonomiei locale, nu au, în mod oficial, nicio influență asupra formării unor astfel de comisii. Deși, în practică, este posibilă, în mod evident, o anumită influență, aceasta nu este, totuși, nici sistemică, nici pe scară largă.

Legile Ucrainei „Privind alegerile deputaților poporului din Ucraina” nr. 2766-III, din 18 octombrie 2001, și „Privind alegerile președintelui Ucrainei”, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 1630-IV din 18 martie 2004, au schimbat radical procedura pentru formarea comisiilor electorale, și anume, excluderea consiliilor locale relevante din procesul de nominalizare și delegarea acestei funcții către comisiile electorale de nivel superior. Această abordare a formării comisiilor electorale a creat condiții care ajută la prevenirea ingerinței autorităților publice și a organismelor autonomiei locale în activitățile comisiilor electorale, precum și la asigurarea imparțialității acestora față de partidele politice și candidați.

Aceeași abordare a formării comisiilor electorale a fost introdusă la alegerile locale: comisiile electorale teritoriale de nivel regional (*oblast*) și districtual (*raion*) sunt formate de CEC, comisiile electorale teritoriale ale satelor, localităților, orașelor, sectoarelor din oraș – de către comisiile electorale teritoriale *raionale* sau orașenești relevante și comisiile de circumscripție – de respectivele comisii electorale teritoriale ale satului, localității, orașului, sectorului de oraș.

În același timp, prevederile actuale ale legislației electorale prevăd că o comisie electorală nu poate include, în mod special, funcționari și personal al autorităților de stat, autorităților din Republica Autonomă Crimeea și guvernelor locale, judecători, angajați ai instanțelor și agenților de aplicare a legii (Partea 3 a articolului 34 din Codul electoral). CEC efectuează un control foarte atent asupra respectării acestei reguli cu ajutorul unui software special. În practică, uneori au loc cazuri izolate de încălcare a acestei reguli. Totuși, acestea nu sunt nici pe scară largă, nici larg răspândite.

Situația este ceva mai complicată cu includerea, în comisiile electorale, a profesorilor de gimnaziu, bibliotecarilor, angajaților instituțiilor de cultură și a altora. Acești angajați sunt, în continuare, subordonați organismelor autonomiei locale. În mod specific, în zonele rurale, astfel de persoane constituie personalul „de bază” care ar putea fi angajat de comisiile electorale. Cu toate acestea, astfel de persoane nu pot fi considerate dependente, în mod direct, de funcționarii autonomiei locale și nu au fost încă identificate cazuri grave de influență ilegală asupra comisiilor electorale, în acest fel.

O problemă mai acută este dependența comisarilor electorali de partidele politice care i-au nominalizat. Aceasta este adesea însoțită de plăți suplimentare ilegale din partea partidelor politice și de utilizarea altor instrumente de control deplin al partidului asupra activităților comisarilor electorali. Din păcate, există precondiții legale pentru aceasta, inclusiv prevederi ale Codului Electoral. Deși această problemă nu este legată de utilizarea abuzivă a resurselor administrative, ea necesită cercetări separate prin prisma legislației anticorupție și penale.

## Activitatea comisiilor electorale

---

Activitățile comisiilor electorale se bazează, în mod evident, pe organizarea teritorială a alegerilor. Anterior, la fiecare noi alegeri, organismele autonomiei locale și cele executive au participat la formarea circumscripțiilor. În această etapă,

a fost raportat un număr mare de cazuri de abuz administrativ. Destul de des, limitele circumscripțiilor și numărul de alegători au fost disproporționate. Cu toate acestea, Legea Ucrainei „Privind alegerile deputaților poporului din Ucraina”, adoptată în 2011, a obligat CEC să stabilească circumscripții care să existe în mod permanent. Acest lucru a fost realizat în timpul alegerilor parlamentare din 2012. De atunci, astfel de secții de votare există, în mod permanent, și sunt utilizate pentru toate tipurile de alegeri. CEC are dreptul, dacă este cazul, să ajusteze limitele unor astfel de circumscripții, să le desființeze sau să creeze altele noi. Centralizarea acestui proces la nivelul CEC a făcut practic imposibilă utilizarea resurselor administrative pe acest aspect al organizării alegerilor.

Principiile și cerințele pentru activitățile comisiilor electorale sunt, de asemenea, stabilite la un nivel destul de înalt. Comisiile electorale trebuie să se întrunească, să acționeze în mod colegial, deschis și transparent. Desigur, anumite încălcări ale acestor principii apar atât în timpul alegerilor naționale, cât și în timpul alegerilor locale, dar este puțin probabil ca acest lucru să fie rezultatul unei utilizări abuzive a resurselor administrative.

Pentru a proteja comisarii electorali de presiunile administrative, legislația prevede, de asemenea, și o listă exhaustivă a persoanelor care pot fi prezente la o reuniune a comisiei electorale, la secția de votare, în ziua alegerilor, fără permisiunea sau invitația comisarilor, inclusiv în timpul numărării voturilor și stabilirea rezultatelor votului (articolul 36 din Codul electoral).

Toți ceilalți, inclusiv funcționarii guvernamentali, pot participa la reuniuni numai cu permisiunea comisiei electorale relevante.

Comisia electorală de circumscripție este responsabilă de organizarea procesului de vot și de menținerea ordinii corespunzătoare la secția de votare, asigurând secretul votului, în timpul votării. În caz de încălcare, fapt ce atrage răspunderea conform legii, președintele sau vicepreședintele comisiei electorale de circumscripție are dreptul de a invita un polițist la secția de votare, care ia măsuri față de făptuitor și apoi părăsește secția de votare. În alte cazuri, prezența polițiștilor în secția de votare este interzisă.

Oamenii legii asigură ordinea legală în timpul votării și numărării voturilor, fiind prezenți fizic doar în afara secției de votare. În caz de încălcare a legii și ordinii de drept, președintele, vicepreședintele sau secretarul comisiei electorale poate apela la oamenii legii numai pentru a efectua acțiunile necesare restabilirii ordinii de drept și pentru o perioadă necesară unor astfel de acțiuni.

Un alegător poate rămâne în secția de votare numai pentru timpul necesar votării.

Astfel, angajații organelor de stat și ai organismelor autonomiei locale sunt complet excluși din organizarea procesului electoral. Aceștia nu pot controla activitatea comisiilor electorale, nu pot fi prezenți la reuniunile lor și nu pot face presiuni asupra alegătorilor în timpul votării, prin prezența lor.

## Listele alegătorilor

---

O etapă importantă în protejarea procesului de asigurare a alegerilor de influența funcționarilor guvernamentali a fost crearea Registrului de Stat al Alegătorilor din Ucraina.

Întocmirea listelor alegătorilor la secțiile de votare este un pas crucial în procesul electoral, care trebuie să ofere garanții cetățenilor de a exercita sufragiul activ, întrucât legea electorală prevede că un alegător poate exercita dreptul de a vota doar la o singură secție de votare, unde acesta este inclus în lista alegătorilor.

În Ucraina, listele alegătorilor pentru orice alegeri erau întocmite, în mod tradițional, de organele executive ale consiliilor locale (organele care îndeplinesc aceste funcții) sau de alte organisme, la depunerea acestora. Astfel, autoritățile locale au întocmit listele alegătorilor pe baza cărora alegătorii și-au exercitat dreptul de vot la alegerile locale. Drept urmare, pe astfel de liste apăreau adesea „gemeni” și „suflete moarte”.

Până în 2006, alegerile locale din Ucraina au avut loc în aceeași zi cu alegerile parlamentare. O astfel de utilizare abuzivă a resurselor administrative a afectat, de asemenea, și alegerile naționale. În plus, practica „turismului electoral” a fost larg răspândită, și anume, era posibilă organizarea votului unui alegător, în mai multe secții de votare, utilizând doar un singur buletin de vot pentru votul în absență.

Raportul Misiunii OSCE/OIDDO de observare a alegerilor parlamentare din 31 martie 2002 a precizat că, potrivit peste 33% din rapoartele de observare, persoanele care nu sunt incluse în listele alegătorilor se puteau înscrie în ziua alegerilor și vota la alegerile parlamentare fără buletine de vot pentru cei absenți și cu încălcarea legii. În unele cazuri, numărul persoanelor care s-au înregistrat în acest mod a fost destul de semnificativ. Acest neajuns, care oferea posibilitatea de a completa buletine de vot persoanelor care nu aveau dreptul de a face acest lucru, a fost un motiv serios de îngrijorare.



Misiunile de observare a alegerilor au emis, în repetate rânduri, recomandări prin care se precizează că trebuie adoptată Legea privind Registrul Național al Alegătorilor.<sup>176</sup> Această lege trebuie să asigure înființarea unei baze de date centralizate a alegătorilor, care să fie actualizată periodic; la nivel local, întocmirea listelor electorale urma să fie încorporată ulterior într-un singur registru civil, ținut de un organism separat de sistemul comisiilor electorale.<sup>177</sup>

Legea adoptată a Ucrainei din 22 februarie 2007 nr. 698-V „Privind Registrul de Stat al Alegătorilor” (cu modificările ulterioare) prevedea întocmirea unui registru național al alegătorilor, care să fie actualizat, în mod periodic, și care este conceput pentru a crea liste ale alegătorilor și în alte scopuri privind procesul electoral și prevăzute de Lege. Comisia de la Veneția și OSCE/OIDDO au menționat în avizul lor comun că această lege urma să „aducă o contribuție semnificativă la protecția și realizarea dreptului de vot în Ucraina”.<sup>178</sup>

Crearea Registrului de Stat al Alegătorilor sub forma unui sistem informatic și de telecomunicații automatizat a fost conceput pentru a stoca și prelucra date care conțin informații cerute de lege și pentru a utiliza respectivele date, dar acesta a simplificat, de asemenea, extrem de mult mecanismul de asigurare a dreptului de vot la alegerile naționale dincolo de locul de înregistrare a alegătorilor și a făcut posibilă crearea de circumscripții permanente și districte teritoriale, de-a lungul timpului.

În plus, modificările aduse legii privind Registrul de Stat al Alegătorilor adoptate înainte de alegerile locale din 2020 au permis alegătorilor să își schimbe adresa de vot fără nici cea mai mică explicație a motivului pentru o astfel de schimbare. Acest lucru a dus la revenirea practicii „turismului electoral”. Organele de aplicare a legii trebuie să participe, în mod activ, la combaterea acestor practici. Cu toate acestea, impactul acestuia asupra rezultatelor alegerilor din 25 octombrie nu mai poate fi schimbat. Mai mult, o astfel de modificare legislativă reduce toate rezultatele pozitive care decurg din introducerea Registrului de Stat al Alegătorilor.

## Observarea alegerilor

Pentru a asigura controlul asupra subiecților procesului electoral și a legalității organizării și desfășurării alegerilor în Ucraina, a fost înființat, pentru prima dată, un institut de observatori oficiali numiți de candidați și partidele politice (organizații locale ale partidelor politice), fiind subiecți ai procesului electoral, prin Legea Ucrainei nr. 474-XIV din 5 martie 1999.

Observatorii oficiali sunt autorizați să observe toate etapele organizării și desfășurării alegerilor: imediat după înregistrarea candidaților relevanți (la alegerile locale) sau formarea comisiilor electorale districtuale (la alegerile naționale) până la stabilirea rezultatelor alegerilor.

Având în vedere atitudinea larg răspândită a ucrainenilor față de alegeri: „Nu este important cum votezi la alegeri, ci cum este numărat votul tău”, funcția crucială a observatorilor oficiali este de a observa numărarea voturilor la secțiile de votare.

În același timp, legea a definit observatorii oficiali drept subiecți ai procesului electoral. Aceștia sunt autorizați să întocmească acte privind încălcările legislației electorale, precum și să facă recurs împotriva deciziilor, acțiunilor și inacțiunii comisiilor electorale și a altor subiecți ai procesului electoral.

Legea Ucrainei „Privind alegerile deputaților poporului din Ucraina” din 17 noiembrie 2011 a adăugat, de asemenea, la subiecții procesului electoral și observatori oficiali din organizațiile societății civile, ale căror activități statutare includ aspecte privind procesul electoral și observarea. Aceștia au putut observa alegerile începând din anul 2004.

Următoarele modificări au fost în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția, experților OSCE/OIDDO pentru observarea alegerilor, ale căror rapoarte precizează că legea electorală prevede observarea procesului electoral de către observatori internaționali și civici, care își exercită drepturi largi și cuprinzătoare pe tot parcursul procesului electoral, inclusiv dreptul de a fi prezenți la reuniunile comisiilor electorale districtuale și de circumscripție și de a primi copii ale protocoalelor privind rezultatele votului și că implicarea activă a unui număr mare de observatori civici pe parcursul procesului electoral a sporit transparența generală a acestuia.<sup>179</sup>

176. Raportul final al Misiunii OSCE/OIDDO de observare a alegerilor la 31 martie 2002, [www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14947](http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14947).

177. Raportul final al Misiunii OSCE/OIDDO de observare a alegerilor către Rada Supremă a Ucrainei, 26 martie 2006, [www.osce.org/odihr/elections/ukraine/19595](http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/19595).

178. Avizul comun cu privire la Proiectul de lege privind Registrul de Stat al Alegătorilor din Ucraina de către Comisia de la Veneția și Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/OIDDO) adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 71-a reuniune plenară (Veneția, 1-2 iunie 2007) CDL-AD (2007) 026, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)026-e).

179. Raportul final al Misiunii OSCE/OIDDO de observare a alegerilor la 26 octombrie 2014, [www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556](http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556).

Înființarea unui institut de observatori oficiali ai alegerilor a devenit un mijloc valoros și eficient de combatere a utilizării abuzive a resurselor administrative. De la înființarea acestuia, diferite ONG-uri<sup>180</sup> au fost însărcinate să efectueze observarea sistematică și concentrată a alegerilor în Ucraina.

## Finanțarea alegerilor

---

În mod tradițional, finanțarea alegerilor este una dintre cele mai riscante domenii în care resursele administrative pot fi utilizate abuziv. Utilizarea fondurilor bugetare în scopurile de campanie ale candidaților și partidelor, ca subiecți ai procesului electoral, este una dintre acestea. Aceasta poate fi prevenită prin introducerea unui mecanism eficient de monitorizare a finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.

Ucraina utilizează o serie de instrumente de reglementare pentru a preveni o astfel de utilizare abuzivă. În octombrie 2015, Rada Supremă a Ucrainei a adoptat Legea Ucrainei „Privind modificarea anumitor acte legislative ale Ucrainei cu privire la prevenirea și combaterea corupției politice,” nr. 731-VIII (denumită în continuare Legea nr. 731-VIII). Această lege a introdus cerințe destul de stricte în domeniul partidelor politice și al finanțării campaniei electorale.

### Finanțarea și raportarea partidelor politice

Legea nr. 731-VIII a introdus un algoritm destul de clar și lipsit de ambiguitate pentru finanțarea politică, care face imposibilă, sau cel puțin semnificativ mai dificilă, utilizarea fondurilor ilegale.

Noutatea legislativă cheie a fost introducerea finanțării de către stat a activităților statutare ale partidelor politice. Până atunci, partidele politice nu au primit niciun sprijin periodic din partea statului. Acest pas a avut ca scop consolidarea independenței financiare a partidelor politice, reducerea nivelului de dependență a partidelor de finanțarea de la donatorii privați (oligarhi, grupuri industriale și financiare etc.) și reducerea riscurilor de corupție corespunzătoare.

Formele și restricțiile majore ale donațiilor private către partidele politice au fost, de asemenea, reglementate în detaliu. În același timp, conceptul de donație a inclus nu doar bani, ci și orice proprietate, drepturi de proprietate și chiar obiecte necorporale sub formă de beneficii, avantaje sau servicii. Astfel, oportunitățile partidelor politice de a recurge la resurse ilegale au fost semnificativ limitate.

Partidele politice sunt obligate să înainteze un raport trimestrial la Agenția Națională pentru Prevenirea Corupției, pentru toate fondurile, donațiile și bunurile pe care le dețin. Rapoartele înaintate ale partidelor politice privind proprietățile, veniturile, cheltuielile și pasivele cu caracter financiar sunt incluse în Registrul de Stat Unificat de raportare a partidelor politice privind proprietățile, veniturile, cheltuielile și pasivele cu caracter financiar, instituit și menținut de Agenția Națională de Prevenire a Corupției. Asemenea rapoarte sunt imediat publicate pe un site web public special și ulterior sunt, se pare, verificate. Astfel de măsuri au limitat semnificativ utilizarea fondurilor publice pentru finanțarea activităților partidelor politice și/sau participarea acestora la alegeri.

### Finanțarea campaniei electorale

Codul electoral conține reguli suficiente de clare cu privire la posibilitatea finanțării alegerilor exclusiv din bugetul de stat (sau local) sau din fondurile electorale ale partidelor/candidaților. În conformitate cu partea 5 a articolului 12 din Codul electoral al Ucrainei, numai fondurile din fondul electoral al partidului (în cazul alegerilor locale, se referă la o organizație locală de partid) și/sau candidați pot fi utilizate pentru finanțarea campaniei electorale. După cum este definit în partea 4 a articolului 51 din Codul electoral al Ucrainei, campania se desfășoară pe cheltuiala fondurilor electorale ale candidaților, partidelor (organizațiilor de partid) care participă la alegeri.

După modificările din iulie 2020 la Codul electoral, posibilitățile de utilizare a fondurilor din fondurile electorale ale partidelor/candidaților au fost extinse. Astfel de fonduri erau utilizate înainte pentru a acoperi cheltuielile exclusiv în scopuri de campanie. În prezent, Codul Electoral prevede, în mod explicit, posibilitatea finanțării din fondul electoral a altor cheltuieli pentru participarea unui partid/candidat la alegeri.

Codul electoral prevede un mecanism special pentru deschiderea de conturi pentru fonduri electorale, gestionarea acestora (numirea administratorilor), acumularea și cheltuirea fondurilor din astfel de conturi. Unul dintre factorii esențiali este acela că fondurile din fondul electoral pot fi utilizate numai în format nemonetar (fără numerar). Acest lucru ar trebui să ajute la monitorizarea mai eficientă a posibilelor încălcări și utilizări abuzive.

Partidele/candidații depun un raport financiar intermediar (cu cinci zile înainte de vot) și unul final după ziua alegerilor (au fost stabilite diferite termene limită pentru diferite tipuri de alegeri) cu privire la toate

<sup>180</sup>. De exemplu, ONG-ul integral ucrainean „Rețeaua civică OPORA”, ONG-ul integral ucrainean „Comitetul Alegătorilor din Ucraina” și alții.

veniturile la fondul electoral și cheltuielile dintr-un astfel de fond. Astfel de rapoarte sunt transmise comisiei electorale competente. La alegerile naționale, astfel de rapoarte trebuie înaintate CEC și, la alegerile locale, acestea trebuie să fie prezentate comisiei electorale teritoriale competente. După primirea raportului financiar intermediar sau final, comisiile electorale respective îl analizează și publică un raport împreună cu publicarea analizei pe site-ul lor web. Problema majoră aici este lipsa timpului pentru o analiză corectă și detaliată a rapoartelor, precum și lipsa specialiștilor calificați în timpul alegerilor locale pentru analiza corectă a rapoartelor la nivel local.

## Control eficient și responsabilitate

Aceste inovații, atât în ceea ce privește finanțarea partidelor, cât și în ceea ce privește finanțarea campaniei, au fost asigurate, de asemenea, și de mecanisme destul de stricte privind răspunderea administrativă și penală. Într-adevăr, Legea nr. 731-VIII a modificat simultan și alte legislații speciale și a prevăzut noi tipuri de sancțiuni administrative și penale. Sancțiunile pentru astfel de infracțiuni au fost stabilite la un nivel destul de ridicat. Acest lucru a făcut posibilă disciplinarea partidelor în ceea ce privește activitățile lor financiare, în general, și activitățile lor în timpul alegerilor, în mod special.

Imediat după punerea în practică a tuturor acestor noi reguli în timpul alegerilor locale din 2015, unii experți naționali au făcut o serie de observații critice cu privire la astfel de instrumente pentru a asigura transparența financiară și răspunderea.<sup>181</sup> În urma monitorizării finanțării campaniilor electorale în cadrul alegerilor prezidențiale și parlamentare din 2019, experții și-au exprimat o serie de rezerve critice cu privire la propunerile privind noile îmbunătățiri care urmează să fie aduse. Prin urmare, este destul de obișnuit ca alegerile să fie câștigate, în principal, cu fonduri de la donatori fictivi, iar forțele politice nu poartă nicio responsabilitate, nici legală, nici electorală pentru acest lucru.<sup>182</sup> Experții internaționali au fost la fel de critici în evaluarea nivelului de aplicare practică a cerințelor legislației privind transparența financiară.<sup>183</sup>

În mod special, datorită unor astfel de declarații critice, parlamentul a adoptat Legea Ucrainei „Privind modificarea anumitor acte legislative ale Ucrainei pentru îmbunătățirea legislației electorale” (din 16 iulie 2020 nr. 805-IX), care, printre altele, prevede întărirea răspunderii penale pentru încălcarea regulilor privind finanțarea partidelor politice: prezentarea de informații false cu bună știință în raportul unui partid politic cu privire la proprietăți, venituri, cheltuieli și pasive de natură financiară; efectuarea și primirea intenționată a unei donații „ilegale” în sprijinul unui partid politic.

În ciuda dificultăților semnificative în aplicarea practică a regulilor relevante privind procedura de finanțare a partidelor politice și a campaniei electorale, precum și a mecanismelor de răspundere pentru încălcarea acestora, legislația respectivă reprezintă un pas serios înainte pentru asigurarea instrumentelor democratice de organizare și desfășurare a alegerilor.

## Plângeri și contestații în procesul electoral

Până în anul 2005, specificul plângerilor și contestațiilor în procesul electoral era stabilit prin prevederile legislației electorale. Adoptarea Codului de procedură administrativă al Ucrainei nr. 2747-IV din 6 iulie 2005 a reprezentat un pas important în reglementarea legislativă a acestor probleme în cadrul procedurilor judiciare, deoarece acesta a fost codificat într-un singur act legislativ și a introdus prevederi unificate cu specificul soluționării litigiilor electorale în timpul procesului electoral cu ritm rapid, inclusiv în ceea ce privește jurisdicția teritorială, termenii privind apelul, asigurarea unei cereri administrative, particularitățile procedurilor, termenii de examinare a cazurilor și așa mai departe.

Prevederile relevante ale Codului de procedură administrativă, astfel cum a fost modificat prin Legea Ucrainei (din 3 octombrie 2017 nr. 2147-VIII), sunt în conformitate cu recomandările OSCE/OIDDO, făcute pe baza rezultatelor observării alegerilor parlamentare anticipate din Ucraina, din 26 octombrie 2014, privind luarea în considerare a posibilităților modificării ale formalităților procedurale în instanțele superioare, care pot asigura că litigiile electorale sunt examinate de un singur complet de judecători sau privind prevederea altor garanții pentru a preveni aplicarea neconsecventă a legii de către aceeași instanță.

În același timp, misiunile OSCE/OIDDO de observare a alegerilor din Ucraina au declarat, în repetate rânduri, că „mecanismul de soluționare a litigiilor electorale trebuie revizuit. Legea electorală trebuie să clarifice care sunt cazurile care pot

<sup>181</sup>. Raport final privind rezultatele monitorizării finanțelor electorale la alegerile locale din 2015 din Ucraina, [www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-za-rezultatamy-monitoringu-vyborchykh-finansiv-2015](http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-za-rezultatamy-monitoringu-vyborchykh-finansiv-2015).

<sup>182</sup>. Niciun partid nu a prezentat un raport financiar pentru al doilea trimestru, „CHESNO”, [www.ukrinform.ua/rubric-politics/3110173-zodna-partia-ne-pokazala-finzvit-u-ii-kvartal-cesno.html](http://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3110173-zodna-partia-ne-pokazala-finzvit-u-ii-kvartal-cesno.html).

<sup>183</sup>. Observatorii internaționali sunt îngrijorați de cumpărarea de voturi, raportul, [https://lb.ua/news/2019/07/22/432805\\_mezhdunarodnie\\_nablyudateli.html](https://lb.ua/news/2019/07/22/432805_mezhdunarodnie_nablyudateli.html).

fi și care nu pot fi formulate și la ce organ, inclusiv unde pot fi acestea atacate cu recurs. Reclamantului nu trebuie să i se permită să aleagă locul de depunere a plângerii.”<sup>184</sup>

Prin urmare, Codul Electoral definește acum, în mod clar, ce decizii, acțiuni sau inacțiuni, de care dintre subiecții procesului electoral, pot fi atacate doar în fața unei instanțe. De exemplu, articolul 64 din Codul Electoral definește că acțiunile sau inacțiunea candidaților, decizii sau acțiuni ale unui partid (organizație locală de partid); decizii, acțiuni sau inacțiuni ale autorităților, decizii, acțiuni sau inacțiuni ale mass-mediei și a altor entități pot fi atacate numai în fața unei instanțe.

De fapt, extinderea competenței instanțelor la majoritatea relațiilor și procedurilor electorale este un factor pozitiv. Deși o cale de atac administrativă (extrajudiciară) este mai rapidă, în realitatea ucraineană aceasta poate fi supusă unor amenințări mai mari de influență administrativă din partea autorităților. Astfel, o implicare mai eficientă a instanței în sistemul de soluționare a litigiilor electorale nu permite doar obținerea unei decizii de calitate asupra rezultatelor examinării unui anumit caz, ci mai important, comisiile electorale, știind despre „amenințarea” recursului în fața unei instanțe, încearcă să acționeze mai atent și mai responsabil.

Astfel, legislația electorală a fost, treptat, îmbunătățită în ceea ce privește prevederile sale privind garanțiile procedurale pentru un proces electoral echitabil, deschis, unificarea prevederilor privind formarea și statutul comisiilor electorale, principiile activității acestora, mecanismele de asigurare a transparenței financiare, crearea și funcționarea unui sistem eficient de căi de atac, competențele observatorilor oficiali respectivi, de la subiecții procesului electoral, organizații publice, state străine și organizații internaționale. Aplicarea sistematică a acestor prevederi legislative în ceea ce privește gestionarea alegerilor contribuie, în mod evident, la limitarea, și în unele cazuri, chiar la prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în cadrul alegerilor.

## LIMITĂRI PRIVIND CAMPANIILE

A face campanie presupune, în primul rând, diseminarea gratuită a informațiilor referitoare la partide și candidați. Astfel de informații trebuie să încurajeze, în mod direct sau indirect, alegătorii să voteze pentru sau împotriva unui anumit partid/candidat. Din punct de vedere al combaterii utilizării abuzive a resurselor publice, ideea majoră aici este separarea activităților publice ale autorităților și ale funcționarilor acestora de campanie. O astfel de distincție trebuie făcută cel puțin în ceea ce privește separarea informațiilor referitoare la activitățile organelor și funcționarilor din campania electorală, precum și stabilirea unor restricții speciale pentru candidații care dețin funcții publice.

## Diferențierea între a face campanie și sprijinul informațional al alegerilor

Primul aspect din această secțiune este necesitatea de a face distincția între informații privind alegerile și a face campanie. Acesta este un aspect crucial care contribuie la asigurarea egalității de șanse pentru partide și candidați la alegeri. Comisia de la Veneția aplică, de asemenea, linii directoare, care sunt condiții prealabile pentru prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative, în special, principiul transparenței și libertății de informare și principiul egalității de șanse.<sup>185</sup>

Codul de bune practici în materie electorală definește faptul că asigurarea libertății alegătorilor de a-și forma opinia este una dintre componentele principiului alegerilor libere. În acest scop, se presupune că autoritățile publice sunt, în primul rând, obligate să fie imparțiale, în special în ceea ce privește mass-media, agitația vizuală, libertatea de întrunire și finanțarea partidelor și candidaților.

Autoritățile publice trebuie să aibă, de asemenea, o serie de obligații pozitive. În mod special, acestea sunt obligate să facă publice numele candidaților nominalizați, să ofere alegătorilor acces la listele de candidați și candidați individuali care participă la alegeri, de exemplu, prin plasarea corectă a campaniilor vizuale. Aceste informații trebuie să fie disponibile, de asemenea, și în limbile minorităților naționale, cel puțin acolo unde acestea formează o anumită parte a populației.

Încălcarea obligației de a respecta neutralitatea sau limitarea libertății alegătorilor de a-și forma opinia trebuie să implice aplicarea de sancțiuni.

În același timp, principiul alegerilor egale include, în mod special, egalitatea de șanse, ceea ce, potrivit Comisiei de la Veneția, înseamnă că tuturor partidelor și candidaților trebuie să li se garanteze șanse egale,

<sup>184</sup> Raportul final al Misiunii OSCE/OIDDO de observare a alegerilor în Ucraina la 17 ianuarie și 7 februarie 2010, [www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844](http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844).

<sup>185</sup> Raport privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 97-a reuniune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e).

care se referă, de asemenea, și la atitudinea imparțială a autorităților publice față de campania electorală, acoperire mass-media, inclusiv mass-media publică, finanțarea publică a partidelor și campaniilor. Principiul libertății de exprimare presupune ca legea să prevadă un anumit acces minim al tuturor participanților la campania electorală și la campania prin mass-media electronică privată. Finanțarea partidelor politice, a candidaților și a campaniei electorale trebuie să fie transparentă. În același timp, principiul egalității de șanse poate fi, în anumite circumstanțe, baza pentru limitarea costurilor globale ale partidelor politice, în mod special, pentru organizarea campaniei.<sup>186</sup>

Astfel, reglementarea legislativă a informării electorale și a organizării campaniilor în procesul electoral trebuie analizată separat și în contextul asigurării unor alegeri egale și libere.

Aceste standarde internaționale sunt reflectate în legislația națională ucraineană. În Ucraina, prevederile privind campania preelectorală au fost separate de prevederile privind sprijinirea informațională a alegerilor, pentru prima dată la nivel legislativ, odată cu adoptarea Legii Ucrainei (din 17 noiembrie 2011 nr. 4061-VI) „Privind alegerile deputaților poporului din Ucraina”. Prevederile relevante au fost reflectate și în Legea Ucrainei „Privind alegerile președintelui Ucrainei”, astfel cum a fost modificată prin Legea Ucrainei (din 13 martie 2014 nr. 879-VII) și prin Legea Ucrainei (din 14 iulie 2015 nr. 595-VIII) „Privind alegerile locale”.

Prevederile respective sunt incluse în Codul Electoral al Ucrainei și sunt valabile în prezent. Un Capitol VII separat (Articolele 47-50) din Codul Electoral este axat pe aceste aspecte. Astfel de norme prevăd că alegătorii au acces la informații complete, obiective și imparțiale necesare pentru a face alegeri informate și libere. În practică, punerea în aplicare a acestor reguli nu se confruntă, în general, cu piedici sau încălcări semnificative.

## **Distincția între informarea cu privire la activitățile guvernamentale și a face campanie electorală**

---

Legislația națională conține, în general, restricții de reglementare destul de inteligibile privind inadmisibilitatea utilizării informațiilor oficiale cu privire la activitățile organismului ca instrument pentru a face campanie directă sau ascunsă. Cu toate acestea, în practică, aceste reguli nu sunt întotdeauna aplicate corect.

Conform părților 3 și 6 ale articolului 51 din Codul electoral al Ucrainei, campania electorală nu include notificările oficiale în timpul procesului electoral (fără comentarii, care pot fi de natură campanie, precum și ilustrații video, audio, film, foto). despre acțiunile candidaților legate de îndeplinirea atribuțiilor oficiale (de serviciu) prevăzute de constituția sau de legile Ucrainei.

Notificările oficiale în timpul procesului electoral cu privire la acțiunile privind exercitarea atribuțiilor oficiale ale unui candidat prevăzute de Constituția Ucrainei și de legile Ucrainei, fiind pregătite în modul prevăzut de Legea Ucrainei „Privind procedura de acoperire a activităților autorităților publice și autonomiilor locale din Ucraina, de către mass-media”, nu aparțin campaniei electorale. Astfel de mesaje oficiale nu trebuie să conțină comentarii de natură propagandistică, nici ilustrații video, audio, film, foto ale acțiunilor acestor persoane în calitate de candidați.

Asemenea notificări nu trebuie să facă referiri la participarea acestor persoane la alegeri sau la intențiile acestora cu privire la anumite activități, în cazul în care ar fi aleși.

Prin urmare, informațiile cu privire la candidații care sunt funcționari la autoritățile de stat, autoritățile din Republica Autonomă Crimeea sau autoritățile organismele autonomiei locale nu sunt considerate de legiuitor ca parte a unei campanii electorale, deși, în practică, este dificil pentru un alegător să facă distincția între informațiile raportate de un astfel de candidat în calitate de funcționar și cele aparținând aceleiași persoane în calitate de candidat, deoarece acestea provin de la una și aceeași persoană și, astfel, cetățenii percep tot ceea ce fac aceștia ca fiind acțiunile unei singure persoane.

Misiunea OSCE/OIDDO de observare a alegerilor din Ucraina la 17 ianuarie și 7 februarie 2010 a declarat, în raportul său final, că „normele privind acoperirea candidaților care dețin funcții instituționale la știri, trebuie să interzică radiodifuzorilor să acorde preferințe unor astfel de candidați. Se recomandă considerarea oricărei apariții a unui candidat care deține o funcție oficială drept campanie electorală și considerarea timpului respectiv ca fiind alocat campaniei electorale a candidatului”.<sup>187</sup>

Din păcate, recomandările relevante nu sunt reflectate, în mod corespunzător, în legislația națională. În practică, prevederile menționate ale Codului Electoral sunt încălcate destul de des. În cazurile în care candidații nu se referă la o astfel de activitate ca fiind campanie, aceasta este totuși deseori campanie.

<sup>186</sup>. Codul de bune practici în materie electorală CDL-AD (2002) 023 [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

<sup>187</sup>. Raportul final al Misiunii OSCE/OIDDO de observare a alegerilor în Ucraina la 17 ianuarie și 7 februarie 2010, [www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844](http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844).



De exemplu, în timpul alegerilor locale din 2020, președintele Ucrainei a efectuat o serie de călătorii oficiale de afaceri în diferite regiuni. Astfel de călătorii au fost însoțite de evenimente în masă cu utilizarea simbolurilor partidului prezidențial „Servitorul Poporului”. Președintele nu a considerat astfel de acțiuni ca fiind campanie electorală.<sup>188</sup> Cu toate acestea, experții și observatorii civici au considerat că aceasta a fost o campanie indirectă și încercarea președintelui de a sprijini candidații partidului său, în timpul alegerilor locale.<sup>189</sup> Acesta este un exemplu foarte ilustrativ și la scară largă. Există un număr mare de exemple similare la nivel local.

## **Limitarea campaniilor cu implicarea resurselor guvernamentale**

Stabilirea restricțiilor de campanie este o măsură de precauție solidă împotriva utilizării resurselor administrative în campania electorală.

Codul Electoral definește conceptul de „campanie electorală” ca fiind orice activitate care încurajează alegătorii să voteze sau să nu voteze pentru un anumit candidat, partid (organizație de partid), care este subiectul procesului electoral. Campania electorală se poate desfășura în orice formă și prin orice mijloace care nu contravin Constituției și legilor Ucrainei. Totodată, Codul Electoral nu limitează lista formelor de campanie electorală. Astfel, campania electorală poate fi desfășurată în aproape orice formă<sup>190</sup> care nu contrazice Constituția Ucrainei și legile Ucrainei.

Desfășurarea campaniei, distribuirea de materiale de campanie, difuzarea de filme sau videoclipuri de campanie, distribuirea de pliante electorale, afișe, alte materiale tipărite de campanie sau publicații tipărite care conțin materiale de campanie, apelurile publice de a vota sau de a nu vota partidele care fac obiectul procesului electoral, candidații la alegerile respective sau evaluarea publică a activităților acestora în timpul evenimentelor organizate de autoritățile de stat, autoritățile Republicii Autonome Crimeea, autoritățile autonomiei locale, întreprinderi, instituții, unități, organizații de stat sau municipale (alineatul 2 al părții 1 din articolul 57 din Codul Electoral al Ucrainei) este interzisă.

De asemenea, Codul Electoral interzice utilizarea resurselor publice „oficiale” de către candidați. Candidaților care dețin funcții în timpul alegerilor respective, inclusiv funcții cu normă parțială, în cadrul autorităților executive, autorităților Republicii Autonome Crimeea și organelor locale de autogovernare, întreprinderi, instituții, unități, organizații de stat, municipale, unități (formațiuni) militare li se interzice implicarea subordonaților în campania electorală, utilizarea transportului, comunicațiilor, echipamentelor, sediilor, altor facilități și resurse oficiale de la locul de muncă, precum și utilizarea reuniunilor oficiale sau de lucru și a reuniunilor de personal în scopuri de campanie (partea 12 a articolului 57).

Aceste norme reglementează, destul de adecvat, restricțiile privind utilizarea resurselor administrative în alegeri. Cu toate acestea, posibilitatea practică de a identifica toate cazurile posibile de încălcare a cerințelor menționate este extrem de dificilă. Activiștii civici și observatorii oficiali la alegerile locale au înregistrat, totuși, un număr mare de încălcări ale acestor cerințe de către autoritățile locale.

Poate cel mai bun exemplu demn de menționat aici este sondajul/chestionarul, la nivel național, inițiat de președintele Ucrainei (nu un referendum oficial, ci doar un sondaj neoficial obișnuit), care trebuia să aibă loc în ziua alegerilor locale la toate secțiile de votare.<sup>191</sup> Experții consideră că o astfel de inițiativă are toate motivele să fie considerată o încălcare a regulilor de campanie și o utilizare efectivă a resurselor administrative.<sup>192</sup> La urma urmei, inițiativa unui sondaj care se concentrează pe probleme populare, în ziua alegerilor, de către președinte și care implică prezența activiștilor care efectuează sondajul la fiecare secție de votare creează un memento pentru alegători cu privire la președinte, la promisiunile acestuia și ale partidului său din campania electorală. Cu toate acestea, răspunsul legal adecvat la o astfel de inițiativă nu a fost întreprins.

La nivelul autorităților autonomiei locale, numărul cazurilor de utilizare abuzivă a statutului public și a activităților autorităților publice este, de asemenea, destul de comun. În raportul său intermediar privind rezultatele observării alegerilor locale din septembrie 2020, ONG-ul ucrainean „Rețeaua civică 'OPORA'” a indicat faptul că

188. Zelensky a declarat că nu poate face campanie pentru nimeni la alegerile locale, [https://lb.ua/news/2020/09/08/465500\\_zelenskiy\\_zayaviv\\_shcho\\_mozhe\\_ni.html](https://lb.ua/news/2020/09/08/465500_zelenskiy_zayaviv_shcho_mozhe_ni.html).

189. Turul electoral al lui Zelensky: are președintele dreptul de a face campanie? [www.dw.com/uk/peredvyborchi-hastroli-zelenskoho-chy-maie-prezydent-pravo-ahituvaty/a-54932367](http://www.dw.com/uk/peredvyborchi-hastroli-zelenskoho-chy-maie-prezydent-pravo-ahituvaty/a-54932367); Comitetul alegătorilor a declarat că Zelensky folosește călătoriile de lucru pentru a face campanie pentru „Slujitorul poporului”, [www.unian.ua/elections/miscevi-vibori-2020-zelenskiy-agituye-za-slugu-narodu-kvu-11119418.html](http://www.unian.ua/elections/miscevi-vibori-2020-zelenskiy-agituye-za-slugu-narodu-kvu-11119418.html).

190. Codul oferă chiar o listă orientativă a celor mai comune forme de a face campanie, cum ar fi întâlnirile cu alegătorii, publicarea de publicitate politică; distribuirea de pliante electorale, afișe și alte materiale tipărite de campanie și așa mai departe.

191. Volodymyr Zelensky a anunțat toate întrebările sondajului național pe 25 octombrie, [www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-ogolosiv-usi-zapitannya-zagalnonacionaln-64629](http://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-ogolosiv-usi-zapitannya-zagalnonacionaln-64629).

192. Informații analitice privind inițiativa prezidențială de a efectua un sondaj la nivelul societății, din 25 octombrie 25 [www.oporaua.org/news/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/opytuvanya](http://www.oporaua.org/news/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/opytuvanya).

funcționarii și reprezentanții aleși au acces la personalul autorităților publice și al administrațiilor locale, gestionează resursele bugetelor de stat și locale, mijloacele materiale și tehnice și obiectele proprietății publice, efectuează și controlează numirile personalului și este esențial în scopurile campaniilor electorale deoarece poate duce la avantajul necompetitiv al anumitor persoane ca subiecți ai procesului electoral. Observatorii au înregistrat un număr mare de cazuri în care au fost utilizate diverse forme de resurse administrative (personal, material, buget). Conform rapoartelor, mulți oficiali și funcționari publici au recurs la acest tip de utilizare abuzivă sau abateri.<sup>193</sup> Din păcate, nu există un răspuns legal prompt și adecvat pentru astfel de cazuri.

## Restricții pentru funcționarii publici

Articolul 57 din Codul Electoral interzice participarea la campania electorală a autorităților executive, a autorităților Republicii Autonome Crimeea și a autorităților autonomiei locale, a agențiilor de aplicare a legii și a instanțelor, precum și a funcționarilor acestora, în timpul programului de lucru (cu excepția cazului în care o astfel de persoană este un candidat care participă la alegerile respective).

Deși, în ceea ce privește autoritățile executive, autoritățile Republicii Autonome Crimeea și autoritățile autonomiei locale, această regulă nu este contestată, ea pare ambiguă în ceea ce privește funcționarii.

De asemenea, trebuie menționat că această normă nu este o noutate introdusă de Codul electoral al Ucrainei. Ea a fost prevăzută în legislația electorală cu mult înainte de adoptarea Codului. Cuvintele „în timpul orelor de serviciu” au completat, recent, prevederile legislative relevante, în timp ce versiunile anterioare ale legislației electorale prevedeau interzicerea completă a participării funcționarilor organelor de stat la campania electorală.

În același timp, norma din legislația electorală privind interzicerea totală a campaniilor, atât de către autoritățile publice, cât și de către funcționarii acestora, a făcut obiectul interpretării de către Curtea Constituțională a Ucrainei.

După cum a subliniat Curtea Constituțională a Ucrainei în hotărârea sa, această interdicție vizează, în primul rând, prevenirea utilizării resurselor acestor organisme și poziții oficiale de către funcționarii relevanți, în timpul campaniei pentru un anumit candidat... și, în al doilea rând, prevenirea presiunii asupra alegătorilor. O astfel de interdicție este motivată de necesitatea de a crea condiții pentru libera exprimare a voinței alegătorilor, în timpul alegerilor.<sup>194</sup>

De asemenea, trebuie menționat că marea majoritate a funcționarilor autorităților executive, autorităților Republicii Autonome Crimeea, agențiilor de aplicare a legii și instanțelor sunt funcționari publici. Având în vedere acest lucru, prevederile menționate ale Codului nu par a fi în concordanță cu Legea Ucrainei „Privind serviciul public”, deoarece a patra parte a articolului 10 al acesteia prevede că un funcționar public nu are dreptul de a organiza și de a participa la campanie, în niciun moment, nu doar în timpul orelor de serviciu.

În consecință, alineatul 2 din partea 1 a articolului 57 din Codul Electoral al Ucrainei prevede „cu excepția cazurilor în care o astfel de persoană este un candidat care participă la alegerile respective”. Înseamnă că, dacă un funcționar public este un candidat care participă la alegerile respective, acesta poate participa la campania electorală, inclusiv în timpul orelor de serviciu.

Cu toate acestea, Legea Ucrainei „Privind serviciul public” nu prevede nicio astfel de excepție. Excepția se face numai pentru o persoană care și-a luat concediu.

Mai mult, această prevedere a Codului electoral nu este conformă cu principiul imparțialității politice, care împiedică influența opiniilor politice asupra acțiunilor și deciziilor funcționarilor publici, precum și abținerea de la demonstrarea atitudinii proprii față de partidele politice, demonstrarea propriilor opinii politice în funcție (alineatul 8 din partea 1 a articolului 4 din Legea Ucrainei „Privind serviciul public”).<sup>195</sup>

În plus, prevederile menționate mai sus din Codul electoral nu sunt conforme cu Codul internațional de conduită al funcționarilor publici, în timp ce alineatul 11 din Cod prevede că funcționarii publici se pot implica în activități politice sau de altă natură, în afara atribuțiilor lor oficiale, în conformitate cu legile și reglementările administrative, pentru a nu submina credința publicului în implementarea imparțială a funcțiilor și responsabilităților ce le revin.<sup>196</sup>

În acest caz, alte prevederi ale Legii Ucrainei „Privind serviciul public”, care prevăd concediul unui funcționar public, dacă acesta este înregistrat în calitate de candidat la funcția de deputat, ar putea constitui o protecție împotriva participării

<sup>193</sup>. Raport intermediar al Rețelei Civice OPORA privind rezultatele observării nepartizane a alegerilor locale din septembrie 2020 [www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/21113-promizhnii-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhenia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku#\\_Toc52526876](http://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21113-promizhnii-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhenia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku#_Toc52526876).

<sup>194</sup>. Hotărârea Curții Constituționale a Ucrainei din 24 martie 2005, nr. 3-rp/2005 (caz privind alegerile Președintelui Ucrainei), <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v003p710-05#Text>.

<sup>195</sup>. Legea Ucrainei „Privind serviciul public”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

<sup>196</sup>. Codul internațional de conduită a funcționarilor publici, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text).



funcționarilor publici la campania electorală. Totuși, aceste reguli prevăd dreptul și nu obligația unui funcționar public de a-și lua concediul.

Cu toate acestea, activiștii și observatorii societății civile au raportat numeroase cazuri de funcționari publici care au candidat la alegeri și, în același timp, au încălcat cerințele neutralității politice. „Activitatea publică a celor mai mulți primari în funcție ai centrelor regionale, care candidează la funcția de primari locali, se manifestă într-o combinație, pe de o parte, de îndeplinirea activă de către aceștia a atribuțiilor lor însoțită de campanii ascunse și, pe de altă parte, de participarea activă a acestora la campania electorală în afara orelor de lucru.”<sup>197</sup>

De asemenea, trebuie menționat faptul că orice interdicții privind organizarea și participarea la campanie impuse funcționarilor publici nu se aplică membrilor guvernului, deoarece pozițiile acestora sunt politice. Acest lucru i-a permis ministrului sănătății al Ucrainei să candideze la Consiliul Regional Odesa, reprezentând unul dintre partidele politice la alegerile locale din 2020,<sup>198</sup> și să poată utiliza informațiile de care dispunea în calitate de funcționar de rang înalt, fapt ce l-a plasat într-o poziție inegală față de alte forțe politice care au nominalizat candidați pentru consilieri regionali. Rezerve asemănătoare există și cu privire la un număr mare de alți primari, deoarece cei mai mulți dintre aceștia nu și-au luat concediu în timpul alegerilor și și-au continuat activitățile.

Având în vedere cele de mai sus, legislația actuală a Ucrainei trebuie revizuită, în mod serios, pentru a crea bariere suplimentare și pentru a preveni utilizarea resurselor administrative în alegeri de către funcționarii autorităților publice și ai organelor locale de autoguvernare. În mod special, este necesară modificarea Codului electoral al Ucrainei cu o prevedere privind interzicerea completă a campaniilor pentru funcționari și funcționari-candidați în timpul orelor de lucru. De asemenea, este necesară introducerea practicii europene de concediu obligatoriu a funcționarilor care candidează la alegeri, în timpul campaniei electorale. Acest lucru va permite diferențierea între îndeplinirea atribuțiilor oficiale de către o persoană în calitate de funcționar și realizarea campaniei în calitate de candidat.

## RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

Legislația ucraineană actuală nu reglementează doar, într-o manieră foarte detaliată, procedurile electorale care trebuie să prevină utilizarea abuzivă a resurselor administrative, ci prevede, de asemenea, și un set de reguli privind răspunderea juridică pentru astfel de încălcări. Într-adevăr, o serie de tipuri speciale de contravenții și infracțiuni sunt prevăzute în prevederile Codului privind infracțiunile administrative<sup>199</sup> și Codul penal al Ucrainei, care trebuie să prevină utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Totuși, aceste reguli nu își îndeplinesc funcția. Există cel puțin două aspecte care ridică îngrijorări: calitatea legislației privind răspunderea juridică în sine și lipsa voinței politice de a schimba situația.

## Calitatea legislației

Prevederile Codului penal al Ucrainei și ale Codului privind contravențiile administrative în sfera electorală sunt, probabil, cele mai frecvent modificate. Doar în ultimii cinci ani prevederile respective au fost modificate, în mod semnificativ, de cel puțin trei ori.

Cele mai recente modificări au fost adoptate de Rada Supremă a Ucrainei, în iulie 2020. Printre altele, aceste modificări, prevăd creșterea răspunderii administrative pentru încălcarea restricțiilor privind campania electorală și pentru referendum (articolul 212-10 din Codul Ucrainei privind infracțiunile administrative). Au fost aduse modificări, de asemenea, și Codului Penal al Ucrainei, și anume:

- ← posibilitatea privării de dreptul de a ocupa anumite funcții cu titlu de pedeapsă suplimentară se stabilește în cazurile în care o persoană este condamnată pentru infracțiuni contra dreptului de vot și libertăților cetățenilor prevăzute la articolele 157-160 din prezentul Cod, pe un termen de cinci ani. (articolul 55);
- ← răspunderea pentru prezentarea de informații false cu bună știință, în raportul unui partid politic cu privire la proprietăți, venituri, cheltuieli și pasive de natură financiară sau în raportul financiar privind primirea și utilizarea fondurilor din fondul electoral al unui partid politic, organizații locale a un partid politic, candidat la alegeri, întrucât termenul de privare de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de implicare în anumite activități a fost majorat de la trei la cinci ani (articolul 159-1);

<sup>197</sup> Raportul intermediar al Rețelei Civice OPORA privind rezultatele observării nepartizane a alegerilor locale din septembrie 2020, [www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/21113-promizhnii-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhenia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku#\\_Toc52526876](http://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21113-promizhnii-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhenia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku#_Toc52526876).

<sup>198</sup> Stepanov va conduce lista „Stujitorilor Poporului” din consiliul regional din Odesa (actualizat), [https://lb.ua/news/2020/09/16/466052\\_-stepanov\\_ocholit\\_sписок\\_slugi.html](https://lb.ua/news/2020/09/16/466052_-stepanov_ocholit_sписок_slugi.html).

<sup>199</sup> Acest cod stabilește tipurile de infracțiuni administrative (contravenții), sancțiunea pentru astfel de încălcări, precum și procedura de trimitere în judecată.

- ← răspunderea sporită pentru furnizarea de beneficii ilegale alegătorilor, participanților la referendum, persoanelor juridice, însoțite de campanie electorală sau pentru referendum, menționarea numelui unui candidat, a numelui unui partid politic care a desemnat un candidat pentru alegeri sau utilizarea imaginii unui candidat, a simbolurilor unui partid politic care a desemnat un candidat pentru alegeri (partea 3 a articolului 160).<sup>200</sup>

Trebuie menționat, de asemenea, că astfel de modificări au fost adoptate și promulgate cu aproape o lună înainte de începerea procesului electoral local. Este evident că modificările atât de frecvente ale legislației nu contribuie la aplicarea corectă a acesteia. La urma urmei, particularitățile calificării noilor corpus delicti, care determină trăsăturile și nuanțele unor astfel de infracțiuni, necesită formare suplimentară pentru reprezentanții poliției naționale, procurori, alte agenții de aplicare a legii și judecători. Lipsa unei legislații stabile, clare și previzibile nu este factorul major, dar este totuși unul foarte important, care determină inevitabilitatea răspunderii pentru încălcare.

O altă problemă este lipsa unor prevederi relevante care să prevadă răspunderea pentru anumite abuzuri sau încălcări ale legii. Exemplul este situația cu funcționarii publici care încalcă cerința de a nu face campanie făcând uz de funcția lor oficială. Legislația actuală a Ucrainei nu prevede mecanisme de răspundere în cazul în care un funcționar public nu depune o cerere de concediu fără plată pentru perioada participării sale la campania electorală. Cu toate acestea, conform alineatului 8 din partea 2 a articolului 65 din Legea Ucrainei „Privind serviciul public”, nerespectarea cerințelor de imparțialitate politică de către un funcționar public este considerată doar o abatere disciplinară.

Dacă un funcționar public săvârșește abateri disciplinare, inclusiv cea privind imparțialitatea politică, autoritatea de numire sau șeful serviciului public poate avertiza funcționarul public cu privire la conformarea incompletă cu funcția (partea 4 a articolului 66 din Legea Ucrainei „Privind serviciul public”). În acest caz, în conformitate cu partea a doua a articolului 74 din prezenta lege, o sancțiune disciplinară poate fi aplicată numai dacă fapta abaterii disciplinare și vinovăția unui funcționar public sunt legal stabilite.

Există o problemă similară cu legislația care restricționează campania pe internet. Codul electoral nici măcar nu stabilește un cadru general pentru o astfel de restricție. Concepte precum „publicitate direcționată”, „știri false”, „publicitate ascunsă” și o serie de altele rămân în afara controlului parlamentului și nu sunt supuse reglementărilor stricte. În consecință, nu sunt prevăzute mecanisme de responsabilitate pentru astfel de acțiuni.

Absența unor prevederi care să stabilească răspunderea juridică pentru anumite acțiuni nu încalcă, desigur, principiul egalității partidelor sau candidaților, dar poate, în anumite condiții, să creeze avantaje nejustificate unui partid de guvernământ, prin combinarea lipsei de reglementare cu alte elemente privind resursele administrative.

## Prezența/absența voinței politice

---

Această problemă este și mai acută decât toate cele descrise în secțiunile anterioare, deoarece este vorba de a nu aplica nici măcar sancțiunile existente pentru încălcarea legislației electorale, a procedurilor și a campaniilor ilegale.

De fapt, există o serie de cazuri în Ucraina în care încălcările legislației, chiar dacă sunt raportate oficial, rămân, din păcate, neobservate de către autoritățile de aplicare a legii. Acest lucru este valabil mai ales dacă astfel de notificări și rapoarte sunt făcute cu privire la încălcări comise de partidul de guvernământ sau de candidații acestuia. Desigur, aceasta nu este o practică unică și, probabil, nu doar în Ucraina este răspândită o astfel de abordare. Pentru aproape toată perioada de independență, o astfel de urmărire penală „selectivă” a infracțiunilor electorale, a devenit, din păcate, destul de comună.

Misiunea OSCE/OIDDO de observare a alegerilor la alegerile parlamentare din 21 iulie 2019 din Ucraina a declarat, în raportul său final, că „sunt necesare eforturi suplimentare de aplicare a legii pentru a asigura libertatea alegătorilor de a-și forma propria opinie, prin prevenirea și pedepsirea efectivă a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul campaniilor.”<sup>201</sup>

Există o serie de motive și circumstanțe formale pentru a nu impune sancțiuni celor care încalcă legislația electorală. Una dintre cele mai frecvente este litigiile de jurisdicție între diferite autorități publice cu privire la

200. Legea Ucrainei „Privind modificarea anumitor acte legislative ale Ucrainei privind îmbunătățirea legislației electorale” din 16 iulie 2020, nr. 805-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/805-20#Text>.

201. Misiunea OIDDO de observare a alegerilor, Raport final, Alegerile extraordinare ale deputaților poporului din 21 iulie 2019, [www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2019\\_osce\\_нду.pdf](http://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2019_osce_нду.pdf).

faptul dacă acestea au sau nu autoritatea de a lua anumite măsuri stricte. Experții societății civile<sup>202</sup> avertizează cu privire la anumite măsuri care trebuie luate ca răspuns la problemele menționate. Situația este însă mai globală și mai complexă. Ignorarea încălcărilor și neînceperea deliberată urmării penale în ceea ce privește făptuitorii, constituie, în mod clar, o nouă formă de utilizare abuzivă, pe scară largă, a resurselor publice.

Evident, această formă de abuz de putere este posibilă doar datorită sprijinului deplin la înalt nivel politic. Aceasta ridică mai multe amenințări pentru alegeri și dezvoltarea democrației, în general, deoarece încalcă principiile alegerilor libere și egale.

## CONCLUZII

Adoptarea Codului Electoral al Ucrainei în decembrie 2019 a făcut posibilă realizarea unei reforme cuprinzătoare a legislației electorale, sistematizarea și generalizarea acesteia. În prezent, acest Cod conține abordări comune în ceea ce privește reglementarea problemelor referitoare la prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative la toate tipurile de alegeri.

Munca de lungă durată privind implementarea standardelor electorale internaționale în legislația națională a condus la rezultate destul de decente. O serie de aspecte privind administrarea și organizarea alegerilor în Ucraina se bucură de o reglementare decentă prin prevederile relevante ale Codului electoral și alte acte conexe, de exemplu:

- ← formarea de organe electorale (comisii electorale) fără influența explicită a autorităților locale ale statului sau a autorităților autonomiei locale;
- ← întocmirea, întreținerea și utilizarea listelor alegătorilor cu ajutorul unui singur Registru de Stat al Alegătorilor automatizat – introducerea acestui instrument de înregistrare a alegătorilor a făcut posibilă prevenirea cazurilor de utilizare abuzivă, care, anterior, au fost extrem de frecvente, în ceea ce privește listele incorecte de alegători;
- ← introducerea principiilor de bază privind activitatea comisiilor electorale ca organe colegiale, care să adere la principiile transparenței și deschiderii în activitatea lor, fiind, în același timp, independente de autoritățile locale – dreptul de a fi prezent la reuniunile comisiilor electorale și în timpul votului este reglementat destul de clar și nu oferă motive de influență din partea autorităților publice sau chiar a poliției sau a altor agenții de aplicare a legii;
- ← introducerea unei distincții destul de clare și efective între sprijinul informațional electoral și campania electorală;
- ← introducerea unei legislații destul de stricte privind procedura pentru partidele politice și finanțarea campaniei electorale, precum și raportarea obligatorie a cheltuielilor, în vederea realizării transparenței financiare.

În același timp, o serie de probleme necesită eforturi suplimentare și măsuri care trebuie luate pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul alegerilor.

În primul rând, așa-numita utilizare abuzivă a puterii legislative este o problemă destul de serioasă. Aceasta se referă, în primul rând, la adoptarea unor legi sau prevederi individuale, care vor acorda prioritate, în mod direct sau indirect, anumitor actori politici, în timpul alegerilor.

În al doilea rând, limitarea formelor de campanie electorală nu a fost implementată pe deplin. Legislația națională nu conține niciun răspuns adecvat la provocările actuale în ceea ce privește reglementarea campaniilor pe internet, rețelelor sociale, instrumentelor digitale și așa mai departe. Lipsa unei astfel de reglementări este combinată cu utilizarea extrem de activă a acestor instrumente de către partidul de guvernământ și alți actori politici.

În al treilea rând, legislația care restricționează utilizarea resurselor administrative în timpul alegerilor, chiar și în cazurile deja bine prevăzute în Codul electoral, nu se corelează cu practica efectivă de aplicare a acesteia. Un număr mare de exemple, în care legislația electorală corectă este, pur și simplu, ignorată, în practică, este încă o realitate.

În al patrulea rând, lipsa acțiunii autorităților de aplicare a legii în ceea ce privește aducerea în fața justiției a celor care încalcă legislația electorală, diminuează toate celelalte rezultate și realizări. Inevitabilitatea răspunderii pentru încălcări trebuie să fie temeiul solid pentru activitățile de aplicare a legii. „Justiția selectivă” poate distruge nu numai standardele electorale, ci și fundamentele de bază ale democrației.

<sup>202</sup> Procesul de implementare de către Ucraina a recomandărilor electorale furnizate de misiunile de observare internaționale și naționale, organizațiile internaționale și țările partenere străine, [www.oporaua.org/report/vyboriv/45461-protses-vykonannya--ukrayinoyu-rekomendatsiy-u-sferi-vyboriv-nadanykh-mizhnarodnymy-ta-natsionalnymy-sposterezhnymy-misiyamy-mizhnarodnymy--orhanizatsiyamy-ta-inozemnymy-krayinamy-partneramy](http://www.oporaua.org/report/vyboriv/45461-protses-vykonannya--ukrayinoyu-rekomendatsiy-u-sferi-vyboriv-nadanykh-mizhnarodnymy-ta-natsionalnymy-sposterezhnymy-misiyamy-mizhnarodnymy--orhanizatsiyamy-ta-inozemnymy-krayinamy-partneramy).

# Combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative: mecanisme eficiente de aplicare și exemple practice în Letonia

*Arnis Cimdars*

## INTRODUCERE ȘI CONTEXT

În prezent, una dintre cele mai importante și recurente provocări observate în Europa și nu numai, este utilizarea abuzivă a resurselor administrative, numite și resurse publice, în timpul proceselor electorale. Această practică este un fenomen consacrat și răspândit în multe țări europene, inclusiv în țări cu o tradiție îndelungată în ceea ce privește alegerile democratice. Câteva generații, atât de titulari în funcție, cât și de funcționari publici consideră această practică drept normală și parte a unui proces electoral.<sup>203</sup>

Resursele administrative sunt resursele umane, financiare, materiale, în natură și alte resurse imateriale de care se bucură atât titularii aflați în funcție, cât și funcționarii publici în cadrul alegerilor, care decurg din controlul acestora asupra personalului, finanțelor și alocărilor din sectorul public, accesului la facilitățile publice, precum și resursele de care beneficiază sub forma prestigiului sau prezenței publice care decurg din poziția lor de aleși sau funcționari publici și care se pot transforma în aprobări politice sau alte forme de sprijin”.<sup>204</sup>

Documentul CSCE/OSCE de la Copenhaga din 1990 indică necesitatea vitală privind o „separare clară între stat și partidele politice; în special, partidele politice nu vor fuziona cu statul”. Partidele politice trebuie să ofere „garanțiile legale necesare pentru a le permite să concureze unele cu altele, pe baza unui tratament egal în fața legii și de către autorități”.<sup>205</sup>

Este de datoria statului să protejeze dreptul alegătorilor de a-și forma o opinie independentă, asigurând astfel un tratament egal și neutru al forțelor politice și al candidaților electorali, care nu au câștigat încă recunoașterea publică în funcții publice înalte. Partidele politice trebuie să aibă șanse egale de a concura unele cu altele pentru voturile electoratului.

În perioada campaniei preelectorale, partidele politice și mass-media trebuie să respecte restricțiile privind publicitatea și promovarea candidaților la alegeri. Totuși, politicienii care ocupă deja funcții importante candidează și ei în alegeri, iar statutul acestora oferă diverse oportunități de a se promova, de exemplu, prin exprimarea părerilor proprii în mass-media asupra diverselor probleme sau participând la evenimente acoperite de televiziune, radio și presă.

Cum se poate face distincția între situațiile în care candidații electorali – actuali membri ai parlamentului, miniștri și alți oficiali – își îndeplinesc cu bună-credință atribuțiile și situațiile în care profită de ocazie pentru a-și îmbunătăți imaginea înainte de alegeri, profitând de statut, fapt care este interzis de lege?

Pe de o parte, pentru candidații care nu sunt titulari în funcție, aceasta este o oportunitate de a critica un concurent pentru oportunitățile neexploatate, greșelile și alte omisiuni în îndeplinirea atribuțiilor ce le revin. Pe de altă parte, funcția deținută de un candidat electoral oferă oportunități ample de utilizare a resurselor administrative disponibile, ceea ce poate face lupta preelectorală inegală și, prin urmare, nedemocratică.

Restricțiile stricte privind finanțarea de către partidele politice a publicității lor preelectorale, precum și influențarea opțiunii alegătorilor în favoarea candidaților mai promovați, care au abuzat de resursele financiare sau statutul

<sup>203</sup> Ghidul comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, alineatul 4, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e&lang=EN](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)004-e&lang=EN).

<sup>204</sup> Raportul privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, alineatul 8, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e).

<sup>205</sup> Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE, alin. 5.4 și 7.6, [www.osce.org/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/odihr/elections/14304).

aflat la dispoziția lor, sunt, de asemenea, o chestiune de drept constituțional. Procesele electorale inechitabile pot submina, în mod grav, principiile democratice ale unui stat constituțional.

În acest scop, chiar și restrângerea libertății de exprimare, care include dreptul de a obține, păstra și difuza, în mod liber informații, de a exprima opinii fără prezența cenzurii, articolul 100 din Constituția Republicii Letonia, este permisibilă. Evaluând restrângerea campaniilor preelectorale în contextul libertății de exprimare, Curtea Constituțională a recunoscut că restricțiile cu privire la campaniile preelectorale îngrădesc libertatea de exprimare, dar norma a fost adoptată pentru a atinge scopul legitim menționat la articolul 116 din Constituție. În consecință, beneficiul acestei restricții pentru societate depășește restricția impusă partidelor politice, asociațiilor de partide politice și persoanelor neafiliate de a face campanie.

În Letonia, legea nu trasează o linie clară în punctul în care se termină îndeplinirea îndatoririlor unui candidat și punctul din care începe publicitatea preelectorală ascunsă interzisă. Imparțialitatea mass-media și etica jurnaliștilor sunt de mare importanță. Prin urmare, perioada preelectorală este o probă specială pentru profesionalismul oricărei mass-media. În Letonia, legea mass-media electronică obligă mass-media publică și comercială să se asigure că faptele și evenimentele sunt acoperite, în mod echitabil, obiectiv, promovând schimbul de opinii și în conformitate cu principiile general acceptate ale jurnalismului și eticii.<sup>206</sup>

Înțelegerea onestității de către candidat este esențială, la fel ca și cererea alegătorilor cu privire la atitudinea morală a reprezentanților lor. Candidații trebuie să fie, de asemenea, conștienți de problemele privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative, care include abuzul statutului unui funcționar, utilizarea puterilor și resurselor administrative pentru a obține beneficii, oportunități și garanții suplimentare, asigurându-și reelegerea personală sau de partid. Cu alte cuvinte, utilizarea abuzivă a resurselor statului, adică banii și încrederea contribuabililor, în scopuri electorale egoiste.

Utilizarea resurselor administrative are un efect negativ asupra procesului electoral și a societății, în ansamblu: în primul rând, există o amenințare la îndeplinirea corectă a funcțiilor publice. Aceasta reprezintă o risipă a resurselor statului, nu în interesul public, ci pentru interese politice egoiste. În al doilea rând, libertatea de alegere a unui cetățean și competiția politică între partide sunt limitate, iar faptul că alegătorul trebuie să ia propria decizie, în mod liber și fără influență, este ignorat.

Până în 2012, nu existau norme speciale care să prevină utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale în Letonia. Utilizarea resurselor administrative în alegeri ar putea fi, desigur, echivalată cu abuzul în serviciu, care ar putea fi pedepsit conform articolului 318 din dreptul penal al Republicii Letonia. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, manipularea politicienilor cu resurse administrative nu este penală.<sup>207</sup>

## **Reglementarea resurselor preelectorale – Cererea publicului**

Controlul financiar al partidelor politice a fost instituit în 1995 și a fost supravegheat de Ministerul Justiției și Serviciul Fiscal de Stat. Cu toate acestea, rezultatele controalelor au fost slabe, iar publicul a criticat instituțiile pentru lipsa unui răspuns adecvat și ineficiența acestora

După intrarea în vigoare a Legii privind KNAB la 1 mai 2002, - parlamentul Republicii Letonia, Saeima, a numit un birou nou înființat responsabil cu controlul finanțelor de partid. În realitate, biroul nu și-a început operațiunile decât pe 10 octombrie 2002, după ce Saeima a numit directorul biroului.

Până în 2012, utilizarea ilegală a resurselor administrative nu a fost evidențiată separat de lege, deși a fost cerută de societate. Societatea nu este mulțumită de influența bugetului resurselor administrative: „Finanțare bugetară pentru municipalități. Această metodă este utilizată de partidele politice, care au acces la banii bugetului de stat. Acestea cumpără „cu generozitate” „Șefii de municipii” din fondurile de stat, prin distribuirea banilor către construirea și reconstrucția spitalelor și școlilor locale, sau, de exemplu, partidul ministrului transporturilor investește bani în „municipiile sale” pentru construcții de drumuri și întreținere. Pentru a primi astfel de „fonduri”, Șeful municipalității trebuie să se alăture partidului corespunzător și trebuie să utilizeze toate resursele administrative pentru campania politică.”<sup>208</sup>

ONG-ul Transparency International's, capitolul din Letonia, Delna, în 2004 a remarcat „o problemă foarte serioasă, dar puțin studiată – utilizarea resurselor administrative în favoarea campaniilor partidelor politice aflate la guvernare. ...

În general, utilizarea resurselor administrative în timpul campaniei preelectorale este abuzul în serviciu și acesta este ilegal și pedepsit penal conform Secțiunii 318 din dreptul penal al Letoniei. Cu toate acestea, în multe cazuri, manipularile resurselor administrative de către politicieni, nu sunt pedepsite legal. Cu toate acestea,

206. <https://lvportals.lv/norises/262224-brivu-un-demokratisku-velesanu-prieksvelesanu-agitacijas-ierobezojumi-i-2014>.

207. [www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789](http://www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789).

208. [www.kompromat.lv/item.php?docid=readn&id=2704](http://www.kompromat.lv/item.php?docid=readn&id=2704).

resurselor administrative în favoarea campaniei preelectorale a partidului de guvernământ este un abuz de putere încredințat de electorat și trebuie considerat lipsit de etică.”<sup>209</sup>

Prin îmbunătățirea calității controlului financiar al partidului, există mai multe limitări ale canalelor de comunicare utilizate de campaniile preelectorale. Din păcate, aceasta stimulează utilizarea unor metode neetice și imorale precum resursele administrative, publicitatea ascunsă, așa-numitele tehnologii de relații publice „gri și negre”, manipularea informațiilor și dezinformarea etc.

În 2005, Delna a monitorizat utilizarea resurselor administrative înainte de alegerile municipale. După cum a explicat directorul executiv al Delna, Roberts Putnis: „cu acest studiu am crescut, pentru prima oară, gradul de conștientizare cu privire la problema utilizării resurselor administrative în timpul campaniilor preelectorale din Letonia, am adunat și compilat date, în mod sistematic. Scopul proiectului a fost de a reduce corupția politică în Letonia prin monitorizarea utilizării resurselor administrative în timpul alegerilor municipale și prin informarea societății cu privire la această problemă. Concluzia arată că, în timpul alegerilor municipale, au loc manipulări cu cantități importante de resurse administrative.”<sup>210</sup>

Studiul arată că resursele instituționale sunt utilizate, în principal, prin implicarea angajaților municipalității care sunt subordonați politicienilor, prin utilizarea sediilor municipalității pentru necesitățile birourilor partidelor politice sau prin manipularea puterii autorității alese. Al doilea cel mai frecvent tip de abuz de resurse administrative este utilizarea resurselor mass-media. În funcție de municipalitate, acesta ar putea fi un acord cu mass-media, de exemplu, pentru afișarea de informații în ziarele locale, sau ar putea fi tipărirea propriului ziar sau pliant al municipalității. În plus, deputații sunt responsabili de bugetul municipalității, care ar putea risca utilizarea abuzivă a resurselor bugetare, deoarece nu există limite în ceea ce privește introducerea unor schimbări populiste de ultimă oră, de exemplu, prin creșterea salariilor pentru angajații municipalității.

De la campania preelectorală a partidului de Ziua restaurării independenței din Letonia, finanțele au crescut constant, atingând un vârf în 2006, în timpul celor nouă alegeri Saeima, ajungând la șase milioane și jumătate de lați. În 2011, situația s-a schimbat dramatic. Din cauza crizei economice, suma donației pentru partide a scăzut. În plus, modificările la legea finanțării partidelor au introdus limite ale sumelor de cheltuieli acceptabile pentru campaniile preelectorale ale partidelor. Aceasta a scăzut de două ori pentru alegerile de urgență. Întrucât alte cheltuieli preelectorale, cum ar fi pregătirea materialelor publicitare, organizarea campaniei preelectorale, nu făceau obiectul unor restricții, era previzibil că utilizarea resurselor administrative, care de multe ori nu poate fi distinsă de publicitatea ascunsă, va crește. „Candidații deputați, care sunt simultan deputați în parlament sau municipalități, se folosesc de orice șansă pentru a apărea în mass-media, asigurând astfel avantaje nelegitime față de concurenții politici.”<sup>211</sup>

## Utilizarea interzisă a resurselor administrative în legea privind campania preelectorală

Situația s-a schimbat semnificativ, când la 29 noiembrie 2012 Saeima a adoptat o nouă lege privind campania preelectorală și a modificat legea privind finanțarea organizațiilor (partidelor) politice. Saeima nu numai că a introdus restricții în agitația preelectorală în mass-media, dar a și interzis utilizarea resurselor administrative în campania preelectorală.<sup>212</sup>

„Utilizarea resurselor administrative se consideră utilizarea resurselor financiare, a bunurilor mobile și imobile sau prestarea de servicii a unei autorități de stat și a unei autorități de persoane publice derivate și a societăților de capital, la care cotele de capital (acțiunile) aparțin statului sau persoanelor publice derivate, precum și a societăților de capital, la care cotele de capital (acțiunile) deținute de una sau mai multe societăți cu capital de stat sau societăți de capital ale persoanelor publice derivate, individual sau cumulativ, depășesc 50 la sută, pentru desfășurarea campaniei preelectorale, precum și publicitatea acestor autorități cu plată în termen de 30 de zile înainte de alegeri, dacă anunțul relevant în ceea ce privește conținutul său este legat de reflectarea unui candidat deputat, a unui partid politic, a asociației de partide politice, precum și a candidaților. pentru postul de prim-ministru sau de ministru desemnat de organele administrative ale unui partid politic sau asociație de partide politice, sau reflectă o persoană afiliată unui partid politic sau unei asociații de partide politice sau care reflectă activitățile unui astfel de candidat sau persoană.”<sup>213</sup>

În sensul legii, o persoană afiliată unui partid politic sau unei asociații de partide politice este un funcționar, un membru al partidului politic sau al asociației de partide politice sau acea persoană care în ultimele

209. [www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789](http://www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789).

210. Sarmīte Pelcmane, “Pašvaldības resursi – politiku vajadzībām?”, Ziarul “Kurzemes Vārds”, 27.05.2005. Nr.123(4287), pagina 10.

211. <https://lvportals.lv/norises/235081-priekšvelesanu-agitacija-graudi-un-pelavas-2011>.

212. Legea campaniei preelectorale, Secțiunea 33, alineatul 1, <https://likumi.lv/ta/id/253543>.

213. Legea campaniei preelectorale, Secțiunea 33, alineatul 2, <https://likumi.lv/ta/id/253543>.



18 luni înainte de alegeri a avut relații de afaceri cu partidul politic relevant sau cu asociația de partide politice în legătură cu furnizarea de servicii către respectivul partid politic sau asociație de partide politice, prin planificarea, pregătirea sau organizarea campaniei electorale, sau acea persoană care, în ultimele 18 luni înainte de alegeri, a fost angajat, funcționar sau membru al partidului politic sau al asociației politice.<sup>214</sup>

Noile reglementări au interzis reclamele politice la televiziune cu o lună înainte de alegeri, au redus de două ori limitele cheltuielilor preelectorale și suma maximă a donației și au alocat, de asemenea, finanțare pentru discuțiile politice preelectorale din mass-media comercială.

Lolita Čigāne, membru adjunct în Saeima, caracterizează această normă: „pentru prima dată în istoria Republicii Letonia există o definiție foarte precisă a utilizării resurselor administrative în campania preelectorală. De asemenea, există o răspundere stabilită pentru nerespectarea restricțiilor și aceasta este monitorizată de Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției.<sup>215</sup> Această lege definește, de asemenea, că promovarea publicității pozitive sau utilizarea ziarelor finanțate de municipalitate sunt considerate ca utilizare a resurselor administrative. Aceasta înseamnă că definiția privind utilizarea resurselor administrative este foarte largă și este determinată de legislația în vigoare, în prezent. Întotdeauna va exista tentația de a utiliza resursele administrative, este un lucru vechi de când e lumea, însă, în prezent, utilizarea acestora este interzisă, spre deosebire de situația care exista anterior.”<sup>216</sup>

„Este interzisă plasarea materialelor de campanie preelectorală în publicațiile emise de o autoritate de stat sau de o autoritate a persoanelor publice derivate sau a societăților de capital, la care cotele de capital (acțiunile) aparțin statului sau persoanelor publice derivate, precum și societățile de capital, în care cotele de capital (acțiuni) deținute de una sau mai multe societăți cu capital de stat sau societăți de capital ale persoanelor publice derivate, individual sau cumulativ, depășesc 50 la sută.”<sup>217</sup>

„Plasarea interviurilor cu candidații supleanți sau candidații la funcția de prim-ministru sau de ministru, desemnați de organele administrative ale unui partid politic sau asociații de partide politice, precum și pentru plasarea unor astfel de articole în care se menționează că persoana menționată este candidat la funcția de deputat la funcția de prim-ministru sau de ministru desemnat de organele administrative ale unui partid politic sau asociație de partide politice, este interzis în ziua alegerilor, precum și cu 30 de zile înainte de ziua alegerilor în publicațiile emise de către o autoritate de stat sau o autoritate a persoanelor publice derivate sau a societăților de capital, în care cotele de capital (acțiunile) deținute de una sau mai multe societăți cu capital de stat sau societăți de capital ale persoanelor publice derivate, individual sau cumulativ, depășesc 50 la sută.”<sup>218</sup>

## SUPRAVEGHEREA ȘI CONTROLUL CERINTELOR LEGII PRIVIND CAMPANIA PREELECTORALĂ

KNAB și Consiliul Național Electronic Mass Media (NEPLP) supraveghează respectarea legii privind campania preelectorală. Controlul respectării reglementărilor privind amplasarea materialelor preelectorale în locuri publice este de competența poliției de stat și a poliției administrației publice locale.

Nivelul de eficacitate al prevenirii impactului resurselor administrative din Letonia, în mod condiționat, în funcție de legile de reglementare, capacitatea administrativă și prioritățile de pe agenda alegătorilor, poate fi împărțit în trei etape de dezvoltare.

Prima etapă (1990-2002) – Prima etapă a dezvoltării electorale, principalele realizări – concurență politică (în loc de un partid), vot secret, proceduri de transparentă, întocmirea transparentă (verificabilă) a rezultatelor, începutul creării unui mediu de șanse egale pentru concurenți. De exemplu, același timp gratuit la televiziune și radio, prețuri egale pentru publicitatea plătită etc. Utilizarea ilegală a resurselor administrative nu este definită separat în legislație. Se consideră că poate fi aplicat un articol privind abuzul în serviciu sau risipa de resurse de stat sau municipale. Legea nu prevede prevenirea și controlul resurselor administrative de către o instituție. Nu existau sancțiuni pentru încălcări.

A doua etapă (2002–2012) – Există instituții care controlează campania preelectorală a partidelor (încredințate cu astfel de responsabilități și resurse alocate). Nu există restricții detaliate privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în lege. În această perioadă, regulile și experiența finanțării partidelor și controlul acestora se dezvoltă foarte rapid. Apare cererea publicului de interzicere a utilizării resurselor administrative

214. Legea campaniei preelectorale, Secțiunea 33, alineatul 4, <https://likumi.lv/ta/id/253543>.

215. Legea campaniei preelectorale, Secțiunea 33, alineatul 7., <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253543>.

216. Lolita Čigāne, comentariul la articolul „Nu am venit aici să mulțumesc pe nimeni. Ce se întâmplă cu Partidul Reformist?“, [www.diena.lv/raksts/sodien-lakraksta/es-te-neesmu-nacis-tamdel-lai-kadam-izpatiiku-14012480](http://www.diena.lv/raksts/sodien-lakraksta/es-te-neesmu-nacis-tamdel-lai-kadam-izpatiiku-14012480).

217. Legea campaniei preelectorale, Secțiunea 33, alineatul 5, <https://likumi.lv/ta/id/253543>.

218. Legea campaniei preelectorale, Secțiunea 33, alineatul 6, <https://likumi.lv/ta/id/253543>.

în alegeri. Aceasta este o dovadă în articolele din ziare care critică situația actuală (a se vedea studiul Delna 2006, „Monitorizarea utilizării resurselor administrative înainte de cea de-a 9-a rundă de alegeri în Saeima”).<sup>219</sup>

A treia etapă (2013-20) – A intrat în vigoare legea privind campaniile preelectorale, în care au apărut, pentru prima oară, mai multe cazuri noi, inclusiv interzicerea resurselor administrative în alegeri. În această perioadă, instituțiile care controlau campaniile preelectorale ale partidelor – KNAB și NEPLP – desfășurau activități serioase pentru prevenirea abuzului de resurse administrative. Sprijinul public pentru această sarcină este în creștere. Datorită sprijinului public și cooperării cu instituțiile de control, utilizarea resurselor administrative devine din ce în ce mai dificilă.

Monitorizarea preelectorală reușită necesită trei condiții.

1. Interdicțiile, restricțiile și sancțiunile pentru încălcări sunt clar menționate în lege.
2. Controlul restricțiilor este încredințat unei instituții care are capacitatea și resursele corespunzătoare (în Letonia, KNAB, inclusiv competențele autorității investigatoare). Bunele intenții nu sunt suficiente pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative – sunt necesare reguli stricte și un organism de control puternic.
3. Există o cerere în societate pentru campanii electorale corecte.

Pentru comparație (Tabelul 1 și Tabelul 2), eficacitatea controlului, în funcție de sarcină, este clar precizată în lege, iar sarcina este încredințată unei instituții puternice.

Pentru comparație (Tabelul 1 și Tabelul 2), eficacitatea controlului depinde de aspectul dacă sarcina este clar precizată în lege și dacă sarcina este încredințată unei instituții puternice.

**Tabel 1. Monitorizarea activităților financiare ale partidelor politice**

Perioada de timp	Organisme autorizate cu resurse adecvate	Sarcina este definită prin lege	Eficacitatea
1990-2002	0*	1	0
<b>2002-12</b>	<b>KNAB</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>2013-20</b>	<b>KNAB</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

\* În mod formal, au fost desemnate instituțiile: Serviciul Fiscal de Stat și Ministerul Justiției. Letonia a fost criticată pentru eficacitatea scăzută a controalelor.

**Tabel 2. Prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative**

Perioada de timp	Organisme autorizate cu resurse adecvate	Sarcina este definită prin lege	Eficacitatea
1990-2002	0	0	0
2002-12	<b>KNAB &amp; NEPLP</b>	0**	0
<b>2013-20</b>	<b>KNAB &amp; NEPLP</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

\*\* Nu există reglementare în lege, se poate aplica formal articolul 318 din legea penală privind abuzul în funcția publică.

Controlul asupra utilizării ilegale a resurselor administrative (precum și controlul financiar al partidului) poate fi pus în aplicare cu succes numai dacă toate cele trei condiții sunt îndeplinite simultan: o lege clară, un organism de control puternic și cererea la nivelul societății.

## **Competența și sarcinile Biroului pentru Prevenirea și Combaterea Corupției (KNAB)**

KNAB este un organism care efectuează investigații pe teren.<sup>220</sup> Biroul controlează dacă partidele politice și persoanele neafiliate respectă restricțiile privind cuantumul cheltuielilor preelectorale specificate în legea privind finanțarea organizațiilor (partidelor) politice din 2002 și Legea privind campania preelectorală din 2012. În competența sa, KNAB verifică dacă o persoană care își exprimă, în mod public, sprijinul pentru partidul politic în

219. <https://delna.lv/lv/darbibas-jomas/publikacija/>.

220. Legea privind Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției, Secțiunea 2, alineatul 3, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61679>.

perioada preelectorală, nu este implicat în a face campanie preelectorală ascunsă, cu alte cuvinte, nu a desfășurat o campanie preelectorală plătită al cărei plătitor nu este specificat, contrar prevederilor legii.

KNAB efectuează investigații și activități operaționale pentru depistarea infracțiunilor de corupție și finanțarea partidelor. Acesta ia decizii privind transferul excesului de cheltuieli preelectorale la bugetul de stat și decizii privind compensarea pierderilor pentru resursele administrative utilizate ilegal.

## **Răspunderea pentru nerespectarea restricțiilor privind utilizarea resurselor administrative<sup>221</sup>**

---

1. Funcționarii sau angajații autorităților de stat sau autorităților persoanelor publice derivate sau societăților de capital, la care cotele de capital (acțiunile) aparțin statului sau unei persoane publice derivate, precum și ai societăților de capital, la care cotele de capital (acțiunile) deținute de una sau mai multe societăți cu capital de stat sau societăți cu capital ale persoanelor publice derivate, individual sau cumulativ, depășesc 50%, care au utilizat resursele financiare sau bunurile autorităților competente, în mod ilegal, prin încălcarea restricțiilor privind utilizarea resurselor administrative prevăzute de prezenta lege; poartă răspunderea prevăzută de lege pentru nerespectarea restricțiilor privind utilizarea resurselor administrative în cadrul unei campanii preelectorale.
2. Resursele financiare și bunurile utilizate, în mod ilegal, prin încălcarea restricțiilor privind utilizarea resurselor administrative în cadrul unei campanii preelectorale prevăzute de prezenta lege sunt de competența statului, presupunând că prin încălcarea restricțiilor privind utilizarea resurselor administrative determinată de stat, funcționarul sau angajatul a cauzat ordinii administrative de stat un prejudiciu astfel cum urmează să fie evaluat din punct de vedere financiar și care corespunde valorii resurselor financiare sau bunurilor utilizate, în mod interzis.
3. În conformitate cu prevederile prezentei secțiuni, funcționarii sau angajații la care se face referire în prezenta secțiune au obligația de a rambursa pierderile suferite.
4. KNAB cere rambursarea pierderilor în conformitate cu legea de procedură administrativă prin emiterea unui act administrativ privind rambursarea pierderilor suferite și desfășurarea activităților pentru executarea actului administrativ, astfel cum sunt prevăzute în legi și reglementări. Executarea acestora se asigură prin executorul judecătoresc.
5. Recuperarea pierderilor de la funcționari sau salariați se efectuează indiferent dacă funcționarii sau salariații relevanți sunt aduși la răspundere administrativă pentru încălcarea prevederilor prezentei legi.

## **Competența și sarcinile Consiliului Național al Mass-Mediei Electronice (NEPLP)**

---

NEPLP monitorizează dacă mass-media electronică respectă constituția, legea mass-media electronică, precum și legea privind campania preelectorală. Una dintre sarcinile NEPLP în perioada campaniei preelectorale este să monitorizeze dacă mass-media electronică respectă interdicțiile și obligațiile impuse de lege. În perioada campaniei preelectorale (120 de zile înainte de ziua alegerilor), NEPLP monitorizează programele și serviciile de radio și televiziune.

Legea cu privire la campania preelectorală prevede obligația ca mass-media electronică, cu cel puțin 150 de zile înainte de ziua alegerilor, să trimită NEPLP o listă de prețuri cu timpul de transmisie pentru campania preelectorală, inclusiv reducerile planificate și criteriile de aplicare a reducerilor pentru întreaga campanie preelectorală.

În conformitate cu prevederile legii campaniilor preelectorale, aceste liste de prețuri, după publicarea lor pe site-ul NEPLP nu pot fi modificate. În cazul în care mass-media electronică nu a transmis către NEPLP o listă de prețuri a orelor de transmisie pentru campania preelectorală, în limitele de timp specificate în legea privind campania preelectorală, este interzis ca această mass-media să publice materiale de campanie preelectorală în perioada de campanie preelectorală.

Pentru a sprijini mass-media, NEPLP a emis ghiduri privind aplicarea legii mass-media electronice în pregătirea programelor de știri, informative, documentare și de discuții, în special în perioada preelectorală.

<sup>221</sup> Legea campaniei preelectorale, Secțiunea 34, <https://likumi.lv/ta/id/253543>.

## **Anul alegerilor pentru Parlamentul European și Saeima, 2014**

În pregătirea alegerilor pentru Parlamentul European din 2014, pentru prima dată în Letonia, pentru a asigura transparența financiară și legitimitatea campaniilor de partid, KNAB222 a cerut cetățenilor cooperare pentru a monitoriza și controla campania electorală a partidului pe întreaga perioadă în Letonia.

În acest scop, a fost creată o adresă de e-mail specială, astfel încât orice voluntar să poată deveni un participant activ la monitorizarea campaniei preelectorale a Parlamentului European.

În cazurile în care există semne de utilizare a resurselor administrative în campania electorală (de exemplu, utilizarea mașinilor sau a altor echipamente tehnice, sau a angajaților pentru organizarea sau distribuirea campaniilor electorale), KNAB trebuie informat imediat, prin completarea unui chestionar pe site-ul web, sunând la numărul gratuit sau scriind un e-mail (inclusiv trimiterea de fotografii și videoclipuri).<sup>223</sup>

Cu o lună înainte de alegerile parlamentare, KNAB a făcut, de asemenea, un apel către funcționarii de diferite grade. Acesta atrage atenția asupra faptului că toți funcționarii publici, în special candidații la funcția de deputat în Parlament, trebuie să respecte restricțiile și interdicțiile privind utilizarea resurselor administrative. KNAB informează funcționarii guvernamentali că utilizarea resurselor administrative pentru planificarea și organizarea campaniilor electorale va fi luată în considerare în cazurile în care:

1. proprietatea instituțiilor guvernamentale de stat și locale este transferată unei persoane pentru utilizare gratuită sau la un preț evident redus, iar această proprietate este utilizată pentru planificarea, organizarea, formarea sau plasarea campaniei preelectorale, cu excepția prevederilor Capitolului VI din legea campaniei preelectorale;<sup>224</sup>
2. angajații instituțiilor guvernamentale de stat și locale, pe lângă (sau care nu își îndeplinesc) atribuțiile directe în timpul sau după programul de lucru, desfășoară activități contra unei remunerații plătite de statul sau administrația locală care nu au legătură cu îndeplinirea sarcinilor directe, ci de planificarea, organizarea, crearea sau plasarea de campanii preelectorale de către partidele politice;
3. instituțiile de stat și instituțiile locale de autogovernare își utilizează resursele pentru a furniza servicii gratuite sau la un preț net mai mic concurenților politici în scopul planificării, organizării, creării sau desfășurării campaniilor electorale;
4. de exemplu, utilizarea resurselor administrative include:
  - utilizarea calculatoarelor, copiatoarelor, scannerelor sau a altor echipamente de birou sau mijloace de comunicare (internet, telecomunicații etc.), dacă utilizarea acestora va fi asociată organizării, creării și plasării campaniilor preelectorale;
  - orice implicare a angajaților unei instituții guvernamentale de stat sau locale în activități care nu au legătură cu sarcinile ce urmează a fi îndeplinite de instituția în cauză, dar care le va asigura participarea, directă sau indirectă, la promovarea unui anumit partid politic sau a candidatului său deputat sau dacă activitățile acestora sunt utilizate pentru organizare, creare și desfășurare;
5. o situație va fi considerată a fi o utilizare ilegală a resurselor administrative, dacă, în ziua alegerilor, precum și cu 30 de zile înainte de alegeri, în orice comunicat de presă emis de o instituție guvernamentală de stat sau locală este plasat un interviu:
6. cu candidați la funcția de deputați, cu candidați desemnați de partidele politice, organele de conducere ale unei asociații de partide politice pentru funcția de prim-ministru sau de ministru, precum și un articol în care se menționează că persoana menționată este: un candidat la funcția de deputat; un candidat la funcția de prim-ministru sau de ministru, desemnat de organele de conducere ale unui partid politic sau ale unei asociații de partide politice;
7. o situație va fi considerată ca utilizare ilegală a resurselor administrative dacă, în cele 30 de zile anterioare alegerilor, se face publicitate instituțiilor guvernamentale de stat și locale contra cost (din resursele financiare ale instituțiilor menționate), dacă publicitatea relevantă are legătură cu:
  - un candidat la funcția de deputat;
  - un candidat la funcția de prim-ministru;

<sup>222</sup>. <https://lvportals.lv/dienaskartiba/260924-ikviens-var-klut-par-knab-brivpratigo-paligu-2014>.

<sup>223</sup>. <https://juristavards.lv/zinas/265075-knab-atgadina-valsts-amatpersonam-par-administrativa-resursa-izmantosanas-aizliegumu/>.

<sup>224</sup>. <http://likumi.lv/doc.php?id=253543>.

- un candidat la funcția de ministru;
- o reprezentare a unei persoane asociate cu partidul sau o reprezentare a activităților unui astfel de candidat sau persoane.<sup>225</sup>

Potrivit raportului anual al KNAB, acest an a fost special, cu două alegeri naționale. Pentru încălcările privind nerespectarea procedurii de depunere a declarațiilor electorale și a listelor de donații au fost luate 46 de hotărâri în cazuri de încălcare administrativă, în cadrul cărora au fost aplicate amenzi pentru 39 de partide.

## Anul alegerilor municipale, 2017

Legea privind campania preelectorală, care interzice, în mod explicit, utilizarea resurselor administrative, la începutul anului 2017, a fost în vigoare timp de patru ani. Cu toate acestea, doar cinci persoane au fost pedepsite în acea perioadă. Cea mai severă pedeapsă impusă până acum a fost de 50 EUR pentru plasarea campaniei unui partid pe site-ul web al municipalității. KNAB explică că, până în prezent, sancțiunile nu au fost severe, deoarece regulamentul era nou, dar acest lucru s-ar putea schimba: „dacă nu există niciun răspuns la niciuna dintre solicitările noastre, vom ține cont de toate acestea, desigur, atunci când aplicăm acest mecanism de răspundere.<sup>226</sup> Aceste interdicții au fost introduse în urmă cu patru ani pentru a face concurența la alegeri mai echitabilă și pentru ca partidele aflate la putere să nu fie într-o poziție mai favorabilă. Pedeapsa pentru încălcare amenință persoana care a decis să utilizeze resursele administrative pentru campanie.”

Datorită apelurilor pe scară largă și pregătirilor anterioare, KNAB a primit feedback intens din partea populației. La primirea materialelor, acestea au fost evaluate pentru a se stabili dacă a fost comisă o infracțiune. „Dacă chiar și un anumit rezident are îndoieli privind încălcarea sau nu a legii – acesta nu trebuie să se îndoiască! Informațiile trebuie trimise Oficiului.” În total, KNAB a inițiat peste 150 de inspecții pentru posibile încălcări ale campaniei, inclusiv posibila utilizare a resurselor administrative.<sup>227</sup> Acest număr indică un nivel ridicat de interes public.

Potrivit KNAB, în primele două luni ale lunii februarie 2017, când a început perioada preelectorală, KNAB inițiasse deja 10 controale privind utilizarea resurselor administrative pentru agitație, când politicienii utilizează resursele municipale pentru a se pune într-o lumină favorabilă. Exemplele sunt enumerate mai jos.

1. Unul s-a referit la mai multe videoclipuri de pe portalul Consiliului Local Ventspils, în care liderul partidelor locale de guvernământ se laudă pe sine și pe candidații de pe lista sa și, de asemenea, critică potențialii concurenți la viitoarele alegeri municipale.<sup>228</sup> „Ancheta a fost începută pentru că am descoperit că pe site-ul web al Consiliilor Locale au fost postate informații care conțineau semne ascunse de agitație. Pe respectivul portal au fost mai multe videoclipuri.”
2. Primarul din Jurmala consideră că, chiar și în perioada preelectorală, poate continua practica obișnuită de a se adresa alegătorilor în ziarul orașului: „Nu cred că acest lucru are legătură cu alegerile, pentru că am făcut-o în toți anii, nu doar în patru. În mod tradițional, raportăm evenimente de la nivelul municipiului ... și nu cred că aceasta are legătură cu campania electorală.”
3. Primarul din Liepaja își „așteaptă” cititorii cu o poză pe prima pagină în ediția municipală de aproape 35 000 de exemplare. În rubrica sa, acesta îi condamnă pe „teoreticienii conspirației” și pe „nemernicii” orașului – și anume, pe toți cei care au pus sub semnul întrebării justificarea economică a reluării zborului regulat al companiei aeriene naționale airBaltic către Liepaja, în luna mai.
4. Deținătorul recordului, în luna martie, este primarul din Jekabpils. Poza acestuia a fost pe cinci pagini: pe copertă, printre alți „gânditori”, semnând un contract, cu câțiva tineri și cu un grup de copii.
5. Consiliul Local Riga a plătit timp la o emisiune de televiziune, în care primarul din Riga și, în același timp, liderul listei de candidați, a vorbit despre știrile capitalei și a oferit zilnic sfaturi. De asemenea, au fost făcută publicitate conturilor sale de pe rețele sociale, care sunt utilizate, în mod periodic, pentru a face campanie pentru lista de candidați a partidului său și împotriva concurenților săi.
6. În consiliul municipal, exista rutina ca un angajat al administrației locale să trimită materiale preelectorale, prin e-mail, de la locul său de muncă. Angajatul a fost urmărit penal.

Ziarele și site-urile web municipale nu sunt singurele instrumente de promovare utilizate de primar. În ultimul weekend dinaintea alegerilor, mai multe municipalități au organizat festivaluri în oraș sau chiar și un fel de festivaluri nou inventate.

225. <https://juristavards.lv/zinas/265075-knab-otgadina-valsts-amatpersonam-par-administrativa-resursa-izmantosanas-aizliegumu/>.

226. <https://bnn.lv/knab-verte-pasvaldibas-resursu-izmantosanu-lemberga-partijas-slavinasanai-222059>.

227. <https://lvportals.lv/dienaskartiba/287590-informacija-par-priekšvešanasu-izdevumu-apmeriem-2017>.

228. <https://bnn.lv/knab-verte-pasvaldibas-resursu-izmantosanu-lemberga-partijas-slavinasanai-222059>.

## Anul alegerilor parlamentare, 2018

---

Continuând bunele practici din anii precedenți, KNAB a invitat din nou publicul să ajute la aceste alegeri. Pentru prima dată la aceste alegeri, s-a propus utilizarea unei aplicații pentru telefoanele inteligente: „Raport KNAB”. Aplicația a fost disponibilă pentru descărcare gratuită în App Store (Apple) și Google Play, iar cu o lună înainte de alegeri, utilizatorii de aplicații mobile trimiseseră deja 676 de mesaje. Informațiile transmise în aplicație au fost ușor de verificat, deoarece imaginea încălcării (fișierul video) conținea, de asemenea, și locația acesteia (GPS) și ora săvârșirii acesteia.

În plus, pentru a preveni concurența neloială între candidații la funcția de deputat, KNAB a subliniat, în mod special, că utilizarea resurselor administrative pentru campania preelectorală este considerată o utilizare abuzivă atunci când:

- ← un candidat vorbește sau acordă o atenție deosebită evenimentelor organizate de instituții și promovează, în mod direct sau indirect, un vot pentru un candidat ca membru al parlamentului sau o listă de alegeri;
- ← municipalitatea/instituția, care este percepută de public ca având o legătură strânsă cu o anumită persoană care este candidat la funcția de deputat sau o altă funcție, desfășoară o campanie atipică de amplă, de autopromovare, cu puțin timp înainte de alegeri;
- ← echipamentele instituționale (transport, echipamente de birou), resursele umane, informațiile aflate la dispoziția instituțiilor și alte resurse sunt utilizate pentru a face campanie preelectorală;
- ← informațiile referitoare la un candidat la funcția de deputat sunt plasate pe site-urile web ale instituțiilor, iar publicarea nu are legătură directă cu reflectarea activităților instituției menționate;
- ← cu puțin timp înainte de alegeri, instituția organizează evenimente ale căror costuri și date nu sunt tipice și evenimente similare nu sunt organizate în afara perioadei preelectorale;
- ← campania preelectorală este plasată într-un ziar sau site web emis de administrațiile locale.

Pentru a ilustra situația, mai jos sunt câteva exemple.

1. În perioada preelectorală, oficialii guvernamentali au utilizat vehiculele instituției pentru a merge la o întâlnire cu potențiali alegători. Din examinarea faptelor s-a constatat că persoanele care au utilizat aceste vehicule erau candidați la funcția de deputat și că scopul utilizării vehiculelor era de a ajunge într-un anumit loc pentru desfășurarea campaniei. Persoanele care au decis să utilizeze aceste resurse ale statului în scopul campaniei preelectorale au fost pedepsite administrativ. De asemenea, persoanele au avut obligația de a despăgubi statul pentru prejudiciul cauzat.
2. În perioada preelectorală, autoritățile publice au postat un anunț cu privire la întâlnirea unui partid politic cu alegătorii, pe un site web. După evaluarea conținutului acestei reclame, s-a constatat că anunțul conținea o campanie preelectorală, deoarece anunțul utiliza sigla și simbolismul partidului. Declarația a fost recunoscută ca fiind o campanie preelectorală de către partidul în cauză. Această plasare specială, precum și anunțuri similare pe site-ul web al municipalității sunt interzise, iar șeful municipiului, care a luat decizia publicării acestei informații, a fost pedepsit administrativ în consecință.
3. În perioada preelectorală, un angajat al unei autorități publice a trimis un e-mail de pe calculatorul său de serviciu altor angajați, care conținea informații cu privire la o anumită forță politică. La evaluarea conținutului e-mailului s-a constatat că textul e-mailului conține o invitație de a vota pentru un partid politic și acesta este recunoscut ca precampanie electorală. Un angajat al unei instituții guvernamentale de stat sau locală nu poate utiliza tehnologia instituției relevante pentru formarea, coordonarea și diseminarea agitației. Pentru această încălcare a legii, angajatul a fost tras la răspundere de către administrație, iar fondurile instituției cheltuite pentru a face campanie electorală au fost restituite statului.
4. În perioada campaniei preelectorale s-a constatat că, într-un ziar municipal, a fost publicat un articol cu informații pozitive privind partidul politic și reprezentanții acestuia care lucrează și la nivelul municipalității, fapt ce a fost considerat drept campanie preelectorală. Șeful municipalității a fost urmărit penal pentru că a decis să emită un ziar.
5. În timpul campaniei preelectorale, s-a constatat că o instituție municipală a emis un ziar care oferă informații pozitive cu privire la un candidat la funcția de deputat, fapt considerat a fi campanie preelectorală. Funcționarul responsabil cu publicarea ziarului și a conținutului acestuia a fost tras la răspundere.

NEPLP a monitorizat mass-media electronică comercială și publică în perioada 1 septembrie 2018 – 6 octombrie 2018 (ziua alegerilor). În conținutul distribuit al programelor mass-media electronice publice, NEPLP nu a identificat niciun fel de încălcări ale legii privind campania preelectorală. Pentru această perioadă, NEPLP nu a primit niciun fel de plângeri cu privire la posibile încălcări ale legii privind campania preelectorală.



## Anul alegerilor pentru Parlamentul European, 2019

---

Alegerile pentru Parlamentul European au avut loc pe 25 aprilie 2019. În aprilie, KNAB a anunțat că a început deja 19 inspecții cu privire la posibile încălcări ale campaniei electorale.<sup>229</sup> Una dintre verificări implica o presupusă campanie ascunsă pe rețelele sociale. Șapte au vizat posibila utilizare a resurselor administrative pentru campania electorală, inclusiv resursele Consiliului municipal al orașului Riga.

Urmează un exemplu. În urma controalelor, s-a constatat că în perioada campaniei preelectorale a Parlamentului European, o autoritate municipală a trimis scrisori de informare către populație. Informațiile conținute în scrisori au exprimat o atitudine negativă față de forțele politice aflate la putere, care, la rândul lor, pot fi considerate drept campanie preelectorală. Șeful instituției municipale relevante a fost tras la răspundere de către administrație pentru că a decis să trimită scrisorile și să plătească cheltuielile pentru expedierea acestora.

NEPLP a monitorizat mass-media electronică comercială și publică în perioada 26 ianuarie 2019 - 25 mai 2019 (ziua alegerilor). În această perioadă nu s-au primit observații cu privire la posibile încălcări ale legii privind campania preelectorală. În ciuda monitorizării ample a NEPLP (peste 10 000 de ore de difuzare), a fost identificată o singură încălcare administrativă. În perioada campaniei preelectorale, NEPLP a oferit, de asemenea, sprijin KNAB în analiza conținutului programelor de televiziune și radio din mass-media electronică.

### CONCLUZIE

Raportul Comisiei de la Veneția precizează că scopul trebuie să fie o cultură politică și juridică cu reguli și politicieni corecți, în mod special, funcționarii, care să adere la standarde etice înalte în toate activitățile lor.

Nu este mai puțin important ca funcționarii publici să adere la principii etice nu numai în perioada preelectorală, ci și în activitatea lor de zi cu zi. În consecință, este vorba nu doar de cultura politicianilor, ci de profesionalismul administrației publice și al funcționarilor publici, în general. Între timp, este în interesul public să se implice, în mod activ, într-o discuție amplă cu privire la ce sunt aceste principii etice. Cu cât sunt mai multe informații și discuții pe această temă, cu atât este mai greu pentru politicieni să încalce principiile etice fără a primi condamnare.

Experiența ultimilor ani arată că conștientizarea politicianilor și a publicului cu privire la utilizarea neloială a resurselor de stat și municipale în alegeri a crescut în mod semnificativ. Cu toate acestea, utilizarea resurselor administrative în Letonia, deși recunoscută deja, în mod clar, drept o problemă, este, într-o oarecare măsură, relevantă, înainte de fiecare alegere.

Analizând istoria de 30 de ani a restricționării utilizării ilegale a resurselor administrative în Letonia, se poate afirma că locul acesteia pe lista de priorități a crescut, în mod constant. Inițial, principalele priorități au fost dezvoltarea managementului tehnic al alegerilor, a cărei consolidare a adus în prim-plan alte necesități, inclusiv necesitatea prevenirii influenței ilegale a resurselor administrative asupra rezultatelor alegerilor.

Monitorizarea preelectorală reușită necesită trei condiții:

1. interdicțiile, restricțiile și sancțiunile pentru încălcări să fie clar menționate în lege;
2. controlul restricțiilor care trebuie încredințate unei instituții care are capacitatea și resursele corespunzătoare (în Letonia, KNAB, inclusiv competențele autorității investigatoare: bunele intenții nu sunt suficiente pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative – sunt necesare reguli stricte și un organism de control);
3. o cerere a societății pentru campanii electorale corecte.

Controlul asupra utilizării ilegale a resurselor administrative (precum și controlul financiar al partidului) poate fi pus în aplicare cu succes numai dacă toate cele trei condiții sunt îndeplinite simultan: o lege clară, un organism de control puternic și cererea la nivelul societății.

Cererea publicului este cea mai bună motivație, iar încrederea și cooperarea publicului este cea mai bună răsplată.

---

<sup>229</sup> [www.la.lv/knab-sacis-jau-19-parbaudes-par-priekšvelesanu-agitacijas-parkapumiem](http://www.la.lv/knab-sacis-jau-19-parbaudes-par-priekšvelesanu-agitacijas-parkapumiem).

## BIBLIOGRAFIE

1. Raport privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 97-a reuniune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e).
2. Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței privind dimensiunea umană a CSCE, [www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf).
3. Ghid comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 54-a reuniune, Veneția, 10 martie 2016 și de Comisia de la Veneția la cea de-a 16-a reuniune plenară, Veneția, 11-12 martie [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e&lang=EN](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)004-e&lang=EN).
4. Legea campaniei preelectorale, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253543>.
5. Legea privind finanțarea organizațiilor politice (partidelor), <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>.
6. Legea privind Biroul pentru Prevenirea și Combaterea Corupției [KNAB], <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61679>.
7. Sarmīte Pelcmane, "Pašvaldības resursi – politiku vajadzībām?", Ziarul "Kurzemes Vārds", 27.05.2005. Nr.123(4287).
8. Andrejs Karpovičs și Līga Stafecka, Raport intermediar – Analiza veniturilor partidelor: Donații de la membrii conducerii și consiliilor companiilor guvernamentale de stat și locale, iunie 2006, disponibile la <https://delna.lv/lv/darbibas-jomas/publikacijas/>.
9. Pēteris Timofejevs și Līga Stafecka, Kā tiek izmantoti pašvaldību resursi pirms vēlēšanām? <https://www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789>.
10. LV portal. *Guntars Laganovskis, Priekšvēlēšanu aģitācija. Gaudi un pelavas*, <https://lvportals.lv/norises/235081-prieksvelesanu-agitacija-graudi-un-pelavas-2011>.
11. Diena, Lolita Čigāne, comentariul la articolul „Nu am venit aici să mulțumesc pe nimeni. Ce se întâmplă cu Partidul Reformist? “, [www.diena.lv/raksts/sodien-laikraksta/es-te-neesmu-nacis-tamdela-izpatiktu-14012480](http://www.diena.lv/raksts/sodien-laikraksta/es-te-neesmu-nacis-tamdela-izpatiktu-14012480); a se vedea comentariul <https://www.diena.lv/raksts/sodien-laikraksta/sis-pasvaldibu-velesanas-bija-skaidra-administrativo-resursu-izmantosanas-uzvaraedmunds-sprudzsvai-prieksvelesanu-reklamas-ierobejojumi-nesniedz-prieksrocibas-tiem-kas-ir-pie-varas-un-izmanto-administ-14012485>.
12. LV portal, KNAB, *Ikviens var kļūt par KNAB brīvprātīgo palīgu*, <https://lvportals.lv/dienaskartiba/260924--ikviens-var-klut-par-knab-brivpratigo-paligu-2014>.
13. LV portal, Edīte Brikmane, *Brīvu un demokrātisku vēlēšanu priekšvēlēšanu aģitācijas ierobežojumi (I)*, <https://lvportals.lv/norises/262224-brivu-un-demokratisku-velesanu-prieksvelesanu-agitācijas-ierobejojumi-i-2014>.
14. <https://juristavards.lv/zinas/265075-knab-atgadina-valsts-amatpersonam-par-administrativa-resursa-izmantosanas-aizliegumu/>.
15. Baltic News Network, <https://bnn.lv/knab-verte-pasvaldibas-resursu-izmantosanu-lemberga-partijas-slavinasanai-222059>.
16. LV portal, KNAB, Informācija par priekšvēlēšanu izdevumu apmēriem, <https://lvportals.lv/dienaskartiba/287590-informacija-par-prieksvelesanu-izdevumu-apmeriem-2017>.
17. [www.la.lv/knab-sacis-jau-19-parbaudes-par-prieksvelesanu-agitācijas-parkapumiem](http://www.la.lv/knab-sacis-jau-19-parbaudes-par-prieksvelesanu-agitācijas-parkapumiem).

# Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu un accent deosebit pe utilizarea abuzivă a resurselor administrative

**Vugar Fataliyev**

## INTRODUCERE

Dreptul la alegeri libere este consacrat în articolul 3 al Protocolului nr. 1 la Convenție, care prevede următoarele: „Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze alegeri libere la intervale rezonabile de timp, prin vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului în alegerea legislativului.”

Protocolul nr. 1 la Convenție a fost deschis spre semnare în 1952 și a intrat în vigoare în 1954. Până astăzi, aproape toate statele membre ale Consiliului Europei l-au ratificat, cu două excepții (Monaco și Elveția). Până la începutul anului 2020, Curtea a pronunțat 99 de hotărâri cu privire la plângeri în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1.

Potrivit Preambulului la Convenție, drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt cel mai bine menținute printr-o „democrație politică eficientă”. Articolul 3 din Protocolul nr. 1 este, în consecință, de o importanță primordială în sistemul Convenției<sup>230</sup>, iar drepturile garantate prin acesta sunt cruciale pentru stabilirea și menținerea bazelor unei democrații efective și semnificative guvernate de statul de drept.<sup>231</sup>

## PREZENTARE GENERALĂ A ARTICOLULUI 3 DIN PROTOCOLUL NR. 1

### Principii de interpretare

Curtea adoptă o interpretare autonomă a conceptelor utilizate în Convenție și protocoalele acesteia. În consecință, definiția termenilor din Convenție poate diferi de cea din dispozițiile legale interne.<sup>232</sup>

În interpretarea prevederilor Convenției și ale protocoalelor sale, Curtea ia în considerare sensul obișnuit al limbajului utilizat în contextul acesteia, precum și obiectul și scopul său.<sup>233</sup>

Obiectul și scopul Convenției, care este un instrument de protecție a drepturilor omului, impune ca prevederile acesteia să fie interpretate și aplicate în așa fel încât stipulărilor acestora să nu fie teoretice sau iluzorii, ci practice și efective.<sup>234</sup>

### Tipuri de alegeri vizate de articolul 3 din Protocolul nr. 1

Domeniul de aplicare al articolului 3 din Protocolul nr. 1 se limitează la alegeri – organizate la intervale rezonabile – care determină doar alegerea legislativului. Termenul „legislativ” nu se limitează, în mod necesar, la parlamentul național. Acesta trebuie interpretat prin prisma structurii constituționale a statului în cauză.<sup>235</sup> În plus, în mai multe

230. A se vedea cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, hotărârea din 2 martie 1987, alineatul 47, seria A, nr. 113.

231. A se vedea, printre multe alte autorități, cauza *Ždanoka împotriva Letoniei* [CG], nr. 58278/00, alineatele 98 și 103, CEDO 2006-IV și cauza *Yumak și Sadak împotriva Turciei* [CG], nr. 10226/03, alineatul 105, CEDO 2008.

232. A se vedea, mutatis mutandis, cauza *Mihalache împotriva României* [CG], Cererea nr. 54012/10, alineatul 91, hotărârea din 8 iulie 2019.

233. A se vedea cauza *Cumhuriyet Halk Partisi împotriva Turciei*, Cererea nr. 48818/17, alineatul 38, decizia din 21 noiembrie 2017.

234. A se vedea, printre multe alte autorități, cauza *Partidul Comunist Unit al Turciei și alții împotriva Turciei*, 30 ianuarie 1998, alineatul 33, Rapoartele 1998 și cauza *Lykourazos împotriva Greciei*, nr. 33554, alineatul 56, CEDO 2006-VIII.

235. A se vedea cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată mai sus, alineatul 53.

rânduri, Curtea a considerat că Parlamentul European face parte din „legislativ”, în sensul articolului 3, din Protocolul nr. 1.236

În general, domeniul de aplicare al articolului 3 din Protocolul nr. 1 nu acoperă alegerile locale, fie ele municipale<sup>237</sup> sau regionale.<sup>238</sup> Curtea a constatat că competența de a elabora reglementări și statute, care este conferită autorităților locale din multe țări, trebuie să fie distinctă de puterea legislativă, la care se face referire la articolul 3 din Protocolul nr. 1, chiar dacă puterea legislativă nu poate fi limitată doar la parlamentul național.<sup>239</sup>

Curtea a concluzionat că această prevedere nu este aplicabilă alegerilor prezidențiale din diferite țări.<sup>240</sup> Nici nu este aplicabilă referendumurilor.<sup>241</sup> Cu toate acestea, în legătură cu referendumurile, Curtea ține cont de diversitatea sistemelor electorale din diferitele state. Prin urmare, aceasta nu a exclus posibilitatea ca un proces democratic descris drept „referendum” de către un stat contractant, să intre în sfera de aplicare a articolului 3 din Protocolul nr. 1. Pentru a face acest lucru, procesul trebuie să aibă loc „la intervale rezonabile prin vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului în alegerea legislativului”.<sup>242</sup>

## Obligație pozitivă și drepturi individuale implicite

Articolul 3 din Protocolul nr. 1 diferă de celelalte prevederi de fond ale Convenției și protocoalelor, deoarece este formulat din punct de vedere al obligației înaltelor părți contractante de a organiza alegeri care să asigure mai degrabă libera exprimare a opiniei poporului, decât din punct de vedere al unui anumit drept sau libertăți.

Cu toate acestea, având în vedere lucrările pregătitoare referitoare la articolul 3 din Protocolul nr. 1 și interpretarea prevederii în contextul Convenției în ansamblu, Curtea a stabilit că această prevedere implică, de asemenea, și drepturi individuale, cuprinzând dreptul de a vota (aspectul „activ”) și dreptul de a candida la alegeri (aspectul „pasiv”).<sup>243</sup>

Drepturile în cauză nu sunt absolute. Există loc pentru „limitări implicite” privind respectivele drepturi, iar statelor contractante li se oferă o marjă largă de apreciere în acest domeniu. Conceptul de „limitări implicite” în temeiul articolului 3 al Protocolului nr. 1 are o importanță majoră pentru determinarea relevanței scopurilor urmărite de restricțiile asupra drepturilor garantate de această prevedere. Articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu este limitat de o listă specifică de „obiective legitime” precum cele enumerate în articolele de la 8 la 11 din Convenție.<sup>244</sup> Statele contractante sunt, prin urmare, libere să se bazeze pe un scop care nu este cuprins în acea listă, pentru a justifica o restricție, cu condiția ca compatibilitatea respectivului scop cu principiul statului de drept și cu obiectivele generale ale Convenției să fie dovedită în circumstanțele particulare ale unui caz dat.

Aceasta înseamnă, de asemenea, că Curtea nu aplică testele tradiționale de „necesitate” sau „necesitate socială presantă” care sunt utilizate în contextul articolelor 8-11 din Convenție. În evaluarea restricțiilor asupra drepturilor electorale, Curtea s-a concentrat, în principal, pe două criterii: dacă a existat caracterul arbitrar sau lipsa de proporționalitate și dacă restricția a interferat cu libera exprimare a opiniei poporului. De asemenea, aceasta trebuie să se asigure că restricțiile nu limitează drepturile în cauză într-o asemenea măsură încât să le afecteze însăși esența și să le priveze de eficacitatea lor.<sup>245</sup>

Pot fi impuse cerințe mai stricte privind eligibilitatea de a candida (aspectul „pasiv”) decât este cazul pentru eligibilitatea de a vota (aspectul „activ”). În timp ce testul referitor la aspectul „activ” include, de obicei, o evaluare mai largă a proporționalității dispozițiilor statutare care descalifică o persoană sau un grup de persoane de la dreptul de vot, testul Curții cu privire la aspectul „pasiv” este mai limitat: acesta se limitează, în mare

236. A se vedea cauza *Matthews împotriva Regatului Unit [CG]*, nr. 24833/94, alineatele 45-54, CEDO 1999-I și cauza *Occhetto împotriva Italiei*, Cererea nr. 14507/07, alineatul 42, decizia din 12 noiembrie 2013.

237. A se vedea cauza *Xuereb împotriva Maltei* Cererea nr. 52492/99, decizia din 15 iunie 2000 și cauza *Salleras Llinares împotriva Spaniei*, Cererea nr. 52226/99, decizia din 12 octombrie 2000.

238. A se vedea cauza *Malarde împotriva Franței*, Cererea nr. 46813/99, decizia din 5 septembrie 2000.

239. A se vedea cauza *Mółka împotriva Poloniei*, Cererea nr. 56550/00, decizia din 11 aprilie 2006.

240. A se vedea cauza *Guliyev împotriva Azerbaidjanului*, Cererea nr. 35584/02, decizia din 27 mai 2004; cauza *Bošković împotriva „fostei Republici Iugoslave a Macedoniei”*, Cererea nr. 11676/04, decizia din 2 septembrie 2004; și cauza *Krivobokov împotriva Ucrainei*, Cererea nr. 38707/04, decizia din 19 februarie 2013.

241. A se vedea cauza *Cumhuriyet Halk Partisi (dec.)*, citată mai sus, alineatul 38.

242. A se vedea cauza *Moochan și Gillon împotriva Regatului Unit*, Cererea nr. 22962/15 și 23345/15, alineatul 42, decizia din 13 iunie 2017.

243. A se vedea cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată mai sus, alineatele 48-51, și cauza *Ždanoka*, citată mai sus, alineatul 102.

244. A se vedea cauza *Ždanoka*, citată mai sus, alineatul 115, și cauza *Sitaropoulos și Giakoumopoulos împotriva Greciei [CG]*, Cererea nr. 42202/07, alineatul 64, CEDO 2012.

245. A se vedea cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată mai sus, alineatul 52; cauza *Ždanoka*, citată mai sus, alineatele 104 și 115; și cauza *Yumak și Sadak*, citată mai sus, alineatul 109 (iii) și (iv).

măsură la verificarea absenței arbitrarului în procedurile interne care duc la descalificarea unei persoane de a candida.<sup>246</sup>

## Sistemele electorale și organizarea alegerilor

---

Articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu a fost conceput ca un cod în materie electorală, menit să reglementeze toate aspectele procesului electoral. Există numeroase modalități de organizare și conducere a sistemelor electorale și o mulțime de diferențe, printre altele în dezvoltarea istorică, diversitatea culturală și gândirea politică în Europa, care vor fi modelate de fiecare stat contractant în propria sa viziune democratică.<sup>247</sup>

Statele contractante se bucură de o discreție considerabilă în stabilirea regulilor în ordinea lor constituțională, care guvernează alegerile parlamentare și componența parlamentului, iar criteriile relevante pot varia în funcție de factorii istorici și politici specifici fiecărui stat.<sup>248</sup> Prin urmare, în scopul aplicării articolului 3 din Protocolul nr. 1, orice legislație electorală trebuie apreciată prin prisma evoluției politice a țării în cauză, astfel încât trăsături care ar fi inacceptabile în contextul unui sistem, să fie justificate în contextul altuia.<sup>249</sup>

Astfel, Curtea a confirmat că principiile comune ale patrimoniului constituțional european, care stau la baza oricărei societăți cu adevărat democratice, consacră în sine dreptul la vot în ceea ce privește posibilitatea de a vota în cadrul unor alegeri universale, egale, libere, secrete și directe organizate la intervale regulate. În acest context, alegerile libere trebuie privite atât ca un drept individual, cât și ca o obligație pozitivă a statului, cuprinzând o serie de garanții, pornind de la dreptul alegătorilor de a-și forma o opinie, în mod liber, și extinzându-se la o reglementare atentă a procesului în care se constată, se prelucrează și se consemnează rezultatele votării.<sup>250</sup>

## Litigii electorale și sisteme interne de recurs

---

Articolul 3 din Protocolul nr. 1 conține, de asemenea, anumite obligații pozitive cu caracter procedural, impunând, în mod special, existența unui sistem intern pentru examinarea efectivă a plângerilor și contestațiilor individuale în materie de drepturi electorale.<sup>251</sup> Existența unui astfel de sistem este una dintre garanțiile esențiale ale alegerilor libere și corecte. Un astfel de sistem asigură exercitarea efectivă a dreptului de a vota și de a candida, menține încrederea generală în administrarea de către stat a procesului electoral și constituie un dispozitiv important la dispoziția statului în îndeplinirea îndatoririi sale pozitive în temeiul art. 3 din Protocolul nr. 1 pentru organizarea de alegeri democratice. Într-adevăr, angajamentul solemn al statului în temeiul respectivei prevederi și drepturile individuale garantate de aceasta ar fi iluzorii dacă, pe tot parcursul procesului electoral, cazurile specifice care indică neasigurarea unor alegeri democratice nu ar putea fi contestate de către persoane fizice, în fața unui organism intern competent, capabil să trateze chestiunea, în mod eficace.<sup>252</sup>

Pentru ca examinarea contestațiilor să fie eficace, procesul decizional privind litigiile electorale trebuie să fie însoțit de garanții adecvate și suficiente care să asigure posibilitatea evitării oricăror aspecte arbitrare. În mod special, deciziile în cauză trebuie luate de un organism care poate oferi suficiente garanții privind imparțialitatea sa. Marja de apreciere de care se bucură organismul în cauză nu trebuie să fie excesivă; aceasta trebuie circumscrisă cu suficientă precizie de prevederile dreptului intern. Procedura trebuie să fie astfel încât să garanteze o decizie echitabilă, obiectivă și suficient de motivată, iar examinarea contestațiilor privind alegerile trebuie să fie lipsită de formalism excesiv, în special în ceea ce privește admisibilitatea contestațiilor sau a probelor.<sup>253</sup>

246. A se vedea cauza *Ždanoka*, citată mai sus, alineatul 115, și cauza *Melnychenko împotriva Ucrainei*, Cererea nr. 17707/02, alineatul 57, CEDO 2004-X.

247. A se vedea cauza *Hirst împotriva Regatului Unit (nr. 2)* [CG], Cererea nr. 74025/01, alineatul 61, CEDO 2005-IX.

248. A se vedea cauza *Tănase împotriva Moldovei* [CG], Cererea nr. 7/08, CEDO 2010.

249. A se vedea cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, citată mai sus, alineatul 54 și cauza *Podkolzina împotriva Letoniei*, Cererea nr. 46726/99, alineatul 33, CEDO 2002-II.

250. A se vedea cauza *Davydov și alții împotriva Rusiei*, Cererea nr. 75947/11, alineatul 285, 30 mai 2017.

251. A se vedea cauza *Namat Aliyev împotriva Azerbaidjanului*, Cererea nr. 18705/06, alineatul 81 și următoarele, 8 aprilie 2010 și *Davydov și alții*, citată mai sus, alineatul 274.

252. A se vedea cauza *Namat Aliyev*, citată mai sus, alineatul 81; cauza *Davydov și alții*, citată mai sus, alineatul 274; și cauza *Mugemangango împotriva Belgiei* [CG], Cererea nr. 310/15, alineatul 69, hotărârea din 10 iulie 2020.

253. A se vedea cauza *Podkolzina*, citată mai sus, alineatul 35; cauza *Kovach împotriva Ucrainei*, Cererea nr. 39424/02, alineatele 54-55, CEDO 2008; cauza *Kerimova împotriva Azerbaidjanului*, Cererea nr. 20799/06, alineatele 44-45, hotărârea din 30 septembrie 2010; cauza *Riza și alții împotriva Bulgariei*, Cererea nr. 48555/10 și 48377/10, alineatele 143, hotărârea din 13 octombrie 2015; cauza *Namat Aliyev*, citată mai sus, alineatele 76-93; și cauza *Mugemangango*, citată mai sus, alineatul 70.

## Rolul subsidiar al Curții și diferite niveluri de scrutin aplicate

În temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție, Curtea nu este obligată să verifice dacă fiecare pretinsă neregulă constituie o încălcare a legislației electorale interne. Aceasta nu este în măsură să își asume un rol de constatare a faptelor încercând să stabilească dacă toate sau unele nereguli electorale pretinse de candidați au avut loc și, în caz afirmativ, dacă acestea au constituit nereguli de natură să zădărnicească libera exprimare a opiniei poporului. Având în vedere caracterul subsidiar al rolului său, Curtea trebuie să se ferească a-și asuma funcția de instanță de fond, atunci când acest lucru nu este inevitabil prin împrejurările unei anumite cauze. Sarcina sa este totuși să se asigure, dintr-un punct de vedere mai general, că statul pârât și-a respectat obligația de a organiza alegeri în condiții libere și corecte și s-a asigurat că drepturile electorale individuale au fost exercitate, în mod efectiv.<sup>254</sup>

Cu toate acestea, în cazurile în care se pretinde că încălcarea normelor juridice interne a fost de așa natură încât a subminat grav legitimitatea alegerilor în ansamblu, articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție impune Curții să evalueze dacă o astfel de încălcare a avut loc și a dus la eșecul organizării de alegeri libere și corecte. Procedând astfel, Curtea poate lua în considerare dacă instanțele interne au făcut o evaluare în acest sens; dacă a fost făcută, Curtea poate verifica dacă constatarea instanțelor interne a fost sau nu arbitrară.<sup>255</sup>

Astfel, nivelul de control al Curții într-un caz dat depinde de aspectul dreptului la alegeri libere. Un control mai strict trebuie rezervat oricăror abateri de la principiul sufragiului universal, dar o marjă mai largă de apreciere ar putea fi acordată statelor în care măsurile au împiedicat candidații să se prezinte la alegeri. Un control și mai puțin riguros s-ar aplica etapei mai tehnice de numărare și tabulare a voturilor.<sup>256</sup>

O simplă greșală sau neregulă în procesul electoral și, în mod special, în etapele ulterioare și mai tehnice ale acestuia, nu ar însemna, în sine, inechitatea alegerilor, dacă principiile generale de egalitate, transparență, imparțialitate și independență a administrației electorale au fost respectate. Conceptul de alegeri libere ar fi pus în pericol numai dacă există dovezi ale încălcărilor procedurale care ar fi de natură să zădărnicească libera exprimare a opiniei poporului, de exemplu prin denaturarea flagrantă a intenției alegătorilor și în cazul în care astfel de plângeri nu primesc o examinare efectivă la nivel intern.<sup>257</sup> În consecință, pentru a atrage examinarea Curții asupra modului în care plângerile privind alegerile au fost tratate la nivel național, un reclamant trebuie să demonstreze că respectivele plângeri au fost „serioase și discutabile”.<sup>258</sup>

## UTILIZAREA ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN ALEGERI

După cum este jurisprudența Curții în prezent, nu poate fi delimitată nicio subsecțiune clar definită a jurisprudenței privind „utilizarea abuzivă a resurselor administrative” în alegeri. În câteva cazuri privind alegerile, se poate spune că problema generală a „utilizării greșite a resurselor administrative” a fost, în mod clar, miezul plângerii ridicate în fața Curții (de exemplu, cauza *Partidul Comunist din Rusia și alții împotriva Rusiei*, descrisă mai jos). Cu toate acestea, majoritatea plângerilor depuse la Curte în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 s-au referit, de obicei, mai restrâns, la cazuri concrete de restricții ale drepturilor electorale individuale. Cu toate acestea, într-un număr din respectivele cazuri, diverse aspecte privind utilizarea resurselor administrative în alegeri au fost implicate sau ridicate, în mod expres, ca parte a plângerii și, ca atare, abordate de Curte, sau pot fi recunoscute și/sau deduse altfel din analiza Curții în respectivele cauze. Mai jos este un rezumat al unei selecții a cazurilor relevante.

În cauza *Gitonas și alții împotriva Greciei*<sup>259</sup>, legislația internă a împiedicat anumite categorii de titulari de funcții publice, inclusiv funcționari publici salariați și membri ai personalului entităților de drept public și ai întreprinderilor publice, să se prezinte la alegeri și să fie aleși în orice circumscripție electorală în care și-au îndeplinit atribuțiile mai mult de trei luni, în cei trei ani anteriori alegerilor. Mai mult, descalificarea ar rămâne, în pofida demisiei prealabile a unui candidat, spre deosebire de funcția anumitor alte categorii de funcționari publici. Curtea a constatat că această măsură a servit un scop dublu: să asigure că candidații de diferite

254. A se vedea cauza *Namat Aliyev*, citată mai sus, alineatul 77; cauza *Gahramanli și alții împotriva Azerbaidjanului*, Cererea nr. 36503/11, alineatul 72, decizia din 8 octombrie 2015; cauza *Davydov și alții*, citată mai sus, alineatul 276; și cauza *Mugemangango*, citată mai sus, alineatul 71.

255. A se vedea cauza *Kovach*, citată mai sus, alineatul 55; cauza *Karimov împotriva Azerbaidjanului*, Cererea nr. 12535/06, alineatul 43, hotărârea din 25 septembrie 2014; și cauza *Davydov și alții*, citată mai sus, alineatul 277.

256. A se vedea cauza *Davydov și alții*, citată mai sus, alineatul 286.

257. A se vedea cauza *Davydov și alții*, citată mai sus, alineatul 287, și cauza *Mugemangango*, citată mai sus, alineatul 72.

258. A se vedea cauza *Namat Aliyev*, citată mai sus, alineatul 78; cauza *Gahramanli și alții*, citată mai sus, alineatul 73; cauza *Davydov și alții*, citată mai sus, alineatul 289 și următoarele; și cauza *Mugemangango*, citată mai sus, alineatul 78 și următoarele.

259. A se vedea cauza *Gitonas și alții împotriva Greciei*, hotărârea din 1 iulie 1997, *Rapoartele hotărârilor și deciziilor*, 1997-IV.



convingeri politice beneficiază de mijloace egale de influență, întrucât titularii de funcții publice pot avea, uneori, un avantaj injust față de ceilalți candidați și să protejeze electoratul de presiunile funcționarilor publici.

Cauza *Ahmed și alții împotriva Regatului Unit*<sup>260</sup> a vizat legislația care restricționa participarea unor categorii specifice de funcționari ai administrației locale la anumite forme de activitate politică, cum ar fi participarea la anumite tipuri de alegeri în calitate de candidați, agenți electorali și colportori, deținând simultan anumite tipuri de birouri în partidele politice și campanie publică pentru partidele politice. Reclamanții s-au plâns de impactul pe care l-au avut restricțiile asupra dreptului lor de a candida la alegeri la nivel local, național și european și de a participa la campanii electorale. În opinia lor, aceste restricții erau de natură să afecteze însăși esența liberei exprimări a opiniei poporului în alegerea legislativului prin limitarea fără justificare a alegerii candidaților de către electorat. Cu toate acestea, Curtea a remarcat că scopul restricțiilor impuse dreptului reclamanților de a participa la alegeri a fost de a le asigura imparțialitatea politică. Acest scop a fost considerat a fi legitim în scopul limitării exercitării dreptului reclamanților de a candida la alegeri. Restricțiile nu au limitat însăși esența acestui drept, având în vedere faptul că acestea au funcționat numai atâta timp cât persoanele în cauză au ocupat posturi restricționate politic. Oricare dintre candidații care doreau să candideze pentru funcții alese avea libertatea de a demisiona din funcția sa.

În cauza *Partija „Jaunie Demokrati” și Partija „Musu Zeme” împotriva Letoniei*,<sup>261</sup> privind chestiunea referitoare la egalitatea timpului de antenă acordat candidaților, Curtea a afirmat că, deși articolul 3 din Protocolul nr. 1 consacră principiul tratamentului egal al tuturor cetățenilor în exercitarea drepturilor lor electorale, acesta nu a garantat, ca atare, niciun drept ca unui partid politic să i se acorde timp de antenă la radio sau televiziune în timpul campaniei electorale. Cu toate acestea, în circumstanțe excepționale, poate apărea într-adevăr, o problemă, de exemplu, dacă, în perioada premergătoare alegerilor, unui partid i s-a refuzat orice fel de transmisie politică de partid, în timp ce altor partide li s-a acordat timp de difuzare în acest scop.

În cauza *Partidului Comunist din Rusia și alții împotriva Rusiei*<sup>262</sup>, Curtea a abordat întrebarea dacă statul avea o obligație pozitivă în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 de a se asigura că mass-media reglementată, inclusiv canalele de televiziune de stat și afiliate statului, era obiectivă și compatibilă cu spiritul „alegerilor libere”, chiar și în absența dovezilor directe ale manipulării deliberate.

În mod special, în timpul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din 2003, partidele participante la aceasta au primit un anumit timp de antenă gratuit, la canalele de televiziune, pentru „campania electorală”. În plus, partidele și candidații puteau cumpăra o anumită cantitate de timp de antenă plătit, pentru a face campanie pe picior de egalitate cu ceilalți. Cu toate acestea, reclamanții au remarcat că, pe lângă furnizarea timpului de antenă fiecărei părți pentru o astfel de „campanie”, toate canalele au fost, de asemenea, implicate și în reflectarea alegerilor în mass-media, inclusiv în reportaje despre alegeri în diverse știri, programe analitice, talk-show-uri și așa mai departe. Reclamanții au susținut că această acoperire mediatică a fost nedreaptă și ostilă pentru partidele și candidații din opoziție și că, sub pretextul acoperirii mediatică, aceste canale de televiziune au făcut, de fapt, campanie sau au manifestat favoritism față de partidul de guvernământ, alocând mai mult timp acoperirii mass-media a partidului respectiv, prin diseminarea de informații care nu erau neutre, cu alte cuvinte, care erau mai „pozitive” în comparație cu alte partide și prin difuzarea de interviuri și știri care conțineau campanie tacită a oficialităților la nivel înalt. Reclamanții au afirmat că o astfel de acoperire a fost rezultatul unei manipulări politice și că aceasta a afectat opinia publică într-o măsură critică.

Cu privire la problema presupusei manipulări a mass-mediei, ținând cont de rolul subsidiar al acesteia, Curtea a examinat în detaliu deciziile instanțelor interne, care au constatat că reclamanții nu au demonstrat o legătură de cauzalitate între reflectarea în mass-media și rezultatele alegerilor și că jurnaliștii care au acoperit alegerile sau evenimentele politice fuseseră independenți în alegerea evenimentelor și a persoanelor cu privire la care să relateze. Curtea a remarcat că, într-adevăr, reclamanții nu au prezentat nicio dovadă directă a abuzului de către guvern a poziției lor dominante față de companiile de televiziune în cauză, cum ar fi plângerile jurnaliștilor cu privire la presiuni nejustificate din partea guvernului sau a superiorilor acestora. Concluziile instanțelor interne nu au părut „arbitrare sau vădit nerezonabile”.

Următoarea chestiune examinată de Curte a fost dacă statul avea vreo obligație pozitivă în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 de a se asigura că acoperirea mass-mediei, de către mass-media controlată de stat, este echilibrată și compatibilă cu spiritul „alegerilor libere”, chiar și acolo unde nu a fost găsită nicio dovadă directă a manipulării deliberate. În acest sens, Curtea a reținut că statul are obligația de a interveni pentru a deschide mass-media către diferite puncte de vedere și că, având în vedere toate lucrurile, aranjamentele existente în timpul alegerilor în cauză au garantat partidelor și candidaților de opoziție cel puțin vizibilitate minimă la

260. A se vedea cauza *Ahmed și alții împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 2 septembrie 1998, *Rapoartele hotărârilor și deciziilor*, 1998-VI.

261. A se vedea cauza *„Jaunie Demokrati” și Partija „Musu Zeme” împotriva Letoniei*, Cererea nr. 10547/07 și 34049/07, decizia din 29 noiembrie 2007.

262. A se vedea cauza *Partidul Comunist din Rusia și alții împotriva Rusiei*, Cererea nr. 29400/05, hotărârea din 19 iunie 2012.

televizor. În ceea ce privește acuzația conform căreia statul ar fi trebuit să asigure neutralitatea reflectării, Curtea, reiterând avertismentele sale repetate împotriva restricțiilor anterioare asupra libertății de exprimare, subliniind că în sfera dezbaterii politice sunt acceptabile limite largi de critică și având în vedere toate materialele cauzei, a considerat că pretențiile reclamantilor, în această privință, nu au fost suficient întemeiate. Deși aranjamentele contestate probabil nu au asigurat egalitatea de facto, nu a putut fi considerat stabilit faptul că statul nu și-a îndeplinit obligațiile pozitive, în acest domeniu, într-o asemenea măsură încât să constituie o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1.

În cauza *Partidul Muncitoresc Georgian împotriva Georgiei*,<sup>263</sup> în care Curtea a examinat, printre altele, metoda de componență a comisiilor electorale georgiene la momentul relevant, aceasta a subliniat necesitatea menținerii neutralității politice a respectivilor funcționari publici, judecători și alte persoane aflate în serviciul statului, care exercită autoritatea publică, astfel încât să se asigure că toți cetățenii beneficiază de un tratament egal și echitabil, care nu este viciat de considerente politice. Ca un corolar al acestui principiu, era deosebit de important ca o agenție responsabilă de administrarea electorală să funcționeze într-o manieră transparentă și să mențină imparțialitatea și independența față de manipularea politică.

Constatând că nu a existat un sistem uniform pentru componența și funcționarea organelor administrative electorale în Europa și că, în practică, nu ar putea exista un sistem ideal sau uniform care să garanteze controale și echilibre între diferitele puteri ale statului în cadrul unui organism de administrare electorală, Curtea nu a observat, totuși, că o proporție deosebit de mare de membri ai comisiilor numiți de președinte și partidul său ar putea fi problematică. Atât timp cât partidul prezidențial a candidat simultan la alegerile parlamentare repetate, nu era neplauzibil ca alte partide candidate, inclusiv partidul reclamant, să fi fost plasate într-o poziție nefavorabilă de către majoritatea prezidențială în administrația electorală. În cele din urmă, rațiunea de a fi a unei comisii electorale era să asigure administrarea efectivă a scrutinurilor libere și corecte, într-o manieră imparțială, ceea ce ar fi imposibil de realizat dacă respectiva comisie ar deveni un alt for de luptă politică între candidații electorali.<sup>264</sup> Cu toate acestea, cele de mai sus, în sine, nu au fost suficiente pentru a stabili că a existat o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1 într-un anumit caz: în plus, un partid sau un candidat reclamant ar trebui să prezinte dovezi ale unor incidente specifice de abuz de putere sau fraudă electorală.

În cauza *Tahirov împotriva Azerbaidjanului*,<sup>265</sup> reclamantul, un candidat al opoziției, s-a plâns de o serie de nereguli, care ar fi avut loc în ziua alegerilor, inclusiv cazuri de ingerință nejustificată în procesul de vot din partea funcționarilor autorității executive locale și a persoanelor afiliate candidatului din partidul de guvernământ. Acesta a susținut că plângerile sale interne în acest sens, adresate comisiilor electorale și instanțelor de judecată, nu au fost examinate, în mod efectiv, ceea ce s-a datorat, în parte, presupusei componențe inerent părtinitoare a comisiilor electorale. Cu privire la această ultimă chestiune, Curtea a reținut că, într-adevăr, și, în mod similar cu cazul descris mai sus, proporția membrilor pro-partidul de guvernământ, în fiecare comisie electorală, a fost ridicată și a fost unul dintre factorii sistemici care afectează eficacitatea examinării plângerilor privind alegerile, la nivel de comisie electorală. Cu toate acestea, Curtea a decis că speța nu îi impunea să stabilească dacă modalitatea de componență a comisiilor electorale este, în sine, compatibilă cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 și a considerat că revine Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei să urmărească punerea în aplicare a măsurilor generale și evoluția sistemului de administrare electorală în conformitate cu cerințele Convenției pe parcursul procesului de supraveghere a executării hotărârilor Curții. În schimb, Curtea a procedat la examinarea plângerii reclamantului din alineatul de vedere al respectării de către statul pârât a obligației sale pozitive cu caracter procedural, solicitându-i să asigure examinarea efectivă a plângerilor individuale în materie electorală. Pe faptele cauzei, aceasta a constatat că conduita comisiilor și instanțelor electorale, în acest caz particular, precum și deciziile respective ale acestora, au relevat o aparentă lipsă de preocupare reală pentru combaterea presupuselor cazuri de fraudă electorală.

În cauza *Kerimova împotriva Azerbaidjanului*,<sup>266</sup> reclamantul, reprezentând opoziția politică, a fost candidat câștigător într-o circumscripție cu un singur loc, conform rezultatelor votului preliminar. Cu toate acestea, CEC a invalidat rezultatele alegerilor din circumscripția electorală după ce a constatat că înregistrările rezultatelor alegerilor au fost modificate, făcând „imposibilă determinarea voinței alegătorilor”. Reclamanta a susținut că, deși a existat într-adevăr o falsificare, modificările în evidențele rezultatelor au redus, de fapt, numărul de voturi înregistrate în favoarea ei și le-au crescut pe cele exprimate în favoarea candidatului aflat imediat după ea (reprezentând partidul de guvernământ) și că ea a rămas învingătoare chiar și în ciuda schimbărilor. Apelurile ei interne nu au avut succes. Între timp, doi funcționari electorali au fost condamnați pentru falsificarea rezultatelor alegerilor în circumscripția reclamantului, în beneficiul altor candidați.

<sup>263</sup>. A se vedea cauza *Partidul Muncitoresc Georgian împotriva Georgiei*, Cererea nr. 9103/04, CEDO 2008.

<sup>264</sup>. Aceste principii au fost, de asemenea, reiterate și dezvoltate în continuare în Hotărârea *Mugemangango*, citată mai sus, alineatul 97 și următoarele.

<sup>265</sup>. A se vedea cauza *Tahirov împotriva Azerbaidjanului*, Cererea nr. 31953/11, hotărârea din 11 iunie 2015.

<sup>266</sup>. A se vedea cauza *Kerimova împotriva Azerbaidjanului*, Cererea nr. 20799/06, hotărârea din 30 septembrie 2010.

Curtea a remarcat că, chiar și în ciuda faptului că neregulile au fost făcute în încercarea de a umfla numărul de voturi pentru oponentii reclamantului, rezultatele alegerilor au arătat totuși reclamantul drept un câștigător clar. Cu toate acestea, autoritățile electorale nu au oferit motive adecvate pentru a explica de ce presupusele încălcări modificaseră rezultatul alegerilor într-o măsură necesară pentru a le invalida. Și nici nu au luat în considerare măcar posibilitatea renumărării voturilor. Prin urmare, examinarea contestațiilor reclamantului a fost inefficientă, deoarece cerințele relevante ale Codului Electoral nu fuseseră luate în considerare și probele primare nu fuseseră examinate, în mod adecvat. Drept urmare, abordarea inadecvată a autorităților a dus la o situație în care procesul electoral din întreaga circumscripție electorală a fost sabotat, fără ajutorul cuiva, de doi oficiali electorali care abuzaseră de poziția lor făcând modificări ilegale în evidența rezultatelor. Prin invalidarea rezultatelor alegerilor din cauza acțiunilor respectivilor funcționari, autoritățile naționale i-au ajutat, în esență, să obstrucționeze alegerile. În consecință, decizia de invalidare a alegerilor a scos la iveală o lipsă de preocupare pentru integritatea și eficacitatea procesului electoral, fapt ce nu putea fi considerat compatibil cu spiritul dreptului la alegeri libere.

## RESURSELE ADMINISTRATIVE ȘI ALEGERILE: INTERRELAȚIA CU ALTE PREVEDERI ALE CONVENȚIEI

Drepturile garantate în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 sunt interdependente cu o serie de alte drepturi garantate în temeiul Convenției și, prin urmare, multe cazuri stabilite într-un context aferent alegerilor sunt examinate în temeiul altor prevederi ale Convenției.

Într-o serie de cauze referitoare la articolul 10 din Convenție (Libertatea de exprimare), Curtea a subliniat relația strânsă dintre dreptul la alegeri libere și libertatea de exprimare. De exemplu, în cauza *Bowman împotriva Regatului Unit*, o cauză privind urmărirea penală a unei militante pentru avort, după ce aceasta a distribuit pliante înainte de alegerile generale, Curtea a constatat că alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterii politice, formează împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic. Cele două drepturi sunt interconectate și funcționează pentru a se consolida reciproc: de exemplu, libertatea de exprimare este una dintre „condițiile” necesare pentru „asigurarea liberei exprimări a opiniei poporului în alegerea legislativului”. Din acest motiv, este deosebit de important ca, în perioada premergătoare alegerilor, să fie permisă libera circulație a opiniilor și informațiilor de orice fel. Cu toate acestea, în anumite împrejurări, cele două drepturi pot intra în conflict și se poate considera necesară, în perioada premergătoare sau în timpul alegerilor, să se impună anumite restricții, de un tip care, de obicei, nu ar fi acceptabil, asupra libertății de exprimare.<sup>267</sup> Aceleași principii au fost reiterate de Curte într-o serie de alte cauze prevăzute la articolul 10.<sup>268</sup>

Numeroase cauze privind campaniile electorale au fost examinate în temeiul articolului 10. De exemplu, în cauza *TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti împotriva Norvegiei*<sup>269</sup>, Curtea a constatat o încălcare a articolului 10 din cauza unei amenzi aplicate unui canal de televiziune pentru difuzarea unei reclame pentru un mic partid politic (Partidul Pensionarilor), cu încălcarea legislației care interzice orice publicitate politică la televizor. Curtea a fost pregătită să accepte faptul că lipsa consensului european în acest domeniu înclina în favoarea acordării unei mai mari discreții statelor decât ar fi permisă, în mod normal, în deciziile cu privire la restricțiile asupra dezbaterii politice. Motivul pentru interzicerea legală privind difuzarea televizată a publicității politice a fost, așa cum a afirmat Curtea Supremă, ipoteza că permiterea utilizării unei forme și a unui mediu de exprimare atât de puternice și omniprezente ar reduce, probabil, calitatea dezbaterii politice, în general. Problemele complexe ar putea fi ușor distorsionate, iar grupurile puternice financiar ar avea oportunități mai mari de a-și difuza opiniile. Cu toate acestea, Partidul Pensionarilor nu a intrat în categoria partidelor sau grupurilor care erau principalele ținte ale interdicției. Dimpotrivă, acesta aparținea unei categorii pe care interdicția intenționase, în principiu, să îl protejeze. În plus, spre deosebire de partidele politice majore, cărora li se oferiseră o acoperire largă de televiziune, Partidul Pensionarilor de abia dacă fusese menționat. Prin urmare, publicitatea plătită la televiziune a fost singurul mijloc prin care respectivul partid își putea transmite mesajul publicului, prin respectivul tip de mijloc. Fiind refuzată această posibilitate în temeiul legii, respectivul partid a fost, în plus, dezavantajat în comparație cu partidele majore. În cele din urmă, publicitatea specifică în discuție, și anume, o scurtă descriere a partidului și o chemare la vot pentru acesta la viitoarele alegeri, nu conținea elemente de natură să scadă calitatea dezbaterii politice sau să ofenseze diverse sensibilități. În aceste circumstanțe, faptul că televiziunea a avut un efect mai imediat și mai puternic decât alte mijloace media nu putea justifica interdicția și amenda aplicate TV Vest.

267. A se vedea cauza *Bowman împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 19 februarie 1998, alineatele 42-43, *Rapoartele hotărârilor și deciziilor*, 1998-I.

268. A se vedea, de exemplu, cauza *Orlovskaya Iskra împotriva Rusiei*, Cererea nr. 42911/08, alineatele 110-111, hotărârea din 21 februarie 2017 și cauza *Magyar Kétfarkú Kutya Párt împotriva Ungariei* [CG], Cererea nr. 2011/17, alineatul 100, hotărârea din 20 ianuarie 2020.

269. A se vedea cauza *TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti împotriva Norvegiei*, Cererea nr. 21132/05, CEDO 2008.

În cauza *Partidul Republican al Rusiei împotriva Rusiei*<sup>270</sup>, Curtea a examinat, printre alte aspecte, o plângere în temeiul articolului 11 din Convenție (Libertatea de întrunire și asociere) privind dizolvarea partidului reclamant pentru nerespectarea de către aceasta a două cerințe statutare, inclusiv cerința minim[ă] privind calitatea de membru. În această privință, Curtea a respins susținerea guvernului potrivit căreia partidul reclamant s-ar fi putut reorganiza într-o asociație obștească, observând că acest lucru l-ar fi lipsit de posibilitatea de a candida la alegeri, care era unul dintre obiectivele sale principale. În ceea ce privește cerința ca partidele politice să aibă un număr minim de membri, s-a remarcat că pragul stabilit de legislația rusă era cel mai ridicat din Europa. Partidul reclamant, care existase și participase la alegeri din 1990, a fost dizolvat în 2007, în urma unei creșteri drastice, de cinci ori, a pragului minim de membri, care a sărit de la 10 000 la 50 000 de membri. Autoritățile interne au susținut că un prag atât de ridicat a fost necesar atât pentru a evita cheltuielile disproporționate de la bugetul de stat în timpul campaniilor electorale, cât și pentru a promova stabilitatea sistemului politic prin evitarea fragmentării parlamentare excesive. În ceea ce privește chestiunea cheltuielilor, Curtea a reținut că existența unui anumit număr de partide politice mai mici nu ar fi reprezentat o povară financiară considerabilă pentru trezoreria statului, întrucât în dreptul intern doar acele partide care au participat la alegeri și au obținut peste 3% din voturile exprimate aveau dreptul la finanțare publică. În ceea ce privește scopul evitării fragmentării parlamentare excesive, acest lucru a fost atins prin pragul electoral de 7% impus în Rusia și prin regula conform căreia numai partidele care aveau locuri în Duma de stat sau au depus un anumit număr de semnături puteau desemna candidați la alegeri. În consecință, Curtea nu a fost convinsă că sunt necesare restricții suplimentare, cum ar fi o cerință minimă nerezonabilă privind calitatea de membru. O astfel de cerință ar fi justificată numai dacă ar permite înființarea și funcționarea nestingherite a unei pluralități de partide politice reprezentând interese ale unor grupuri diferite de populație, chiar minore și asigurându-le accesul pe arena politică.

Anumite plângeri privind alegerile ridică probleme de discriminare în exercitarea drepturilor electorale și, prin urmare, Curtea a examinat o serie de astfel de plângeri, în temeiul articolului 14 din Convenție (Interzicerea discriminării), coroborat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1. De exemplu, în două cauze împotriva României, reclamanții s-au plâns de legislația care impune o condiție suplimentară de eligibilitate aplicabilă exclusiv organizațiilor minorităților naționale, care nu sunt deja reprezentate în parlament, oferind astfel, probabil, un avantaj organizațiilor existente deja reprezentate în parlament. Curtea a admis că legea în cauză urmărea un scop legitim de a se asigura că organizațiile care nu sunt încă reprezentate în parlament sunt reprezentate, în mod corespunzător, și de a elimina candidații frivoli. Cu toate acestea, în cauza *Danis și Asociația Etnicilor Turci împotriva României*<sup>271</sup>, legea care impunea criteriul suplimentar fusese adoptată cu doar câteva luni înainte de alegeri, astfel încât reclamanților le-a fost obiectiv imposibil să-l îndeplinească. În acest sens, este de remarcat faptul că stabilitatea legii este un element crucial pentru credibilitatea proceselor electorale. În cauza *Cegolea împotriva României*<sup>272</sup>, procedura de obținere a criteriului suplimentar nu oferea garanții suficiente împotriva arbitrarului și lipsea un control judiciar efectiv asupra puterilor discreționare ale autorităților executive.

## CONCLUZIE

Jurisprudența Curții în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 se extinde treptat și ajunge acum în multe domenii ale procesului electoral. În timp ce textul articolului 3 al Protocolului nr. 1 prevede obligația pozitivă a statelor de a asigura alegeri libere pentru legislativ la intervale rezonabile, Curtea a citit în această dispoziție drepturile individuale de a vota și de a candida la alegeri, ambele putând fi supuse unor „limitări implicite”. În ultimii ani, jurisprudența Curții a evoluat pentru a oferi garanții cu caracter procedural care impun existența unui sistem intern de examinare eficientă a plângerilor și contestațiilor individuale privind desfășurarea și rezultatul alegerilor. Aceste evoluții au sporit semnificativ eficacitatea articolului 3 din Protocolul nr. 1.

Această tendință de extindere a jurisprudenței poate fi observată și din aplicarea articolului 3 din Protocolul nr. 1 și a prevederilor interdependente ale Convenției, la diferite aspecte referitoare la utilizarea resurselor administrative în alegeri, cum ar fi, printre altele, reglementarea de stat a mediatizării alegerilor, cerințele privind neutralitatea funcționarilor publici în alegeri și relația dintre drepturile la alegeri libere și la libertatea de exprimare. Convenția a fost adesea descrisă ca un „instrument viu”, cu interpretarea sa supusă unei evoluții constante prin prisma „condițiilor actuale”. În mod firesc, jurisprudența Curții cu privire la diverse probleme noi legate de utilizarea (sau utilizarea abuzivă) a resurselor administrative în alegeri este, de asemenea, susceptibilă de dezvoltare și evoluție ulterioară.

<sup>270</sup>. A se vedea cauza *Partidul Republican al Rusiei împotriva Rusiei*, Cererea nr. 12976/07, hotărârea din 12 aprilie 2011.

<sup>271</sup>. A se vedea cauza *Danis și Asociația Etnicilor Turci împotriva României*, Cererea nr. 16632/09, hotărârea din 21 aprilie 2015.

<sup>272</sup>. A se vedea cauza *Cegolea împotriva României*, Cererea nr. 25560/13, hotărârea din 24 martie 2020.

# Anexa I

## COMISIA DE LA VENEȚIA ȘI OSCE/OIDDO, GHID COMUN PRIVIND PREVENIREA ȘI RĂSPUNSUL LA UTILIZAREA ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN TIMPUL PROCESELOR ELECTORALE (CDL-AD(2016)004)



Strasbourg, Varșovia, 14 martie 2016

CDL-AD(2016)004 Or. Limba engleză

Studiul Comisiei de la Veneția nr. 778 / 2014  
OIDDO Legis-Nr.: GDL-ELE-/285/2016

### COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT (COMISIA DE LA VENEȚIA)

### OFICIUL OSCE PENTRU INSTITUTII DEMOCRATICE ȘI DREPTURILE OMULUI (OSCE/OIDDO)

#### GHIDUL COMUN

#### PENTRU PREVENIREA ȘI RĂSPUNSUL LA UTILIZAREA ABUZIVĂ A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN TIMPUL PROCESULUI ELECTORAL

Adoptat de Consiliul Alegerilor Democratice  
la cea de-a 54-a reuniune (Veneția, 10 martie 2016)

și de Comisia de la Veneția  
la cea de-a 106-a reuniune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016)

pe baza comentariilor din partea

D-lui Richard BARRETT (Membru, Irlanda) D-lui Manuel  
GONZALEZ OROPEZA (Membru supleant, Mexic) D-lui Johan  
HIRSCHFELDT (Membru supleant, Suedia) D-lui Oliver KASK  
(Membru, Estonia) D-lui Serhii KALCHENKO (Expert, Ucraina)  
Experților OSCE/OIDDO

## I. Introducere și context

1. Ghidul urmează Raportul Comisiei de la Veneția privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale<sup>1</sup> și concluziile celei de-a 11-a Conferințe Europene a Organelor Electorale, care a tratat acest subiect, în 26-27 iunie 2014, la Helsinki. În aceste concluzii<sup>2</sup>, participanții la Conferință au invitat „Consiliul pentru Alegeri Democratice [...] să ia în considerare elaborarea unui ghid menit să prevină utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale”. Ghidul se bazează, de asemenea, pe constatările și recomandările OSCE/OIDDO privind observarea alegerilor cu privire la utilizarea abuzivă a resurselor administrative.

2. Ghidul urmărește să asiste legislatorii naționali și alte autorități în adoptarea legilor<sup>3</sup> și inițierea de măsuri concrete pentru a preveni și a acționa împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale. Prin urmare, acesta nu este conceput ca un set de reguli stricte.

3. Pentru a-și îndeplini scopurile, astfel de legi și măsuri trebuie să prevadă condițiile privind:

- promovarea neutralității și imparțialității în procesul electoral;
- promovarea egalității de tratament între diferiți candidați și partide în ceea ce privește resursele administrative;
- menținerea egalității de șanse între toate părțile interesate, inclusiv candidații aflați în funcții; și
- protecția împotriva potențialei utilizări abuzive a resurselor administrative în scopuri partizane.

4. În Europa, „după peste douăzeci de ani de observare a alegerilor în Europa și peste zece ani de asistență juridică acordată statelor membre ale Consiliului Europei, s-au observat multe îmbunătățiri în ceea ce privește legislația și practica electorală. Cu toate acestea, implementarea practică a legilor electorale și a legilor privind partidele politice (inclusiv finanțarea partidelor politice și a proceselor electorale) rămâne problematică într-o anumită măsură. În prezent, una dintre cele mai importante și recurente provocări observate în Europa și nu numai, este utilizarea abuzivă a resurselor administrative, numite și resurse publice, în timpul proceselor electorale. Această practică este un fenomen consacrat și răspândit în multe țări europene, inclusiv în țări cu o tradiție îndelungată în ceea ce privește alegerile democratice. Câțeva generații, atât de titulari în funcție, cât și de funcționari publici consideră această practică drept normală și parte a unui proces electoral. Aceștia par să nu considere o astfel de practică nici măcar ca fiind o acțiune nelegitimă față de adversarii în alegeri. În consecință, ar putea fi mai greu pentru acești adversari să profite de resursele administrative. Acest fenomen pare a face parte dintr-o cultură politică consacrată și menține o relație nu numai cu practicile potențial considerate ilegale, ci și cu cele cauzate de lipsa standardelor etice privind procesele electorale ale autorităților publice în funcție.”<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Adoptată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 97-a sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013; [CDL-AD\(2013\)033](#)).

<sup>2</sup>[CDL-EL\(2014\)001syn](#).

<sup>3</sup>Acest Ghid se referă la legi și cadre juridice care trebuie înțelese ca orice texte interne, de la Constituții la Coduri și sub-reguli juridice. Cadrul juridic acoperă legile electorale, precum și legile care impun o răspundere juridică (inclusiv sancțiuni administrative și penale).

<sup>4</sup>Raport din 2013, alin. 1. După cum este definit în Convenția privind accesul la documentele oficiale, articolul 1(2)a i, „„Autoritățile publice” înseamnă:

1. guvernul și administrația la nivel național, regional și local;
2. organele legislative și autoritățile judiciare, în măsura în care îndeplinesc funcții administrative în conformitate cu legislația națională;
3. persoanele fizice sau juridice, în măsura în care exercită autoritate administrativă. [...]”

Această definiție a „autorităților publice” este cea reținută în prezentul Ghid, pe tot parcursul documentului.



5. Astfel de probleme sunt, în mod periodic, abordate către organizațiile internaționale. În cadrul regiunii OSCE, s-a observat că „eșecul de a asigura condiții de concurență echitabile în rândul concurenților electorali și abuzul de resurse de stat în favoarea titularilor în funcție au cauzat îngrijorare, în mai multe state, în special atunci când un astfel de abuz a echivalat cu intimidarea alegătorilor”.<sup>5</sup>

6. În mod similar, GRECO a observat în diferite ocazii, în cadrul evaluărilor de țară efectuate până în prezent cu privire la transparența finanțării politice (și într-o măsură mai mică, în ceea ce privește prevenirea corupției parlamentarilor), o varietate de situații în care resursele administrative sunt utilizate în mod abuziv. Este vorba despre bunurile și mijloacele deținute la nivel de stat sau de autoritățile locale (mijloace umane, financiare, materiale și tehnice), în mod special – dar nu numai – în contextul proceselor electorale. De asemenea, s-a observat ocazional, că fondurile gestionate de ministere sunt expuse, în mod deosebit, riscurilor de utilizare abuzivă, inclusiv în scopuri de finanțare politică, atunci când autoritățile alese au o putere discreționară excesivă sau când normele statutare speciale prevăd derogări de la cerințele generale de transparență și răspundere. În funcție de gravitatea problemei și de situația și contextul general, GRECO a emis uneori recomandări țării în cauză. Exemplele includ „să se ia măsuri adecvate pentru a se asigura că reglementarea finanțării partidelor și a campaniei electorale nu este subminată de utilizarea abuzivă a funcției publice” sau „să furnizeze criterii clare privind utilizarea facilităților publice în scopul activității partidelor și al campaniei electorale”.

7. Absența unor linii clare de demarcație care să precizeze că resursele în natură și – acolo unde acestea există – mijloacele financiare alocate grupurilor politice din parlament sunt menite să sprijine exclusiv activitatea legislativului, a condus, de asemenea, ocazional, la contribuții îndoielnice din partea unor astfel de grupuri către partide și candidați înainte, în timpul sau după alegeri (pentru a cofinanța anumite evenimente sau pentru a rambursa anumite datorii). Mai mult decât atât, utilizarea abuzivă a resurselor administrative poate fi larg răspândită chiar și acolo unde legea prevede interzicerea donațiilor de la instituțiile publice și companiile publice, precum și de la instituții și companii cu cota de capital de stat. În unele țări post-comuniste, utilizarea greșită pe scară largă a resurselor administrative poate reflecta o lipsă persistentă de distincție între stat și partidul de guvernare. Aceasta explică, de asemenea, acuzațiile ocazionale de abuz pe scară largă a mass-mediei publice și a facilităților publice cu privire la campaniile electorale, chiar și atunci când acoperirea egală și imparțială a partidelor politice și a candidaților parlamentari de către mass-media de stat este garantată de prevederile juridice detaliate existente. Controverse au fost declanșate ocazional și la nivel intern de situațiile în care partidele de guvernământ reușesc să atragă resurse financiare indirecte suplimentare, de exemplu prin aranjarea ca autoritățile publice să achiziționeze, în ziarele aflate sub controlul lor, cantități substanțiale de spațiu publicitar (sau prin încheierea de contracte fictive cu un scop similar).

8. Pe lângă Raportul din 2013 privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, Ghidul se bazează pe următoarele documente:

- Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), [Documentul de la Copenhaga, 1990](#), Alineatul 5.4;
- Națiunile Unite, [Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice](#) (PIDCP), Comentariul General Nr. 25;<sup>6</sup>

5 OSCE/OIDDO, [Revizuirea legislației și practicii electorale în statele participante OSCE](#), p. 4.

<sup>6</sup> Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP), Comentariul General Nr. 25, articolul 25 – Participarea la afacerile publice și dreptul de vot, Dreptul de participare la afacerile publice, Drepturile de vot și Dreptul de acces egal la serviciul public. Adoptată la a cincizeci și șaptea reuniune a Comitetului pentru Drepturile Omului, la 12 iulie 1996 (ref.: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Comentariu General Nr. 25).

- Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, [Recomandarea](#) Comitetului de Miniștri către statele membre privind regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;<sup>7</sup>
- Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, [Recomandarea](#) Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile referitoare la reflectarea în mass-media a campaniilor electorale;<sup>8</sup>
- Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, [Recomandarea](#) Comitetului de Miniștri privind protecția informatorilor;<sup>9</sup>
- Consiliul Europei, Grupul de State împotriva Corupției (GRECO), Revizuire orizontală "[Combaterea corupției – Finanțare politică](#)",<sup>10</sup> precum și rapoartele de evaluare de țară, în special cele din [Cea de-a treia rundă de evaluare](#).<sup>11</sup>
- Comisia de la Veneția, [Raport privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale](#).<sup>12</sup>
- Comisia de la Veneția, [concluziile](#) Seminarului desfășurat în perioada 17-18 aprilie 2013 la Tbilisi privind utilizarea resurselor administrative în timpul campaniilor electorale;<sup>13</sup>
- Comisia de la Veneția, [concluziile](#) celei de-a 11-a Conferințe Europene a Organelor Electorale desfășurate la Helsinki, în perioada 26-27 iunie 2014, pe aceeași temă;<sup>14</sup>
- Comisia de la Veneția, [Codul de bune practici în materie electorală](#).<sup>15</sup>
- Comisia de la Veneția, [Codul de bune practici în domeniul partidelor politice](#).<sup>16</sup>
- OSCE, Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/OIDDO) și Comisia de la Veneția, [Ghid privind reglementarea partidelor politice](#).<sup>17</sup>
- OSCE/OIDDO, [Manual pentru observarea finanțării campaniei](#).<sup>18</sup>
- OSCE/OIDDO, [Revizuirea legislației și practicii electorale în statele OSCE participante](#).<sup>19</sup>

9. Raportul din 2013 definește resursele administrative după cum urmează:<sup>20</sup> „resursele administrative sunt resurse umane, financiare, materiale, în natură<sup>21</sup> și alte resurse imateriale de care se bucură atât titularii în funcție, cât și funcționarii publici în cadrul alegerilor, care derivă din controlul acestora asupra

<sup>7</sup> CM/Rec(2003)4, Recomandare adoptată de Comitetul de Miniștri la 8 aprilie 2003 la cea de-a 835-a reuniune a adjuncților miniștrilor.

<sup>8</sup> CM/Rec(2007)15, Recomandare adoptată de Comitetul de Miniștri la 7 noiembrie 2007 la cea de-a 1010-a reuniune a adjuncților miniștrilor.

<sup>9</sup> CM/Rec(2014)7, Recomandare adoptată de Comitetul de Miniștri la 30 aprilie 2014 la cea de-a 1198-a reuniune a adjuncților miniștrilor.

<sup>10</sup> Consiliul Europei, Grupul de state împotriva corupției, combaterea corupției – finanțare politică, de Yves-Marie Doublet, director adjunct la Adunarea Națională, Franța – Analiza tematică a celei de-a treia runde de evaluare a GRECO.

<sup>11</sup> Rapoartele de evaluare a celei de-a treia runde vizează transparența și supravegherea finanțării politice. Rapoartele [cele de-a patra runde de evaluare](#) conțin uneori și unele informații pertinente, deoarece vizează, printre altele, prevenirea corupției parlamentarilor.

<sup>12</sup> Raport adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 97-a reuniune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013), CDL- AD(2013)033.

<sup>13</sup> CDL-EL(2013)003syn.

<sup>14</sup> CDL-EL(2014)001syn.

<sup>15</sup> CDL-AD(2002)023rev.

<sup>16</sup> CDL-AD(2009)021.

<sup>17</sup> Ghid adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 84-a reuniune plenară (Veneția, 15-16 octombrie 2010, CDL- AD(2010)024).

<sup>18</sup> Editor: OSCE/OIDDO. Data: 21 ianuarie 2015.

<sup>19</sup> Editor: OSCE/OIDDO. Data: 15 octombrie 2013.

Alte instituții internaționale au emis publicații care vizau, în mod direct sau indirect, problema utilizării resurselor administrative în timpul proceselor electorale, la care nu se face referire în prezentele Ghiduri. Cu toate acestea, pot fi citate următoarele publicații: IDEA internațională, Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale: Un manual privind finanțele politice; Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale, Program de formare în materie de detectare și aplicare (TIDE) – [Manual de Supraveghere a Finanțelor Politice](#); și Organizația Statelor Americane (OSA), [Observarea sistemelor de finanțare politică electorală: Un manual pentru misiunile OSA de observare electorală](#).

<sup>20</sup> Alineatul 12 din Raport.

<sup>21</sup> La fel ca unele beneficii din programele sociale, inclusiv bunuri și resurse în natură.

personalului, finanțelor și alocațiilor din sectorul public,<sup>22</sup>, accesului la facilități publice, precum și a resurselor de care se bucură sub formă de prestigiu sau prezență publică, care decurg din funcția lor de aleși sau funcționari publici și care se pot transforma în aprobări politice sau alte forme de sprijin”.<sup>23</sup>

10. Utilizarea abuzivă a resurselor administrative poate include, de asemenea, și infracțiuni conexe, cum ar fi forme de presiune sau amenințări exercitate de autoritățile publice asupra funcționarilor publici. Toate regulile care vizează campaniile electorale sunt potențial relevante pentru evaluarea utilizării resurselor administrative de către titularii în funcție.

11. În mod similar, OSCE/OIDDO a definit „abuzul de resurse de stat” (terminologia utilizată și de alte instituții internaționale) drept „avantajul necuvenit obținut de anumite partide sau candidați, prin utilizarea funcțiilor lor oficiale sau a legăturilor lor cu instituțiile guvernamentale, în scopul influențării rezultatului alegerilor”.<sup>24</sup> În sensul prezentului Ghid, termenul „abuz de resurse de stat” trebuie înțeles ca fiind analog cu „utilizarea greșită a resurselor administrative”. De asemenea, trebuie remarcat faptul că în rapoartele misiunilor de observare a alegerilor, precum și în documentele emise de alte instituții internaționale, referirile la „utilizarea” resurselor administrative se referă, de obicei, la utilizarea abuzivă. Pentru astfel de citate din surse externe, trebuie să se înțeleagă că acestea se referă la utilizarea abuzivă a resurselor administrative.

12. După cum s-a menționat anterior, noțiunea de resurse administrative dezvoltată în prezentul Ghid este largă. Acest Ghid acoperă acțiunile funcționarilor publici în atribuțiile lor oficiale. Aceasta include modul în care funcționarii publici își pot abuza atribuțiile și mijloacele publice sau, dimpotrivă, pot fi presați să susțină sau să voteze pentru anumiți concurenți electorali. Acest Ghid acoperă, de asemenea, acțiunile aleșilor în funcție, în special în timpul campaniei. Aceste două categorii nu se suprapun de obicei, ca atare. Acest Ghid precizează, în continuare, dacă se referă atât la funcționarii publici, cât și la candidații titulari în funcție sau doar la una dintre aceste categorii.

13. Potrivit Raportului din 2013 privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, un proces electoral trebuie înțeles ca o perioadă mult mai lungă decât campania electorală așa cum este înțeleasă strict în legislația electorală națională. Acesta acoperă diferitele etape ale unui proces electoral pornind, de exemplu, de la definirea circumscripțiilor electorale, desemnarea sau înregistrarea candidaților sau a listelor de candidați pentru participarea la alegeri. Această perioadă durează până la alegerea autorităților publice. Ea include toate activitățile în sprijinul sau împotriva unui anumit candidat, partid politic sau coaliție de către reprezentanții în exercițiu înainte și în timpul zilei alegerilor.<sup>25</sup> Această definiție largă acoperă modulele cu mai multe fațete în care resursele administrative pot fi utilizate abuziv pe parcursul întregului proces electoral, nu numai perioada oficială a campaniei electorale.

14. Unele dintre elementele din Ghid pot necesita o bază constituțională sau legislativă formală în ordinele naționale, în timp ce alte elemente pot fi realizate prin coduri de etică sau coduri de serviciu public/civil sau practica și interpretarea legislației naționale de către instanțele competente. În toate cazurile, este important ca legislația, reglementările și hotărârile judecătorești, să fie bine alinate, evitând golurile, ambiguitățile și prevederile contradictorii.

15. De asemenea, trebuie subliniat că acest Ghid nu are ambiția de a fi un set exhaustiv de recomandări juridice prescriptive. Acesta oferă, mai degrabă, îndrumări care pot fi urmate de legiuitori, în conformitate cu principiile democratice. Într-adevăr, chiar și acolo unde cadrul juridic oferă o bază solidă împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative, legislația

<sup>22</sup> Precum și mass-media de stat, care nu va fi abordată aici.

<sup>23</sup> Această definiție urmărește armonizarea diferitelor expresii care pot fi găsite în legislația internă, precum „resurse publice” sau „resurse de stat”. Ambele expresii sunt sinonime cu „resurse administrative”.

<sup>24</sup> OSCE/OIDDO [Manual pentru observarea finanțării campaniei](#).

<sup>25</sup> Alineatul 9 din Raportul din 2013. Deși majoritatea ar putea influența rezultatele alegerilor prin modificarea sistemului electoral înainte de alegeri, o astfel de acțiune nu poate fi considerată o utilizare abuzivă a resurselor administrative. Cu toate acestea, ea trebuie evitată, astfel cum se recomandă în Codul de bune practici în materie electorală (II.2.b).

va fi eficientă numai dacă organismele publice implicate implementează o astfel de legislație cu bună-credință.

Aceasta include voința politică de a susține, în mod imparțial, litera și spiritul legii.

16. Ghidul include trei părți. Prima reamintește principiile fundamentale aplicabile (partea II. A.). Ghidul tratează, în mod corespunzător, modalitatea de prevenire și sancționare a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, în primul rând, prin sugerarea de îmbunătățiri la cadrul electoral sau legislativ general (partea II. B.), iar apoi prin sugerarea unor căi de atac și sancțiuni concrete (partea II. C.).

17. Prezentul Ghid comun a fost adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 54-a reuniune (Veneția, 10 martie 2016) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 106-a reuniune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016).

## **II. Ghid A.**

### **Principii**

Respectarea principiilor prezentate mai jos este esențială pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale. Principiile formale, de fond și procedurale sunt premise cumulative menite să asigure fundamentele unui cadru juridic de reglementare a utilizării resurselor administrative.

#### **1. Statul de drept**

**1. 1.** Cadrul juridic trebuie să prevadă o interdicție generală a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale. Interdicția trebuie stabilită într-un mod clar și previzibil. Trebuie prevăzute și puse în aplicare sancțiuni pentru utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Astfel de sancțiuni trebuie să fie aplicabile, proporționale și disuasive.<sup>26</sup>

**1. 2.** Stabilitatea legii<sup>27</sup> este un element crucial pentru credibilitatea proceselor electorale. Prin urmare, este important ca stabilitatea legii electorale să fie asigurată pentru a o proteja împotriva manipulării politice. Acest lucru se aplică, nu în ultimul rând, normelor privind utilizarea resurselor administrative.

**1. 3.** Este important ca regulile – inclusiv legile, acordurile și angajamentele care reglementează sau se referă la utilizarea resurselor administrative în timpul proceselor electorale, precum și deciziile judiciare care le interpretează – să fie clare și accesibile tuturor părților interesate, inclusiv autorităților publice, funcționarilor publici, alegătorilor, candidaților, partidelor politice și ca sancțiunile și consecințele pentru nerespectarea acestor reguli să fie previzibile.

**1. 4.** Posibilitatea de a formula plângeri cu privire la utilizarea abuzivă a resurselor administrative la un tribunal independent și imparțial – sau la un organism judiciar echivalent – sau de a se adresa unui organism autorizat de aplicare a legii trebuie să fie esențială pentru a asigura utilizarea adecvată și pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale.

#### **2. Libertățile politice**

Libertățile de a forma o opinie, împreună cu libertățile de asociere și de exprimare, formează fundamentul oricărui sistem democratic, inclusiv în timpul proceselor electorale.

<sup>26</sup>A se vedea Ghidul C. 2.

<sup>27</sup>Codul de bune practici în materie electorală, II. 2.

Opiniile și informațiile trebuie să circule liber în perioadele preelectorale, în special în timpul campaniilor electorale. În general, dreptul la alegeri libere și libertatea de exprimare se consolidează reciproc. Cu toate acestea, posibilele tensiuni între astfel de drepturi și libertăți au fost recunoscute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În acest sens, ar putea fi necesar să se pună anumite restricții asupra libertății de exprimare pentru a asigura „exprimarea liberă a opiniei poporului în alegerea legislativului”.<sup>28</sup>

### 3. Imparțialitate

Cadrul juridic trebuie să prevadă cerințe explicite pentru ca funcționarii publici să acționeze imparțial pe parcursul întregului proces electoral, în timpul îndeplinirii atribuțiilor lor oficiale. Astfel de reglementări trebuie să stabilească imparțialitatea și profesionalismul funcției publice.

### 4. Neutralitatea

**4. 1.** Cadrul juridic trebuie să asigure neutralitatea funcției publice prin interdicția funcționarilor publici de a desfășura activități de campanie în calitatea lor oficială, fie când sunt ei înșiși candidați, fie atunci când îi susțin pe candidați. Acest lucru se aplică, de asemenea, entităților publice și semi-publice. Este important să se mențină o separare clară între stat și partidele politice; în mod special, partidele politice nu trebuie să fuzioneze cu statul.<sup>29</sup>

**4. 2.** Pentru a asigura neutralitatea funcției publice în timpul proceselor electorale și, în consecință, pentru a evita orice risc de conflict de interese, cadrul juridic trebuie să prevadă o separare clară între exercitarea funcțiilor publice sensibile din punct de vedere politic, în mod special, funcțiile de conducere superioară și candidatura. În acest sens, cadrul juridic trebuie să prevadă o serie de norme adecvate și proporționale. Astfel de reguli pot include o instrucțiune clară cu privire la modul în care și când se poate desfășura campania cu titlu personal, suspendarea din funcție sau demisia anumitor autorități publice care candidează la alegeri.

**4. 3.** Neimplicarea judecătorilor, procurorilor, poliției, militarilor și auditorilor concurenților politici în calitatea lor oficială în campania electorală este de o importanță esențială. Măsurile concrete trebuie să asigure o astfel de neutralitate oficială pe parcursul întregului proces electoral.

<sup>28</sup> A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Cauza Bowman împotriva Regatului Unit* (ref. 141/1996/760/961; hotărârea din 19 februarie 1998):

„42. Alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterii politice, formează împreună baza oricărui sistem democratic (a se vedea hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei* din 2 martie 1987, Seria A nr. 113, p. 22, § 47, și hotărârea *Lingens împotriva Austriei* din 8 iulie 1986, Seria A nr. 103, p. 26, §§ 41-42). Cele două drepturi sunt interdependente și funcționează pentru a se consolida reciproc: de exemplu, după cum a observat Curtea în trecut, libertatea de exprimare este una dintre „condițiile” necesare pentru „asigurarea liberei exprimări a opiniei poporului în alegerea legiuitorului” (a se vedea hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt* menționată mai sus, p. 24, § 54). Din acest motiv, este deosebit de important, în perioada premergătoare alegerilor, ca opiniile și informațiile de orice fel să poată circula liber.

43. Cu toate acestea, în anumite împrejurări cele două drepturi pot intra în conflict și se poate considera necesară, în perioada premergătoare sau în timpul alegerilor, să se impună anumite restricții, de un tip care, de obicei, nu ar fi acceptabil, asupra libertății de exprimare, pentru a asigura „exprimarea liberă a opiniei poporului în alegerea legislativului”. Curtea recunoaște că, în atingerea echilibrului dintre aceste două drepturi, statele contractante au o marjă de apreciere, astfel cum o fac, în general, în ceea ce privește organizarea sistemelor lor electorale (a se vedea hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, menționată mai sus, pp. 23 și 24, §§ 52 și 54).”

<sup>29</sup> Această separare trebuie să respecte alineatul 5.4 din Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990.

**4. 4.** Cadrul juridic trebuie să asigure acoperirea obiectivă, imparțială și echilibrată a evenimentelor privind alegerile de către mass-media publică. Legea și practica trebuie să asigure ambele faptul că mass-media publică nu este implicată în campanii „ascunse” pentru sau împotriva anumitor concurenți politici.

## **5. Transparență**

**5. 1.** Cadrul juridic trebuie să prevadă transparența și răspunderea utilizării banilor publici și a bunurilor publice de către partidele și candidații politici, în timpul proceselor electorale.

**5. 2.** Trebuie făcută o distincție clară între funcționarea guvernului, activitățile serviciului public și desfășurarea campaniei electorale.

**5. 3.** Cadrul juridic trebuie să prevadă disponibilitatea unor informații credibile, diverse și obiective alegătorilor și concurenților politici cu privire la utilizarea resurselor administrative în timpul proceselor electorale operate de autoritățile publice, precum și de entitățile deținute sau controlate de autoritățile publice.

## **6. Egalitatea de șanse**

**6. 1.** Cadrul juridic trebuie să prevadă un drept egal de a candida la alegeri și egalitatea de șanse tuturor candidaților, inclusiv funcționarilor publici și partidelor politice în timpul proceselor electorale.

**6. 2.** Cadrul juridic trebuie să asigure accesul echitabil<sup>30</sup> pentru toate partidele și candidații politici la resursele administrative, în timpul proceselor electorale, la finanțarea publică a partidelor politice și a campaniilor și la mass-media publică. Acest lucru se aplică, de asemenea, și clădirilor publice și facilităților utilizate pentru campanie.<sup>31</sup>

## **B. Prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative**

Este necesar un cadru juridic aprofundat și eficient pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale. Acest lucru nu exclude recomandarea unor măsuri suplimentare, care sunt elaborate în continuare.

### **1. Cadrul juridic**

**1. 1.** Cadrul juridic trebuie să ofere mecanisme eficiente pentru a interzice autorităților publice să profite, în mod inechitabil, de pozițiile pe care le dețin, prin organizarea de evenimente publice oficiale în scopuri de campanie electorală, inclusiv evenimente caritabile sau evenimente care favorizează sau defavorizează orice partid politic sau candidat. Mai exact, se face referire la evenimente care presupun utilizarea unor fonduri specifice (bugetul de stat sau local) precum și a resurselor instituționale (personal, vehicule, infrastructură, telefoane, calculatoare etc.). Acest lucru nu interzice candidaților în funcție să candideze la alegeri și să facă campanie în afara orelor de program și fără utilizarea resurselor administrative.

---

<sup>30</sup>A se vedea, de asemenea, Ghidul B. 1. 6. A se vedea, de asemenea, Codul de bune practici în domeniul partidelor politice, l. 2.3. b: „În funcție de subiect, egalitatea poate fi strictă sau proporțională. Dacă este strictă, partidele politice sunt tratate pe picior de egalitate, indiferent de puterea lor parlamentară actuală sau de sprijinul electoratului. Dacă este proporțională, partidele politice trebuie tratate conform rezultatelor obținute la alegeri. Egalitatea de șanse se aplică în special timpilor de radio și televiziune, fondurilor publice și altor forme de sprijin.”

<sup>31</sup>Astfel cum este dezvoltat în Ghidul B. 1. 2.



**1. 2.** Dacă clădirile și facilitățile publice sunt permise în scopuri de campanie, cadrul juridic trebuie să prevadă șanse egale și o procedură clară pentru alocarea echitabilă a acestor resurse partidelor și candidaților.

**1. 3.** Munca obișnuită a guvernului trebuie să continue în perioada electorală. Cu toate acestea, pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative pentru a dezechilibra condițiile de concurență echitabile în timpul competițiilor electorale, cadrul juridic trebuie să prevadă că, în timpul campaniei, nu trebuie să apară anunțuri majore privind sau menite să creeze o percepție favorabilă față de un anumit partid sau candidat. Aceasta nu include anunțuri care sunt necesare din cauza unor circumstanțe neprevăzute, cum ar fi evoluțiile economice și/sau politice din țară sau din regiune, de ex. în urma unui dezastru natural sau a unor urgențe de orice fel care necesită acțiuni imediate și urgente care nu pot fi amânate.

**1. 4.** Cadrul juridic trebuie să prevadă că nu trebuie să existe numiri neesențiale în organele publice, în timpul campaniei electorale.

**1. 5.** Trebuie să existe un regulament pus în aplicare de către o autoritate competentă – organ de conducere electorală, filială a funcției publice sau comitet special – care să identifice activitățile considerate activități de campanie și, prin urmare, interzise funcționarilor publici, atunci când acționează în calitatea lor oficială. Autoritatea competentă trebuie să aibă un rol consultativ în ceea ce privește întrebările în timpul perioadei electorale cu privire la faptul dacă ceva intră sub incidența interzicerii activităților de campanie de către serviciul public.

**1. 6.** Cadrul juridic trebuie să prevadă o distincție clară între „activitatea de campanie” și „activitatea de informare” a mass-mediei publice, pentru a asigura echitatea între concurenții politici din mass-media, precum și o alegere conștientă și liberă pentru alegători.<sup>32</sup>

**1. 7.** Pe lângă legislația națională, cartele de etică sau codurile de conduită ar putea fi instrumente adecvate pentru a preveni utilizarea abuzivă a resurselor administrative, în timpul proceselor electorale.

## **2. Audit**

**2. 1.** O instituție independentă funcțional de alte autorități trebuie să fie responsabilă de auditarea partidelor și a candidaților politici în utilizarea resurselor administrative de către aceștia, în timpul proceselor electorale. În acest sens, un astfel de organism, indiferent de forma sa instituțională, trebuie să acționeze, în mod imparțial și eficace.

**2. 2.** Instituția respectivă trebuie să aibă suficientă autoritate și resurse pentru a supraveghea toate cheltuielile publice și utilizarea resurselor administrative. În plus, această autoritate trebuie să fie obligată să raporteze utilizarea abuzivă în timpul proceselor electorale, în timp util, clar și cuprinzător.

**2. 3.** Partidelor politice și candidaților trebuie să li se solicite să raporteze cu privire la originea și scopul tuturor tranzacțiilor lor de finanțare a campaniei, pentru a facilita transparența și detectarea potențialei utilizări abuzive a resurselor administrative. Orice utilizare permisă a resurselor administrative pentru partide sau candidați trebuie să fie tratată ca o contribuție la finanțarea campaniei și să fie raportată în consecință.

---

<sup>32</sup>A se vedea, printre altele, Comentariul general nr. 25 al PIDCP, articolul 25.

**2. 4.** Comunicarea dintre autoritățile de audit și alte organisme trebuie reglementată într-un mod care să faciliteze fluxurile eficiente de informații și implementarea eficientă a deciziilor transparente.

### **3. Voința politică**

**3. 1.** Implementarea eficientă a legislației necesită ca orice restricții privind utilizarea resurselor administrative să fie implementate cu bună-credință.

**3. 2.** În cazul în care este necesar, autoritățile publice ar putea face declarații clare și emite instrucțiuni scrise potrivit cărora nicio presiune asupra funcționarilor publici nu va fi tolerată și că niciun funcționar public sau cetățean nu trebuie să se teamă pentru locul său de muncă sau serviciile sociale, ca urmare a sprijinirii sau nesprijinirii vreunui partid politic sau candidat. În consecință, funcționarii publici trebuie să beneficieze de protecție împotriva oricărei intimidări sau presiuni.

**3. 3.** Funcționarii publici, precum și rudele acestora trebuie să fie protejați împotriva sancțiunilor (ascunse), presiunii sau intimidării atunci când dezvăluie o presupusă fraudă sau utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Dacă legea nu protejează avertizorii în general, trebuie să existe reguli specifice în contextul proceselor electorale.<sup>33</sup>

**3. 4.** Adevărata voință politică a celor mai înalte autorități de stat, regionale și locale este un factor cheie pentru prevenirea și sancționarea eficientă a utilizării abuzive a resurselor administrative. Dezvoltarea unei culturi politice pluraliste – caracterizate prin transparență față de electorat –, înțelegerea reciprocă și simțul responsabilității atât al forțelor politice în exercițiu, cât și al opoziției, precum și respectarea valorilor recunoscute ale unei societăți democratice sunt, așadar, de o importanță esențială.

**3. 5.** Societatea civilă, inclusiv observatorii naționali de alegeri, are un rol crucial în raportarea cu privire la potențiala utilizare abuzivă a resurselor administrative și la propunerea de recomandări pentru consolidarea legislației și practicilor.

### **4. Informarea și creșterea gradului de conștientizare**

**4. 1.** Autoritățile, inclusiv organele de management electoral, trebuie să creeze activități de informare de anvergură, în care cetățenii și funcționarii publici, candidații și liderii de partide politice să fie conștienți de drepturile și responsabilitățile lor, în timpul proceselor electorale. Trebuie stabilite criterii clare pentru a distinge activitățile de campanie electorală de activitățile de informare. Astfel de informații trebuie distribuite în mod consecvent.

**4. 2.** Trebuie dezvoltate instrucțiuni interne și instruire pentru serviciul public pentru a promova conduita nepartizantă întemeiată juridic, în cadrul puterii executive. Ghidul pentru funcționarii publici, angajamentele publice, codurile de conduită și alte instrumente trebuie diseminate.<sup>34</sup>

**4. 3.** Societatea civilă poate sensibiliza cetățenii și părțile interesate politice cu privire la importanța utilizării corecte a resurselor administrative în timpul proceselor electorale.

---

<sup>33</sup> A se vedea, în acest sens, Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind protecția informatorilor([CM/Rec\(2014\)7](#)).

<sup>34</sup> A se vedea, de asemenea, Ghidul B. 1. 7.

## C. Căi de atac și sancțiuni

### 1. Plângeri și contestații

**1. 1.** Cadrul juridic trebuie să prevadă un sistem eficient de căi de atac în fața unei instanțe competente, independente și imparțiale sau a unui organism judiciar echivalent: o justiție independentă este o condiție sine qua non pentru sancționarea abuzului de resurse administrative.

**1. 2.** Organul de apel în primă instanță în materie electorală trebuie să fie un organ electoral, fie o instanță, fie un organ judiciar echivalent. În orice caz, recursul final la o instanță trebuie să fie posibil.<sup>35</sup> Acest ghid trebuie să se aplice cazurilor presupuse de utilizare abuzivă a resurselor administrative.

**1. 3.** Cadrul juridic trebuie să asigure independența organelor de conducere electorală, a altor organe administrative și a instanțelor judecătorești în deciziile lor atunci când judecă litigiile privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Acest lucru trebuie să se reflecte atât în formarea lor, cât și în capacitățile tehnice. În acest scop, organele electorale trebuie să obțină personal adecvat și alte condiții de muncă.

**1. 4.** În timp ce abordează cazurile referitoare la utilizarea abuzivă a resurselor administrative, inclusiv prin soluționarea litigiilor privind alegerile, organele electorale, alte organisme administrative și instanțele trebuie să aplice legile într-o manieră uniformă și imparțială, indiferent de părțile în cauza respectivă.

**1. 5.** Organele de aplicare a legii autorizate - poliția, procurorii - trebuie să investigheze cazurile privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative, în mod efectiv și în timp util.

**1. 6.** Cadrul juridic trebuie să asigure că organele electorale și instanțele – și alte organe judiciare – desfășoară audieri și că deciziile acestora sunt făcute publice, scrise și motivate. Cadrul juridic trebuie să asigure, de asemenea, un proces de adjudecare și contestații în timp util.

### 2. Sancțiuni<sup>36</sup>

**2. 1.** Cadrul juridic trebuie să definească utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale drept infracțiune electorală.

**2. 2.** Cadrul juridic trebuie să stabilească sancțiuni clare, previzibile și proporționale pentru încălcarea interdicției de utilizare abuzivă a resurselor administrative, de la amenzi administrative până la consecința finală a anulării rezultatelor alegerilor în cazul în care neregulile ar fi putut afecta rezultatul.<sup>37</sup> Funcționarii publici care utilizează abuziv resursele administrative în timpul proceselor electorale trebuie să facă obiectul sancțiunilor, inclusiv sancțiuni penale și disciplinare, până la demiterea din funcție.

**2. 3.** Partidele politice și candidații care beneficiază, în mod deliberat, de o utilizare abuzivă a resurselor administrative trebuie să fie supuși unei game de sancțiuni proporționale cu infracțiunea săvârșită. Acestea pot include avertismente formale, sancțiuni bănești fixe, reducerea finanțării publice sau sesizarea pentru urmărire penală.

<sup>35</sup>Codul de bune practici în materie electorală, II. 3.3 a.

<sup>36</sup>Codul de bune practici în materie electorală, II. 3.3.

<sup>37</sup>Codul de bune practici în materie electorală, II. 3.3. e.

**2. 4.** Cadrul juridic trebuie să prevadă faptul că, în cazul încălcării normelor privind finanțele publice, care implică o utilizare abuzivă a resurselor administrative, sau când se acordă avantaje financiare ilicite partidelor politice sau candidaților, această finanțare trebuie returnată la bugetul de stat sau municipal, indiferent de alte sancțiuni aplicabile.

**2. 5.** Implementarea sancțiunilor împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative este eficace numai dacă sistemele de investigare, audit, urmărire penală și justiție sunt independente de puterea politică.

# Anexa II

## MATERIALE DE FORMARE PENTRU CURSUL DE E-LEARNING „CAMPAȚIA ELECTORALĂ ȘI RESURSELE ADMINISTRATIVE - PREVENIREA UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN PROCESELE ELECTORALE ȘI RĂSPUNSUL LA ÎNCĂLCĂRI” ELABORATE ÎN COOPERARE CU COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ DIN GEORGIA ȘI CENTRUL PENTRU DEZVOLTAREA SISTEMELOR ELECTORALE, REFORME ȘI INSTRUIRI

### Cursul de e-learning

„Campania electorală și resursele administrative - prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în procesele electorale și răspunsul la încălcări”

### Obiectivul cursului

Pentru următoarele alegeri parlamentare din Georgia din 2020, a fost elaborat un curs de formare informațional-educativ. Acesta se bazează pe legislația națională și practica internațională și asigură conștientizarea utilizatorilor programului cu privire la participarea funcționarilor publici la campania electorală, utilizarea resurselor administrative și a funcției oficiale, restricțiile și sancțiunile relevante.

Cursul este destinat persoanelor angajate în instituțiile publice, precum și altora interesați de problemele electorale.

Acest curs de formare informațional-educativ a fost elaborat de Persoana juridică de drept public, Centrul pentru Dezvoltarea Sistemelor Electorale, Reforme și Instruire în cooperare cu CEC din Georgia și are ca scop prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în procesul electoral și asigurarea unor alegeri libere și echitabile.

Proiectul este implementat cu sprijinul proiectului Consiliului Europei „Sprijinirea transparenței, incluziunii și integrității practicii și procesului electoral în Georgia”.

### Rolul funcționarilor publici în procesul desfășurării alegerilor democratice

Funcționarii publici angajați în ramurile administrației centrale și locale sunt direct implicați în procesul de guvernare a țării și de asigurare a bunei funcționări a statului. Conform mandatului lor, funcționarii publici au:

- ← acces la proprietăți corporale și necorporale (resurse administrative) deținute și/sau utilizate de o instituție publică;
- ← influență asupra subordonaților;
- ← autoritatea (legitimitatea) de a influența diverse sfere ale vieții publice, inclusiv procesele (electorale) politice, prin intermediul acțiunilor și a deciziilor lor.

Cel mai important, fiecare funcționar public, în procesul îndeplinirii atribuțiilor ce îi revin, trebuie:

- ← să îndeplinească drepturile și îndatoririle care i-au fost atribuite în temeiul statului de drept și al principiului protecției intereselor publice;
- ← să utilizeze resursele administrative încredințate statului și acestuia numai în scopul exercitării autorităților oficiale;
- ← să nu facă uz de funcția oficială pentru niciun interes de partid și politic sau orice alt interes privat.

Prin implementarea cerințelor legii și a principiilor călăuzitoare de etică, funcționarul public asigură protecția drepturilor și libertăților omului universal recunoscute, dintre care unul este dreptul suprem al cetățenilor de a participa la formarea guvernului prin intermediul unor alegeri libere și corecte.

În scopul familiarizării cu reglementările legislative stabilite pentru funcționarii publici, programul de formare vizează următoarele probleme importante:

- ← statutul juridic al funcționarilor publici în procesele electorale;
- ← agitația preelectorală desfășurată de către un funcționar public, participarea la agitație - admiteri și restricții;

- ← utilizarea resurselor administrative și a funcției oficiale în procesul electoral – admiteri și restricții;
- ← prevenirea și răspunsul la încălcările resurselor administrative și utilizarea abuzivă a poziției oficiale în procesul electoral.

Reglementările legislative discutate în curriculum se aplică funcționarilor publici, precum și angajaților persoanelor juridice în temeiul dreptului public (cu excepția angajaților instituțiilor de învățământ superior și profesional, organizațiilor religioase și Baroului din Georgia), angajații persoanelor juridice antreprenoriale sau neantreprenoriale înființate de stat sau municipalitate și cadrele didactice din școlile publice. Termenul „funcționar public” utilizat în programul de formare unește cercul persoanelor menționate.

## MODULUL I: STATUTUL JURIDIC AL FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN PROCESELE ELECTORALE

Un funcționar public, în calitate de cetățean, are dreptul de a participa la procesele electorale. În funcție de mandat, funcționarii publici sunt supuși anumitor restricții stabilite de lege, în diverse cazuri.

Un funcționar public are dreptul:

- ← să participe la alegeri în calitate de alegător;
- ← să participe la alegeri în calitate de candidat majoritar pentru parlament, precum și de candidat nominalizat de o listă de partid;

Restricții: pentru a se înregistra ca și candidat, următoarele persoane trebuie să demisioneze și să fie revocate din funcție: președintele Georgiei; miniștri (cu excepția primului ministru), precum și miniștrii republicilor autonome, șefii de guvern și subdiviziuni de stat și adjuncții acestora; membrii Consiliului de administrație al Băncii Naționale a Georgiei; auditorul general și adjuncții acestuia; reprezentanții statului și adjuncții acestora; președintele consiliului municipal; primarul; funcționarii Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Apărării din Georgia, ai Serviciilor de Securitate de Stat și Informații din Georgia și ai Serviciului Special de Protecție a Statului; judecători; Apărătorul public al Georgiei și adjunctul acestuia; consilierii președintelui Georgiei; membrii Înalțului Consiliu al Justiției din Georgia; șeful Biroului Funcției Publice și adjuncții acestuia; procurorii, adjuncții acestora, asistenții și anchetatorii; membrii Comisiei Naționale de Comunicații din Georgia și ai Comisiei Naționale de Reglementare a Energiei și Apei din Georgia; șeful de cabinet al Consiliului Național de Securitate și adjunctul acestuia.

- ← în cazul înregistrării ca și candidat la statutul de membru al Parlamentului Georgiei pe baza depunerii propriei cereri și a unui certificat relevant, să ia concediu fără plată pentru perioada campaniei preelectorale;
- ← să fie membru al unui partid politic;

Restricție: un funcționar public nu are dreptul de a deține o poziție de conducere în cadrul unui partid politic.

- ← să efectueze donații în favoarea unui partid politic sau a unui subiect electoral;

Restricție: suma totală a donațiilor efectuate de fiecare cetățean nu trebuie să depășească 60 000 lari georgiani pe an.

- ← să fie membru al Comisiei Electorale de Circumscripție, inclusiv numirea ca membru al comisiei de către un partid politic;

Restricție: persoanele angajate în instituțiile publice nu pot fi alese/numite în calitate de membri ai Comisiei Electorale de Circumscripție: membrii Parlamentului Georgiei, șeful Biroului Parlamentului Georgiei; miniștrii Georgiei, precum și ai republicii autonome și adjuncții acestora; șefii de departamente și divizii ale ministerului; președintele organului de reprezentare al municipiului – consiliul orășenesc, primarul și adjuncții acestora; militari, angajați ai Ministerului Afacerilor Interne din Georgia, Ministerului Apărării din Georgia, Serviciului de Securitate de Stat din Georgia, Serviciului de Informații Georgian, Instituției Penitenciare de Stat din sistemul Ministerului Justiției din Georgia, Serviciului Special de Protecție de Stat și Serviciului de Investigații al Ministerului Finanțelor din Georgia, Unității de Investigații a Oficiului Inspectorului de Stat; judecătorii și asistenții acestora; personalul procuraturii.



- ← în cazul numirii/alegerii ca membru al Comisiei Electorale de Circumscripție, să își suspende temporar autoritatea la un loc de muncă permanent pe durata mandatului unui membru al Comisiei Electorale de Circumscripție, pentru care acesta poate beneficia de concediu fără plată sau concediu cu plată;
- ← să fie observator al unei organizații locale de observatori;

Restricții: persoanele angajate în instituțiile publice nu pot acționa ca observatori: președintele Georgiei; membri ai Parlamentului Georgiei; prim-ministrul Georgiei, alți membri ai Guvernului Georgiei și adjunctul acestuia; membri ai celor mai înalte organe reprezentative ale republicilor autonome și membri ai guvernelor, adjuncții acestora; membri ai organului reprezentativ al autonomiei locale – Consiliul Local și șeful organului executiv, adjunctul acestuia; judecători; angajați ai Ministerului Afacerilor Interne și ai Ministerului Apărării din Georgia, o subagenție de stat din sistemul Ministerului Justiției din Georgia – Serviciul Special al Penitenciarelor, Serviciile de Securitate de Stat și Informații din Georgia și Serviciul Special de Protecție a Statului; funcționar al procuraturii.

- ← să fie reprezentantul unui subiect electoral;
- ← să se angajeze în agitație preelectorală sau să participe la agitație, cu excepția programului de lucru sau a orelor nelucrătoare, atunci când îndeplinește, în mod direct, funcții oficiale;

Restricție: persoanele angajate în instituțiile publice nu au dreptul de a desfășura agitație preelectorală și de a participa la agitație: judecători; funcționari publici ai Procuraturii din Georgia, Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Apărării din Georgia, Serviciilor de Securitate de Stat și Informații din Georgia și Serviciului Special de Protecție de Stat; auditorul general; Apărătorul Public al Georgiei; membri ai Comisiei Naționale de Comunicații din Georgia și ai Comisiei Naționale de Reglementare a Energiei și Apei din Georgia.

Restricție: dreptul de a crea agitație și de a participa la agitație nu este limitat la președintele Georgiei; membri ai Parlamentului Georgiei; prim-ministrul Georgiei, alți membri ai Guvernului Georgiei și adjuncții acestora; membri ai celor mai înalte organe reprezentative și șefi de guvern ai republicilor autonome; membri ai organului reprezentativ al autonomiei locale – Consiliul orașenesc și șeful organului executiv; reprezentant al statului.

## **MODULUL II: AGITAȚIA PREELECTORALĂ DESFĂȘURATĂ DE CĂTRE UN FUNCȚIONAR PUBLIC, PARTICIPAREA LA AGITAȚIE - ADMITERI ȘI RESTRICȚII**

Campania preelectorală (agitația) începe cu 60 de zile înainte de ziua alegerilor. Un funcționar public trebuie să ia în considerare următoarele restricții atunci când efectuează agitație preelectorală sau participă la aceasta:

- ← în calitate de susținător al unui subiect electoral, acesta poate apărea cu un program pentru activitățile viitoare ale subiectului electoral, care să nu includă propagandă de război și violență, schimbare violentă sau răsturnarea statului și a sistemului public, încălcarea integrității teritoriale a Georgiei, apelul la ură și dușmănie națională, confruntare religioasă și etnică;
- ← este interzisă desfășurarea de agitație preelectorală în clădirile organelor executive ale Georgiei, în clădirile instanțelor și în unitățile militare, precum și în secția de votare în ziua alegerilor;
- ← materialele de agitație trebuie afișate pe clădiri și alte obiecte cu acordul proprietarilor acestora. Este interzisă amplasarea/expunerea materialelor de agitație pe clădirile de cult, clădirile de patrimoniu cultural, interioarele și exterioarele clădirilor autorităților de stat și organelor locale de autogovernare, instanțelor, procuraturilor, unităților militare, poliției, Serviciilor de Securitate de Stat și Serviciilor de Informații și unităților Serviciului de Protecție a Statului, precum și pe indicatoarele rutiere;

Notă: în timpul perioadei electorale, autoritățile autonomiei locale stabilesc lista clădirilor pe care este interzisă afișarea materialelor de agitație. În plus, acestea determină locurile și amenajează standuri pentru a posta și expune materialele de agitație.

- ← Nu este permisă afișarea materialelor de agitație la o distanță de 25 de metri de la intrarea în secția de votare.

Notă: materialele de agitație afișate cu încălcarea normei de mai sus face obiectul îndepărtării/demontării/sechestrului.

- ← De la publicarea actului juridic relevant privind numirea alegerilor, inclusiv ziua votului, este interzisă:
  - transferarea de fonduri, cadouri și alte valori materiale (indiferent de valoarea acestora) către cetățenii Georgiei, de către subiecții electorali, candidații subiecților electorali și reprezentanții acestora, personal sau prin cineva, vânzarea de bunuri la preț redus, livrarea gratuită sau difuzarea oricăror bunuri (cu excepția materialelor de agitație), precum și captarea interesului cetățenilor Georgiei prin promisiunea de fonduri, valori mobiliare și alte active corporale (indiferent de valoarea acestora);
  - efectuarea de lucrări sau prestarea de servicii de către persoane fizice și juridice cu fonduri personale și/sau fonduri ale unui subiect electoral, care intră în competența guvernului statului georgian și/sau a organelor municipale (de exemplu, repararea drumurilor interioare, acoperirea cu asfalt, lucrări de gazeificare etc.) în conformitate cu legislația Georgiei.

Notă: restricția nu se aplică executării lucrărilor sau serviciilor obținute în conformitate cu legea Georgiei privind achizițiile de stat.

O persoană autorizată poate sesiza o instanță în vederea stabilirii faptului de mituire a alegătorului. Înregistrarea unui subiect electoral care s-a angajat în activități interzise, în mod direct, sau prin reprezentantul său sau orice altă persoană fizică sau juridică ce acționează în favoarea sa, dacă fapta este confirmată, va fi anulată prin hotărâre judecătorească.

### **MODULUL III: UTILIZAREA RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL ELECTORAL – ADMITERI ȘI RESTRICȚII**

#### **Ce este o resursă administrativă?**

Resursele umane, resursele financiare, orice imobilizări corporale și necorporale necesare funcționării unei instituții publice, indiferent dacă aceste resurse sunt proprietatea instituției sau aceasta are dreptul de a le utiliza (de exemplu, o clădire închiriată) sunt considerate să fie resurse administrative conform practicii internaționale.

*Sursă: Resursele administrative și alegerile echitabile – Un ghid practic pentru politicienii și funcționarii publici locali și regionali, Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European, Strasbourg, 2018.*

Notă: Conform practicii internaționale și naționale, se definește că:

- ← bunurile materiale, printre diferitele resurse materiale, includ resursele instituționale – echipamente de birou, consumabile de birou, papetărie, vehicule, clădiri și alte resurse materiale finanțate de la buget;
- ← imobilizările necorporale, printre diferitele resurse necorporale, includ internetul și resursele de comunicare – internet finanțat de la buget, e-mail de afaceri, site-ul oficial al instituției, pagini oficiale de social media.

*Sursă: Comentarii la Rezoluția Guvernului Georgiei „Privind definirea regulilor generale de etică și conduită în instituțiile publice”, pregătită de Biroul Funcției Publice din Georgia cu sprijinul Societății Germane pentru Cooperare Internațională (GIZ).*

#### **Care sunt standardele internaționale pentru utilizarea abuzivă a resurselor administrative?**

- ← Este necesar să existe o separare clară între stat și partidul politic, partidul nu trebuie confundat cu statul.  
Documentul OSCE de la Copenhaga (1990).
- ← Alocarea resurselor trebuie efectuată cu sprijinul statului pe baza principiului obiectiv, echitabil și rezonabil. Guvernul trebuie să interzică persoanelor juridice de stat sau altor instituții publice să susțină partidele politice în vreun fel.

Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind reguli comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale

- ← Utilizarea abuzivă a resurselor de stat poate include manipularea sau intimidarea funcționarilor publici. Cererea guvernului ca angajații săi să participe la mitingurile guvernamentale nu este neobișnuită. Astfel de practici trebuie strict și universal interzise prin lege.

*Ghid privind reglementarea partidelor politice*, OSCE/OIDDO și Comisia de la Veneția (2011)

- ← Egalitatea de șanse trebuie asigurată pentru toți candidații și partidele.

Comisia de la Veneția, Cod de bune practici în materie electorală – Ghid și raport explicativ (2002)

- ← Statele participante trebuie să ofere garanțiile legale necesare pentru ca partidele care participă la alegeri să aibă șansa de a concura în condiții egale în fața legii.

Documentul OSCE de la Copenhaga (1990)

- ← Legislația care vizează prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative trebuie să promoveze crearea condițiilor adecvate pentru a asigura neutralitatea și imparțialitatea în procesul electoral.

Ghid comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, Comisia de la Veneția a Consiliului Europei și OSCE/OIDDO (2016)

## **Ce impacte negative pot fi cauzate prin utilizarea abuzivă a resurselor administrative?**

---

În cazul în care angajații instituțiilor publice utilizează resursele administrative și mecanismul de control asupra subordonaților lor, în mod ilegal, cu alte cuvinte, în beneficiul oricărui subiect (partid politic, subiect electoral, candidat de subiect electoral) în scop electoral, această acțiune va pune un anumit subiect electoral într-o poziție avantajoasă față de adversarii săi. Drept urmare, utilizarea greșită a resurselor administrative și a poziției oficiale, pe de o parte, amenință credibilitatea alegerilor și, pe de altă parte, pune sub semnul întrebării existența unui serviciu public neutru din punct de vedere politic.

## **Care sunt restricțiile legislației naționale actuale cu privire la utilizarea resurselor administrative și a funcțiilor oficiale?**

---

### **I. Analizați exemplele de utilizare greșită a resurselor corporale și necorporale**

Exemplul 1: toate clădirile pentru întâlnirile cu alegătorii au fost alocate în același timp. Directorul teatrului, sub auspiciile municipalității, a alocat clădirea unuia dintre subiecții alegerilor, în mod gratuit. Câteva zile mai târziu, un alt subiect electoral s-a adresat conducerii teatrului pentru a organiza întâlniri cu alegătorii, dar i s-a refuzat accesul liber la spațiul solicitat. Deoarece întâlnirea nu putea fi amânată, subiectul electoral a trebuit să plătească o taxă.

Exemplul 2: un specialist din cadrul Departamentului de Relații Publice a ministerului a încărcat imagini ale unui eveniment organizat de Minister pe site-ul oficial și pe pagina de Facebook a ministerului, care conțineau, de asemenea, și un banner de la una dintre părți.

Exemplul 3: șeful unei reprezentanțe locale a unui partid politic i-a cerut prietenului său, care era angajat în cadrul Serviciului de Cultură al Primăriei municipiului, un amplificator de sunet, care se afla în proprietatea serviciului. Prietenul a predat echipamentul reprezentantului partidului politic. Acesta a utilizat echipamentul pentru a organiza o întâlnire cu alegătorii în parc.

Exemplul 4: un șofer angajat de minister a sosit sâmbătă într-una dintre municipalități cu o mașină de serviciu și a participat la un eveniment privind numirea parlamentarilor majoritari.

Să analizăm legislația care interzice utilizarea abuzivă a resurselor corporale și necorporale.

1. În cazul în care imobilele ocupate de autoritățile statului și organele de autoguvernare locală, precum și organizațiile finanțate de la bugetul de stat, sunt utilizate în scopuri electorale în favoarea unei entități și nu se acordă aceeași oportunitate altor entități, aceasta se va considera o încălcare a principiului accesului egal la resursele administrative de către un funcționar care nu dă curs cererii prin inacțiune sau refuz nerezonabil.

Notă: această rezervă se aplică și acelor clădiri ale organismelor autonome de stat și locale care au fost transferate persoanelor fizice pentru a îndeplini o anumită funcție în baza unui contract.

2. Este interzis ca instituțiile guvernamentale de stat sau autoritățile și organizațiile autonomiei locale finanțate de la bugetul de stat al Georgiei (cu excepția partidelor politice) să utilizeze mijloace de comunicare, servicii de informare și diverse echipamente în agitația și campania preelectorală a oricărui partid politic, candidat sau subiect electoral.
3. Este interzisă utilizarea vehiculelor aflate în proprietatea autorităților de stat sau a autorităților autonomiei locale în procesul de agitație și campanie preelectorală a oricărui partid politic, candidat al unui subiect electoral, subiect electoral.

Notă: utilizarea unui vehicul oficial în scopuri electorale nu este limitată la persoanele protejate de Serviciul Special de Protecție de Stat: președintele Georgiei; președintele Parlamentului Georgiei; prim-ministrul Georgiei; șefii celor mai înalte organe legislative și executive ale republicilor autonome.

În plus, prin decizia Guvernului Georgiei, protecția personală poate fi numită sau înlăturată pentru: vicepreședintele Parlamentului Georgiei; membri ai Parlamentului Georgiei; membri ai guvernului Georgiei; șeful altor agenții de stat din Georgia; oficiali de rang înalt ai guvernului de stat al Georgiei în timpul mandatului acestora.

## **II. Să analizăm exemple compilate de utilizare abuzivă a funcției oficiale, care includ, de asemenea, și probleme de utilizare abuzivă a resurselor umane în scopuri electorale.**

Exemplul 1: șeful/șefa uneia dintre divizii a dat instrucțiuni personalului invitat și șefilor persoanelor juridice neantreprenoriale (necomerciale) înființate de minister să participe la evenimentele desfășurate în cadrul campaniei preelectorale a prietenului său/ei apropiat. De asemenea, acesta/aceasta le-a cerut să partajeze informații referitoare la participarea în cadrul aceluiași eveniment, cu alți angajați.

Exemplul 2: șeful Departamentului de Monitorizare al ministerului a invitat șefii unităților structurale subordonate și persoanelor juridice neantreprenoriale (necomerciale) la o reuniune de lucru. În cadrul reuniunii, acesta/aceasta i-a rugat cu delicatețe pe cei adunați să vină, până la sfârșitul zilei, la secția de votare de lângă minister și să semneze o listă de susținători pentru a-i permite soției sale să participe la alegeri în calitate de candidat independent.

Exemplul 3: într-un oraș în care angajații unei subdiviziuni a ministerului se aflau într-o călătorie de afaceri, a fost organizat un concert în sprijinul unuia dintre partide, în piața principală. Pe parcursul călătoriei de afaceri și astfel, în timpul orelor de lucru, funcționarii publici au participat la concert și au luat parte la distribuirea materialelor de campanie.

Să analizăm legislația care interzice utilizarea abuzivă a funcției oficiale (include, de asemenea, și problemele de utilizare abuzivă a resurselor umane în scopuri electorale):

- ← unei persoane care deține o funcție în cadrul unui organism guvernamental de stat sau local îi este interzis să implice o persoană care se află în subordinea sa, din cauza funcției sau o persoană subordonată, în alt mod, în activități care promovează nominalizarea și/sau alegerea unui candidat;

Notă: Termenul „persoană subordonată, în alt mod” înseamnă o persoană care, datorită activităților sale, este dependentă, material sau într-un alt mod, de funcționarul în cauză.

- ← unei persoane care ocupă o funcție în cadrul unui organism guvernamental de stat sau local îi este interzis să desfășoare agitație preelectorală în timpul programului de lucru și/sau în afara programului de lucru, în exercitarea funcțiilor oficiale;

Notă: restricția nu se aplică utilizării timpului alocat de televiziune și radiodifuziune pentru agitația preelectorală și nici următorilor oficiali politici: președintele Georgiei; membri ai Parlamentului Georgiei; prim-ministrul Georgiei; alți membri ai guvernului Georgiei și adjuncții acestora; membri ai celor mai înalte organe reprezentative și șefi de guvern ai republicilor autonome; membri ai organului reprezentativ al autonomiei locale – Consiliul orășenesc și șeful organului executiv; reprezentant al statului.

- ← unei persoane care deține o funcție oficială într-un organism guvernamental de stat sau local îi este interzis să strângă semnături și să desfășoare agitație preelectorală în timpul călătoriilor de afaceri finanțate de guvernul de stat sau de organului de autogovernare locală;

- ← pentru a evita utilizarea abuzivă a funcției oficiale, este interzisă efectuarea de relocări ale personalului organismelor autonomiei locale, a înalților funcționari ai poliției și ai procuraturii, din momentul expirării perioadei de înregistrare a subiecților electorali, până la sfârșitul zilei alegerilor.

Notă: Această rezervă nu se aplică și cazurilor de expirare a mandatului înalților funcționari susmenționați și/sau încălcărilor legii de către aceștia.

### III. Să analizăm exemplele compilate de utilizare abuzivă a resurselor financiare.

Exemplul 1: a fost efectuată o modificare a bugetului local cu 45 de zile înainte de alegeri pentru a finanța reabilitarea sistemului de irigații. Proiectul nu a fost prevăzut în bugetul unității locale de autogovernare, de asemenea, nici fondurile pentru program nu au fost alocate în cadrul alocațiilor prevăzute în codul de program relevant al bugetului în cauză.

Exemplul 2: conform hotărârii consiliului municipal, cu 50 de zile înainte de alegeri, cuantumul indemnizației sociale a fost majorat pe cheltuiala fondurilor economisite la diferite puncte din bugetul unității locale de autogovernare, a căror majorare nu a fost prevăzută de lege.

Exemplul 3: cu două săptămâni înainte de ziua alegerilor, a fost difuzat un videoclip promoțional care viza finalizarea de către primărie a lucrărilor de reabilitare a drumurilor, într-una dintre zonele stațiunii.

Exemplul 4: din ordinul reprezentantului statului, o firmă de publicitate a realizat o reclamă socială, în care unele episoade, filmate la distanță, prezentau clar simbolurile și numărul de ordine ale unuia dintre partidele politice.

Exemplul 5: o sală de concerte a fost construită în centrul municipiului, cu finanțare de la Ministerul Culturii. Evenimentul de deschidere a fost organizat cu fondurile alocate de către minister și cu suportul tehnic al autonomiei locale. Evenimentul a fost prezidat de președintele consiliului municipal, care și-a exprimat, în repetate rânduri, sprijinul pentru unul dintre subiecții electorali care participă la alegeri.

Să analizăm legislația care interzice utilizarea abuzivă a resurselor financiare.

1. Din a 60-a zi înainte de ziua alegerilor, inclusiv ziua alegerilor, este interzisă implementarea proiectelor/programelor care nu au fost prevăzute anterior în bugetul unității republicane sau autonomiei locale a statului, republicilor autonome din Georgia. În cazul încălcării acestei reguli, persoana împuternicită se poate adresa instanței de judecată și poate solicita suspendarea cheltuielilor.

Notă: această rezervă nu se aplică atunci când proiectele/programele sunt finanțate cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor, în limitele alocațiilor prevăzute de codul bugetar relevant al bugetului respectiv și/sau cu fondurile alocate din aceste alocații, precum și fonduri alocate de donatori.

Această rezervă nu se aplică, de asemenea, nici finanțării măsurilor de lichidare rezultate din dezaastre naturale sau alte circumstanțe de forță majoră și finanțării lucrărilor de amenajare și/sau reparare a secției de votare de către autoritățile de stat și/sau municipale.

2. Din a 60-a zi înaintea alegerilor și până în ziua alegerilor inclusiv, este interzisă acordarea de beneficii, precum și prestații sociale (pensie, asistență socială, alocație și așa mai departe) și/sau creșterea cuantumului acestora. În cazul încălcării acestei reguli, persoana împuternicită se poate adresa instanței de judecată și poate solicita suspendarea cheltuielilor.

Notă: Această restricție nu se aplică beneficiilor, prestațiilor sociale și/sau majorării cuantumului acestora, a căror acordare și/sau majorare a fost prevăzută de lege cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor.

Această restricție nu se aplică nici beneficiilor, prestațiilor sociale și/sau unei creșteri a cuantumului acestora din cauza consecințelor dezaastrelor naturale sau a altor circumstanțe de forță majoră.

3. Începând cu a 60-a zi înainte de ziua alegerilor, inclusiv ziua alegerilor, autorității de stat sau organului municipal îi este interzis să difuzeze o reclamă video, care conține informații despre activitatea desfășurată sau planificată de agenția relevantă.
4. În perioada pre-campaniei electorale, este interzisă realizarea de materiale de agitație, materiale video sau audio prin utilizarea fondurilor de la bugetul de stat/bugetul unității autonomiei locale,

crearea unui site web sau a unei părți a unui site web, care reflectă un subiect electoral sau numărul de serie al acestuia în alegeri și/sau care conține informații ce susțin/se opun unui subiect electoral. De asemenea, este interzisă utilizarea unui subiect electoral sau a numărului de serie al acestuia într-o reclamă socială realizată din fondurile bugetului de stat/bugetului unității autonomiei locale.

5. Agitația preelectorală a organizatorului la evenimentul/prezentarea organizată cu finanțare de la bugetul de stat al Georgiei/bugetul unității locale de autogovernare se consideră ca utilizare necorespunzătoare a resurselor administrative.

## **MODULUL IV: PREVENIREA UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ȘI A FUNCȚIEI OFICIALE ÎN PROCESUL ELECTORAL ȘI RĂSPUNSUL LA ÎNCĂLCĂRI**

O comisie interagenții va fi înființată cu Ministerul Justiției din Georgia cel târziu la 1 iulie a anului electoral pentru a preveni și a răspunde încălcărilor legislației electorale din Georgia de către funcționarii publici.

În cazul confirmării faptului încălcării, Comisia este autorizată să facă o recomandare oricărui funcționar public, organism administrativ sau CEC din Georgia cu o cerere de luare a măsurilor corespunzătoare.

Sanctiunile prevăzute de *Legea organică a Georgiei – Codul electoral al Georgiei* sunt:

Participarea la campania electorală cu încălcarea cerințelor prezentei legi face obiectul unei penalități în cuantum de 2 000 GEL.

...

← *Articolul 79*

Desfășurarea campaniei electorale în instituțiile în care astfel de activități sunt interzise de prezenta lege și eliberarea permisului de realizare a unor astfel de activități de către o persoană împuternicită face obiectul unei penalități în cuantum de 1 000 GEL.

...

← *Articolul 81*

Orice încălcare a cerințelor prezentei legi, în cursul utilizării resurselor administrative sau exercitării atribuțiilor oficiale sau a unei calități oficiale în timpul propagandei și campaniei electorale, face obiectul unei penalități în cuantum de 2 000 GEL.

...

← *Articolul 88*

Protocoalele privind contravențiile administrative săvârșite de funcționarii publici în cazurile de mai sus se întocmesc de către președintele CEC, persoanele autorizate de CEC și comisiile electorale districtuale competente.

Testul include 17 întrebări (inclusiv șase studii de caz). Fiecare întrebare primește un punct.

Pentru a trece testul, utilizatorul programului trebuie să acumuleze 12 puncte.

Răspunsul corect este subliniat.

1. Campania (agitația) preelectorală începe:
  - a) 65 de zile înainte de ziua alegerilor.
  - b) 45 de zile înainte de ziua alegerilor.
  - c) 60 de zile înainte de ziua alegerilor.
  - d) niciunul dintre răspunsuri nu este corect.

### **Temeiuri**

Articolul 45 alin. (1) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

2. Următorii nu au dreptul de a organiza agitație preelectorală și de a participa la agitație:

- a) un membru al Comisiei electorale.
- b) un funcționar public angajat în Ministerul Apărării.
- c) un cetățean străin.
- d) toate răspunsurile sunt corecte.

### **Temeiuri**

Articolul 45 alin. (4) lit. (a), (c), (f) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.



3. Dreptul de a agita în timpul programului de lucru și de a participa la agitație este limitat la
- un membru al Parlamentului Georgiei.
  - angajații persoanelor juridice non-profit (necomerciale) stabilite de stat sau municipalitate.
  - un membru al Consiliului municipal.
  - Prim Ministrul Georgiei

#### **Temeiuri**

Articolul 45 alin. (4) lit. (j) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

4. Profesorii din școlile publice nu au restricții în ceea ce privește organizarea de agitație preelectorală și participarea la agitație:
- în timpul călătoriilor de afaceri.
  - în timpul programului de lucru.
  - în afara programului de lucru, când nu își îndeplinesc, în mod direct, funcțiile oficiale.
  - cu permisiunea directorului școlii publice.

#### **Temeiuri**

Articolul 45 alin. (4) lit. (j) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

5. Care raționament este corect:
- agitația preelectorală este interzisă în clădirile organelor executive din Georgia.
  - agitația preelectorală în ziua alegerilor este interzisă în secția de votare.
  - agitația preelectorală este interzisă în unitățile militare.
  - toate răspunsurile sunt corecte.

#### **Temeiuri**

Articolul 45 alin. (5)(11) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

6. Materialele de agitație pot fi afișate:
- pe clădirile din patrimoniul cultural.
  - pe indicatoarele rutiere.
  - cu acordul proprietarului clădirilor proprietate privată.
  - în interioarele și exterioarele clădirilor organelor locale de autogovernare.

#### **Temeiuri**

Articolul 46 alin. (1)(2) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

7. Un funcționar public are dreptul:
- să fie membru al Comisiei Electorale de Circumscripție, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.
  - să fie reprezentatul unui subiect electoral.
  - să fie observator al unei organizații de observatori locali, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.
  - toate răspunsurile sunt corecte.

#### **Temeiuri**

Articolul 24 alin. (6), articolul 42 alin. (21), articolul 39 alin. (4) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

8. Obligația de a demisiona și de a revoca pentru înregistrarea ca și candidat la calitatea de membru al Parlamentului, nu se aplică:
- Primului Ministru.
  - miniștrilor.
  - șeful Biroului Funcției Publice.
  - Președintelui Consiliului Municipal, Primarului.

### Temeiuri

Articolul 112 alin. (1) lit. (b) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

9. În cazul numirii/alegerii în calitate de membru al Comisiei Electorale de Circumscripție, funcționarul public:
- a) poate lua concediu fără plată sau cu plată.
  - b) poate lua numai concediu fără plată.
  - c) poate lua numai concediu cu plată.
  - d) trebuie să înceteze autoritatea la locul de muncă permanent, întrucât calitatea de membru al Comisiei Electorale de Circumscripție este incompatibilă cu statutul de funcționar public.

### Temeiuri

Articolul 24 alin. (6) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

10. Următoarele nu se consideră utilizări abuzive ale resurselor administrative:
- a) dacă organismul local de autogovernare a cedat imobilul ocupat de acesta oricărui subiect electoral în scopuri electorale și a oferit aceeași oportunitate altor subiecți electorali.
  - b) dacă organismul local de autogovernare a cedat imobilul ocupat de acesta oricărui subiect electoral în scop electoral și nu a oferit aceeași oportunitate altor subiecți electorali.
  - c) dacă organismul local de autogovernare a dedicat un site web oficial postării de materiale de agitație a oricărui subiect electoral și a oferit aceeași oportunitate altor subiecți electorali.
  - d) dacă organismul de autogovernare locală a dedicat un site web oficial postării materialelor de campanie cu privire la orice subiect electoral și nu a oferit aceeași oportunitate altor subiecți electorali.

### Temeiuri

Articolul 48 alin. (1) lit. (a) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”.

11. Care dintre următoarele rezerve nu respectă recomandările standardelor internaționale pentru asigurarea prevenirii utilizării abuzive a resurselor administrative în procesul electoral?
- a) conform ghidului comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în Comisia de la Veneția a Consiliului Europei și în procesul electoral OSCE/OIDDO, legislația trebuie să promoveze condiții adecvate pentru a asigura neutralitatea și imparțialitatea în procesul electoral.
  - b) conform Documentului OSCE de la Copenhaga (1990), nu este necesară separarea clară între un stat și un partid politic.
  - c) conform Codului de bune practici al Comisiei de la Veneția, egalitatea de șanse trebuie asigurată pentru toți candidații și partidele.
  - d) conform Recomandării Rec (2003) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, guvernul trebuie să interzică persoanelor juridice de stat sau altor instituții publice să sprijine, în orice mod, partidele politice.

### Temeiuri

Documentul OSCE de la Copenhaga (1990), conform căruia este necesară separarea clară între stat și partidul politic.

12. Din cauza avariei la conductele de apă care intră în clădire, angajații persoanei juridice neantreprenoriale (necomerciale) relevante din cadrul autogovernării au fost trimiși să le repare într-o zi de sâmbătă. În timpul procesului de reparație, au apărut reprezentanții unui partid politic și au început să distribuie materiale de agitație. Personalul persoanei juridice neantreprenoriale (necomerciale) era bine familiarizat cu reprezentanții partidului și, în paralel cu lucrările de reparație, a acordat asistență la distribuirea materialelor de agitație. Aveau angajații persoanei juridice necomerciale (neantreprenoriale) dreptul de a distribui materiale de agitație, în situația dată?

- a) **da**
- b) **nu**

### Temeiuri

Articolul 45 alin. (4) lit. (j) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei” le interzice să facă acest lucru, în mod direct, în momentul îndeplinirii atribuțiilor lor oficiale.

13. În centrul amplasamentului, unul dintre candidați a postat materiale de agitație, pe un panou publicitar. Vântul puternic a avariat luminile de pe panoul publicitar, astfel că, seara, materialele de agitație aproape că nu mai erau vizibile pe baner. Dorind să ajute un prieten, un angajat al Serviciului de Stat pentru Gestionarea Urgențelor a reparat sistemul de iluminat utilizând echipamente de service, o macara. Din cauza acestei acțiuni, observatorul organizației locale de observatori s-a adresat Comisiei Electorale Districtuale și a cerut o amendă de 2000 GEL pentru funcționarul public menționat. Este cererea reclamantului rezonabilă?

- a) da  
b) nu

### Temeiuri

Articolul 48 alin. (1) lit. (b) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”

14. În campania preelectorală, la televizor a fost difuzat un filmuleț realizat din ordinul organului local de autogovernare, pentru a informa populația cu privire la activități și realizări. Era permisă această acțiune?

- a) da  
b) nu

### Temeiuri

Articolul 49 alin. (31) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”

15. Cu 10 zile înainte de alegeri, tavanul clădirii grădiniței în care se afla Comisia Electorală de Circumscripție s-a prăbușit. Nu s-a găsit un spațiu alternativ și autonomia electorală a depus o cerere la organismul autonomiei locale pentru reparații. Solicitarea nu a fost satisfăcută deoarece în bugetul unității autorității administrative locale nu erau incluse costurile lucrărilor de reparații, iar cu cel puțin 60 de zile înainte de alegeri modificarea bugetului a fost interzisă prin lege. Este legală decizia organului de autogovernare local?

- a) da  
b) nu

### Temeiuri

Articolul 49 alin. (5) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”

16. Potrivit hotărârii Consiliului Municipal, cu 50 de zile înainte de alegeri, cuantumul asistenței sociale, inclusiv a prestațiilor unice pentru lemne de foc și medicamente, a fost majorat în detrimentul economiilor la diverse puncte ale bugetului. Decizia a fost atacată în instanță cu cerere de suspendare a eliberării fondurilor de indemnizație. Este plângerea întemeiată?

- a) da  
b) nu

### Temeiuri

Articolul 49 alin. (4) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”

17. La solicitarea viceprimarului, șoferul acestuia i-a transportat pe suporterii la sediul alegerilor cu mașina oficială. Pentru a nu încălca legea, viceprimarul a alimentat mașina cu combustibil din fonduri proprii. A fost încălcată cerința legii?

- a) da  
b) nu

### Temeiuri

Articolul 48(1)(c) din Legea organică a Georgiei „Codul electoral al Georgiei”



# Anexa III

## MEMORANDUM DE ÎNȚELEGERE PRIVIND IMPLEMENTAREA CURSULUI DE E-LEARNING (GEORGIA)



### Memorandum de înțelegere

Între

Comisia Electorală Centrală din Georgia

Oficiul Consiliului Europei în Georgia

Grupul operativ inter-agenții pentru alegeri libere și corecte

Biroul Serviciului Public

Tbilisi

25 septembrie 2020

Comisia Electorală Centrală din Georgia, Biroul Consiliului Europei din Georgia, Grupul operativ inter-agenții pentru alegeri libere și corecte și Biroul Funcției Publice (denumite în continuare „Părțile”),

Exprimându-și dorința de a promova alegeri libere, imparțiale și transparente la nivel național;

Luând în considerare importanța rolului funcționarilor publici în desfășurarea alegerilor democratice;

Înțelegând necesitatea de a respecta cerințele legii și principiile etice directe de către funcționarii publici în scopul promovării desfășurării alegerilor în conformitate cu standardele internaționale;

Aderând la principiile privind protecția drepturilor și libertăților omului și asigurând un mediu electoral egal accesibil tuturor celor implicați în procesele electorale;

Își exprimă dorința de a coopera și de a încheia prezentul Memorandum, după cum urmează:

### Articolul 1. Scopul Memorandumului

Memorandumul urmărește creșterea gradului de conștientizare a celor angajați în instituțiile publice cu privire la reglementările naționale și internaționale relevante pentru a se asigura prevenirea utilizării ilegale a resurselor administrative și a abuzului de funcție în timpul proceselor electorale, precum și pentru a preveni încălcări ale regulilor privind desfășurarea campaniei electorale și participarea la campania electorală.

### Articolul 2. Obiectul Memorandumului

Obiectul Memorandumului este facilitarea implementării cursului de formare informațional-educativ de E-learning - „Campania electorală și resursele administrative - Prevenirea utilizării ilegale a resurselor administrative în procesele electorale și răspunsul la încălcări”- elaborat de Comisia Electorală Centrală a Georgiei (CEC) și Centrul pentru Dezvoltarea Sistemelor Electorale, Reforme și Instruiri (Centrul de Instruire) în cooperare cu proiectul de asistență electorală al Consiliului Europei pentru funcționarii publici georgieni înainte de alegerile parlamentare din Georgia din 31 octombrie 2020.

### Articolul 3. Forme de cooperare între partide

Având în vedere scopul Memorandumului, părțile convin să coopereze în procesul de realizare a următoarelor măsuri care sunt de competența lor:

- a) Cursul informativ-educativ de E-learning pentru funcționarii publici va fi găzduit de platforma de e-learning concepută și dezvoltată de CEC și Centrul de Instruire, în cooperare cu proiectul

Consiliului Europei - „Sprijinirea transparenței, incluziunii și integrității practicii și procesului electoral în Georgia” - care este accesibil funcționarilor publici fără nicio limitare de timp și spațiu;

- b) Pentru informarea funcționarilor publici cu privire la program și promovarea participării acestora la cursul informațional-educativ de E-learning, se va asigura utilizarea canalelor de informare-comunicare relevante;
- c) Pentru a atinge scopul memorandumului, părțile facilitează, ori de câte ori este necesar și în sfera lor de competență, punerea în aplicare a altor măsuri relevante.

#### **Articolul 4. Prevederi finale**

1. Prezentul Memorandum intră în vigoare la data semnării acestuia de către părți și rămâne în vigoare până la rezumarea rezultatelor finale ale alegerilor respective.
2. Memorandumul este întocmit în patru exemplare cu forță juridică egală (în limbile georgiană și engleză).

#### **Comisia Electorală Centrală din Georgia**

.....  
Tamar Zhvania

(Președintele Comisiei Electorale Centrale din Georgia)

#### **Oficiul Consiliului Europei în Georgia**

.....  
Vahagn Muradyan

(Șef adjunct al Oficiului Consiliului Europei în Georgia)

#### **Grupul operativ inter-agenții pentru alegeri libere și corecte**

.....  
Gocha Lortkipanidze

(Viceministru al Justiției din Georgia)

#### **Biroul Serviciului Public**

.....  
Catherine Kardava

(Șef al Biroului Funcției Publice)



# Anexa IV

## Declarație de conduită (Moldova)

---

### DECLARAȚIE DE CONDUITĂ

În ceea ce privește condițiile și acordarea sprijinului financiar, material și imaterial pentru campania electorală privind alegerile parlamentare și referendumul republican consultativ din 24 februarie 2019

#### Articolul 1. Prevederi generale

Noi, reprezentanții partidelor politice, blocurilor electorale, candidaților independenți, participanților la referendum, precum și alți actori implicați, în mod direct sau indirect, în campania electorală conform articolului 22 alin. (1) lit. (r) din Codul electoral, fiind

- ← CONȘTIENȚI de importanța alegerilor pentru construirea unei societăți democratice;
- ← INTERESAȚI de desfășurarea democratică a procesului electoral;
- ← ANGAJAȚI să utilizăm cele mai înalte standarde de integritate și bună-credință în implementarea cadrului juridic existent privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniei electorale de către partidele politice și candidații la alegeri;
- ← GHIDAȚI de necesitatea depășirii climatului de neîncredere dintre partide;
- ← DETERMINAȚI să consolidăm garanțiile pentru alegerile libere și corecte în timpul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare și referendumul consultativ republican programat pentru 24 februarie 2019; am convenit după cum urmează:

#### Articolul 2. Obiectul reglementării

Declarația de conduită cu privire la condițiile și acordarea sprijinului financiar, material și imaterial pentru campania electorală (denumită în continuare Declarație), reglementează conduita partidelor politice, blocurilor electorale, candidaților independenți, participanților la referendum în campania electorală și urmărește să asigure transparența finanțării și susținerii campaniei electorale, să contracareze utilizările abuzive, inclusiv cele ale resurselor administrative, precum și să creeze standarde uniforme de conduită.

#### Articolul 3. Definiții

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative – utilizarea funcției publice și a resurselor (inclusiv cele de aplicare a legii, personal, resurse financiare, materiale și alte resurse) de către politicieni sau partidele politice pentru a se promova în timpul alegerilor, încălcând regulile și responsabilitățile legale și/ sau alte reguli care reglementează exercitarea funcției publice.

Coruperea alegătorilor – oferirea sau acordarea de bani, bunuri, servicii sau alte beneficii pentru a determina alegătorii să își exercite sau nu drepturile de vot în timpul alegerilor parlamentare și locale sau a referendumurilor.

Donație – bani, bunuri sau servicii oferite gratuit sau sub prețul pieței. **Chestiuni de democrație**

Donații anonime – bani, bunuri sau servicii furnizate unui partid politic, bloc electoral, candidat independent de către un donator cu o identitate ascunsă sau unul care a indicat date incorecte.

Finanțarea campaniilor electorale – finanțare directă și/sau indirectă și alt sprijin material acordat concurenților electorali de către stat, persoane fizice și/sau juridice.

Finanțare directă – sprijinirea unui partid politic, bloc electoral sau candidat independent în timpul campaniei electorale prin utilizarea de fonduri proprii și/sau de către o persoană fizică sau juridică.

Finanțarea ilegală a campaniei electorale – falsificarea rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale în scopul înlocuirii sau ascunderii identității donatorilor, a sumei fondurilor acumulate sau a destinației sau a sumei fondurilor utilizate.

Finanțare indirectă (ilegală) – o donație făcută de o persoană fizică sau juridică printr-un intermediar, pentru a evita restricțiile prevăzute de lege, sau o donație efectuată de către o persoană fizică sau juridică în numele

unui terț. De exemplu, donațiile din străinătate, transferate prin intermediul unui cetățean moldovean care se află în țară, pentru a eluda interdicția finanțării externe.

Finanțare în numele unui terț – cheltuieli efectuate de către o persoană și/sau organizație, independentă de un partid politic, bloc electoral sau candidat independent sau de către un terț afiliat unei entități/controlate sau create de o persoană asociată unui partid politic, bloc electoral, candidat independent, pentru a promova sau a se opune unui partid politic, bloc electoral sau candidat independent.

Finanțarea unui partid politic – finanțare directă și/sau indirectă prin oferirea, alocarea sau transmiterea de mijloace financiare, materiale sau de altă natură de la stat, persoane fizice și/sau juridice către un partid politic.

Finanțare publică directă – alocarea de subvenții din surse de la bugetul de stat către partidele politice în vederea finanțării activității acestora sau acordarea de sprijin material candidaților la alegeri prin acordarea de credite fără dobândă.

Finanțare publică indirectă – furnizarea de resurse cu valoare monetară pentru campania electorală (închirierea spațiilor de stat; panouri publicitare publice; acces gratuit la posturile naționale de televiziune și radio etc.) partidelor politice și candidaților independenți de către stat, în conformitate cu prevederile legale.

Organism de supraveghere și control – o autoritate care primește rapoarte financiare de la partidele politice, candidații la alegeri, participanții la referendum, apoi le revizuește și, în cazul în care constată că legea a fost încălcată, autoritatea are dreptul de a aplica sau de a solicita sancțiuni.

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative instituționale – utilizarea echipamentelor de birou, mijloacelor de transport, structurilor guvernamentale, funcționarilor publici din subordine și a altor resurse materiale și umane finanțate din fonduri publice, pentru organizarea și desfășurarea atât a activităților preelectorale, cât și a celor electorale.

Resurse administrative coercitive – utilizarea metodelor coercitive împotriva oponentilor politici, susținătorilor și alegătorilor acestora și exercitarea unei influențe nedrepte asupra acestora.

Abuzul de resurse mass-media administrative – asigurarea de condiții privilegiate subiectului electoral sau candidatului acestuia de către instituțiile mass-media finanțate de la bugetele de stat și locale.

Sprijin material (în natură) – orice activ corporal (material) oferit în mod gratuit sau mai ieftin decât prețul pieței unui partid politic, bloc electoral sau candidat independent.

Sprijin nematerial – servicii sau orice alt activ necorporal (nematerial) oferit în mod gratuit sau mai ieftin decât prețul pieței unui partid politic, bloc electoral sau candidat independent. De exemplu, aceasta înseamnă oferirea unui vehicul propriu pentru utilizare gratuită.

#### **Articolul 4. Principii generale**

În finanțarea campaniei electorale aferente alegerilor parlamentare și referendumului republican consultativ, semnatarii respectă principiile de integritate, legalitate, egalitate, responsabilitate, imparțialitate și nediscriminare; recunosc drepturile, libertățile și demnitatea persoanei; se abțin de la a interveni în activitatea funcționarilor electorali și a observatorilor acreditați.

#### **Articolul 5. Semnatarii**

În sensul prezentei Declarații, termenul „semnatar” include:

- a) candidații electorali: partide, blocuri electorale și candidați independenți;
- b) participanții la referendum.

#### **Articolul 6. Obiective:**

Noi, reprezentanții partidelor politice, blocurilor electorale, candidaților independenți, participanții la referendum, precum și alți actori implicați, în mod direct sau indirect, în campania electorală ne angajăm să atingem următoarele obiective:

- a) respectarea legii electorale și a altor legislații aplicabile, precum și a prevederilor prezentului document;
- b) înaintarea de rapoarte corecte și obiective privind finanțarea campaniei electorale, în condițiile prevăzute la art. 43 din Codul electoral, precum și în regulamentele aprobate de CEC;
- c) evitarea tuturor mijloacelor și formelor de corupere a alegătorilor;
- d) respectarea regulilor de finanțare a partidelor politice, a candidaților la alegeri, a participanților la referendum, inclusiv a finanțării publice directe/indirecte și/sau a sprijinului material și imaterial prin

alte activități de către persoane fizice, persoane juridice sau terțe părți afiliate partidelor politice, inclusiv membrii acestora;

- e) utilizarea exclusivă de resurse financiare obținute din activitatea juridică desfășurată pe teritoriul Republicii Moldova;
- f) furnizarea de informații privind identitatea donatorilor și asigurarea transparenței veniturilor și cheltuielilor în campania electorală;
- g) eliminarea oricăror forme de sprijin indirect pentru partidele politice, candidații în alegeri și participanții la referendum, indiferent dacă sunt materiale, imateriale și/sau în numele unor terți;
- h) interzicerea finanțării sau a oricărui sprijin, direct sau indirect, material și imaterial din partea persoanelor străine, organizațiilor internaționale, inclusiv a organizațiilor politice internaționale, și a persoanelor care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova;
- i) interzicerea finanțării directe sau a sprijinului material/imaterial pentru candidații electorali, din partea organizațiilor filantropice, organizațiilor caritabile, organizațiilor comerciale și/sau organizațiilor neguvernamentale care conțin elemente de identitate, simboluri, numele partidelor politice sau ale reprezentanților acestora, ale persoanelor care dețin funcții de demnitate publică, ale persoanelor care ocupă funcții de conducere/executive în partide politice sau în organizații social-politice;
- j) interzicerea oricărui tratament preferențial al candidaților la alegeri din cauza statutului social și/sau a funcțiilor deținute de aceștia. Orice persoană implicată în procese electorale, indiferent de statutul acesteia, nu trebuie să utilizeze abuziv resursele legale administrative, instituționale, coercitive, mass-media și alte resurse în sprijinul sau împotriva oricărui partid politic, candidat la alegeri sau participant la referendum.
- k) informarea și convingerea membrilor, persoanelor de încredere, trezorerierilor și susținătorilor să nu încalce prezenta Declarație;
- l) consolidarea capacităților partidelor politice, candidaților la alegeri, participanților la referendum și ale altor părți interesate, implicate direct sau indirect în campania electorală, de a-și gestiona fondurile în timpul campaniei electorale.

## **Articolul 7. Cooperarea**

Fiecare semnatar cooperează cu:

- a) oficialii electorali pentru a asigura:
  - clarificarea/revizuirea cazurilor de încălcare a legislației electorale privind finanțarea campaniilor electorale;
  - accesul alegătorilor la informații privind finanțarea campaniei electorale, în conformitate cu legea;
- b) observatorii acreditați pentru a crea un mediu care să permită revizuirea legalității procedurilor de finanțare a campaniei electorale;
- c) semnatarii pentru a lua măsuri în scopul asigurării integrității procesului electoral.

## **Articolul 8. Intrarea în vigoare**

- (1) Prezenta Declarație se semnează la Comisia Electorală Centrală, unde se depozitează și păstrează copia în original a acesteia.
- (2) Regulile de conduită prevăzute în prezenta Declarație constituie o obligație morală pentru semnatarii săi, implicați în campania electorală.
- (3) Prezenta Declarație intră în vigoare pentru fiecare semnatar în momentul semnării sale și este valabilă până în ziua în care rezultatele finale ale alegerilor sunt confirmate de Curtea Constituțională.

## **Semnatarii acestei Declarații de conduită:**

În numele partidelor, candidaților independenți, blocurilor electorale, participanților la referendum

Data

Semnătura



# Anexa V – Manual pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale (Moldova)



COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ Direcția Juridică din cadrul Aparatului Comisiei Electorale Centrale Chișinău 2018

## I. PREVEDERI GENERALE

1. Prezentul ghid se adresează organelor electorale și tuturor actorilor implicați în procesele electorale (partide politice, candidați la funcții electorale, funcționari și organe de stat, instituții mass-media etc.) în perioada electorală, în scopul prevenirii și combaterii utilizării abuzive a resurselor administrative în scopuri electorale.
2. Prezentul ghid se bazează pe:
  - Constituția Republicii Moldova;
  - Codul Electoral al Republicii Moldova;
  - Codul de bune practici în materie electorală, Comisia de la Veneția;
  - Ghidul comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, Comisia de la Veneția;
  - Convenția ONU privind drepturile civile și politice 1966;
  - Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, 1950;
  - Pactul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței asupra Dimensiunii Umane a CSCE, 1990.3. În sensul prezentului ghid, resursele administrative în procesele electorale sunt resursele umane, financiare, materiale în natură și alte resurse imateriale disponibile atât pentru titularii în funcție, cât și pentru funcționarii publici implicați în procesele electorale, care derivă din controlul acestora asupra personalului, resurselor și alocărilor financiare din sectorul public, din accesul la facilități publice, precum și resursele rezultate din faptul că se bucură de prestigiu sau constituie prezență publică în urma alegerii lor într-o funcție electivă sau deținând calitatea de funcționari publici, care le-ar putea oferi avantaj politic sau alte forme de sprijin.

## II. CADRUL JURIDIC PRIVIND PREVENIREA UTILIZĂRII ABUZIVE A RESURSELOR ADMINISTRATIVE ÎN PROCESELE ELECTORALE

4. Prevederi naționale:
  - 4.1. Prevederi constituționale:

Art. 2 alin. (2)  
Suveranitatea și puterea de stat

Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu.

Art. 16 alin. (2)  
Egalitatea

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.

Art. 20 alin. (1)  
Accesul liber la justiție

Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Art. 38 alin. (1)  
Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Art. 39 alin. (2)  
Dreptul la administrare

Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.

Art. 41 alin. (2)  
Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

Partidele și alte organizații social-politice sunt egale în fața legii.

Art. 55  
Exercitarea drepturilor și a libertăților

Orice persoană își exercită drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile altora.

4.2. Prevederi din legile organice:

Art. 13 alin. (3) din Codul Electoral  
Limitări

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 cu înaltă funcție de răspundere al căror mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova și/sau de legile organice, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, își suspendă activitatea în funcția pe care o dețin. Persoanele care cad sub incidența acestor prevederi sunt:

- a) viceprim-miniștrii, miniștrii și membrii din oficiu ai Guvernului;
- b) conducătorii autorităților publice centrale;
- c) președinții și vicepreședinții raioanelor;
- d) primarii și viceprimarii;
- e) pretorii și vicepretorii.

Art. 41 alin. (3) lit. b) din Codul Electoral  
Condițiile și modul de susținere financiară a campaniilor electorale

Se interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, a activității partidelor politice, grupurilor de inițiativă, a campaniilor electorale/ concurenților electorali de către autoritățile publice, organizațiile, întreprinderile, instituțiile publice, alte persoane juridice finanțate de la bugetul public sau care au capital de stat, cu excepția cazurilor în care acordarea de servicii sau susținerea materială este prevăzută, în mod expres, de legislație.

Art. 52 alin. (7) și (8) din Codul Electoral  
Agitația electorală

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.

#### Art. 69 alin. (4) și (7) din Codul Electoral

##### Principii generale privind reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă

Mijloacele de informare în masă nu vor adopta tratamente privilegiate față de concurenții electorali în virtutea statutului social și/sau a funcțiilor pe care le dețin candidații acestora.

Mijloacele de informare în masă au dreptul să reflecte alegerile și să informeze publicul cu privire la toate aspectele electorale liber de orice ingerință sau amestec din partea autorităților publice, concurenților/candidaților electorali sau a altor entități.

#### Art. 75 din Codul Electoral

##### Răspunderea juridică

- (1) 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.
- (2) Pentru încălcarea legislației electorale, Comisia Electorală Centrală sau consiliul electoral de circumscripție poate aplica grupului de inițiativă sau concurenților electorali următoarele sancțiuni:
  - a) avertisment;
  - b) anularea înregistrării grupului de inițiativă;
  - c) declanșarea procesului contravențional conform legislației;
  - d) lipsa alocărilor de la bugetul de stat, ca sancțiune de bază sau complementară;
  - e) solicitarea anulării înregistrării concurentului electoral.
- (3) Avertismentul se aplică prin hotărâre a Comisiei Electorale Centrale în cazul oricăror alegeri, precum și prin hotărâre a consiliului electoral de circumscripție - în cazul alegerilor locale.
- (4) În cazul aplicării repetate a sancțiunii sub formă de avertisment, în perioada electorală, pentru încălcări privind finanțarea campaniei electorale, Comisia Electorală Centrală aplică partidelor politice înscrise drept concurenți electorali, sancțiunea complementară privind lipsa alocărilor de la bugetul de stat, pe o perioadă de la 6 luni până la un an.
- (5) Anularea înregistrării se aplică la cererea Comisiei Electorale Centrale, iar în cazul alegerilor locale - tot la cererea consiliului electoral de circumscripție, prin hotărâre judecătorească definitivă, care constată:
  - a) utilizarea de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral;
  - b) utilizarea de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate;
  - c) nesuspendarea din funcție de către candidatul care are această obligație. În acest caz, înregistrarea candidatului independent este anulată sau candidatul respectiv este exclus de pe lista concurentului electoral;
  - d) încălcarea de către concurentul electoral a prevederilor art. 52 alin. (3).
- (6) În cazurile prevăzute la alin. (5), Comisia Electorală Centrală sau consiliul electoral de circumscripție adresează cererea de anulare a concurentului electoral, prin adoptarea unei hotărâri în acest sens, Curții de Apel Chișinău, în cazul alegerilor parlamentare și prezidențiale, ori către instanța în a cărei rază teritorială se află consiliul electoral respectiv, în cazul alegerilor locale generale sau a noilor alegeri locale. Instanța examinează cererea și emite o decizie cu privire la aceasta, în termen de 5 zile, dar nu mai târziu de ziua anterioară alegerilor.

#### Art. 102, 126, 148, 182, 210 din Codul electoral Alegeri nule și neavenite [referendum]

Dacă în procesul electoral, în ziua alegerilor [referendumului] și/sau numărării voturilor, s-au comis încălcări ale prezentului cod, care au influențat rezultatele votului și repartizarea mandatelor, alegerile [referendumul] se declară nule și neavenite.

Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice  
Susținerea partidelor politice de către stat se realizează doar în baza legii.

Susținerea partidelor politice de către stat se realizează doar în baza legii.

Articolul 26 alin. (6) lit. d) din Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice  
Donațiile

Se interzice finanțarea, prestarea gratuită de servicii sau sprijin material, sub orice formă, directă și/sau indirectă, partidelor politice de către: autorități, organizații, întreprinderi publice, instituții publice, alte persoane juridice finanțate de la bugetul public sau care au capital de stat, cu excepția cazului în care prestarea de servicii sau sprijinul material este prevăzută, în mod expres, de legislație.

Art. 311 din Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice  
Încălcarea prevederilor privind donațiile

- (1) În cazul în care un partid politic primește donații cu încălcarea prevederilor art. 26, inclusiv în cazul primirii donațiilor care depășesc plafoanele stabilite, partidul politic respectiv este obligat, în termen de 3 zile, de la primirea donației, să verse la bugetul de stat, sumele primite cu încălcarea legii sau să restituie sumele care depășesc plafoanele stabilite.
- (2) În cazul nerespectării cerințelor prevăzute la alin. (1), Comisia Electorală Centrală emite o somație scrisă adresată partidului politic, prin care îi solicită să înlăture încălcarea și să informeze comisia despre măsurile întreprinse, în termen de 3 zile lucrătoare de la emiterea somației.
- (3) Neexecutarea somației Comisiei Electorale Centrale constituie contravenție și se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional.
- (4) În cazul repetării, pe parcursul unui an calendaristic, a încălcării prevăzute la alin. (3) și a aplicării sancțiunilor contravenționale pentru aceste încălcări, Comisia Electorală Centrală adoptă o hotărâre privind lipsirea partidului respectiv de dreptul la alocațiile de la bugetul de stat pentru o perioadă de la 6 luni până la un an.

Art. 48 din Codul contravențional

Utilizarea fondurilor nedeclarate, neconforme sau venite din străinătate pentru finanțarea partidelor politice

- (1) Utilizarea de către partidele politice a unor fonduri nedeclarate, neconforme sau venite din străinătate se sancționează cu amendă de la 30 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice sau cu amendă de la 180 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.
- (2) Mijloacele bănești utilizate în modul prevăzut la alin. (1) se confiscă și se fac venit la bugetul de stat.

Art. 481 din Codul contravențional

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

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.

Art. 1812 alin. (2) din Codul penal

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

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 de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la 2 la 5 ani.

## 5. Prevederi din acte internaționale:

### Art. 25 din Convenția ONU privind drepturile civile și politice, 1966

Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără niciuna dintre discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

- a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;
- b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;
- c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa.

### Art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, 1950

Înaltele Părți Contractante se angajează să desfășoare, la intervale rezonabile, alegeri libere prin vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea organului legislativ.

### Punctul 2.3 din Codul de bune practici în materie electorală, Comisia de la Veneția Egalitatea de șanse

Egalitatea de șanse trebuie să fie garantată atât pentru partide, cât și pentru candidați. Aceasta presupune o atitudine neutră a autorităților statului, în special în ceea ce privește: campania electorală; reflectarea de către mass-media, în special de către mass-media publică; finanțarea publică a partidelor și campaniilor.

### Punctele 1.4.1 și 1.4.5 din Ghidul comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, Neutralitatea Comisiei de la Veneția

Cadrul juridic trebuie să asigure neutralitatea funcției publice prin interdicția funcționarilor publici de a desfășura activități de campanie în calitatea lor oficială, fie când sunt ei înșiși candidați, fie atunci când îi susțin pe candidați. Acest lucru se aplică, de asemenea, entităților publice și semi-publice. Este important să se mențină o separare clară între stat și partidele politice, în mod special, partidele politice nu trebuie să fuzioneze cu statul

Cadrul de reglementare asigură acoperirea obiectivă, imparțială și echilibrată a evenimentelor privind alegerile de către mass-media publică. Legea și practica asigură împreună faptul că funcțiile publice nu sunt implicate în campania „ascunsă” pentru sau împotriva anumitor concurenți electorali.

### Punctul II.1.3. din Ghidul comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, Comisia de la Veneția

Cadrul legislativ trebuie să interzică autorităților publice, precum și organismelor publice și semipublice în exercitarea atribuțiilor lor, să se angajeze, în timpul procesului electoral, în activități care, în mod intenționat sau accidental, favorizează sau discriminează un partid politic sau un candidat. Acesta se referă la fonduri publice (de la bugetul de stat sau local), precum și la resurse instituționale (personal, vehicule, infrastructură, telefoane, calculatoare etc.).

### Punctul II.2.3. din Ghidul comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, Comisia de la Veneția

Partidelor politice și candidaților trebuie să li se impună specificarea surselor și destinațiilor fondurilor, pentru a putea identifica potențialele abuzuri ale resurselor administrative. Orice utilizare a resurselor administrative în favoarea partidelor sau candidaților trebuie analizată și înregistrată ca o contribuție la finanțarea campaniei lor electorale.

## **III. PRINCIPII GENERALE**

6. Nicio persoană implicată în procese electorale, indiferent de statutul său, nu trebuie să abuzeze de resursele administrative în sprijinul sau împotriva oricărui partid politic, candidat la alegeri sau participant la un referendum, care se poate manifesta sub următoarele forme:

6.1. *Resurse juridice* (legislative și de reglementare) - utilizarea de către concurentul electoral a organelor de decizie: legislativă și executivă, a legii și a instanțelor judecătorești, pentru a deveni subiect electoral sau excluderea candidatului advers din cursa electorală.

Una dintre garanțiile de care beneficiază candidatul la alegeri împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative prin intermediul organelor de aplicare a legii, stabilită la art. 51 alin (4) din Codul electoral, constă în faptul că, pentru a fi tras la răspundere penală, arestat, reținut sau supus sancțiunilor administrative, cu excepția cazurilor de infracțiuni flagrante, este obligatoriu acordul organului electoral care l-a înregistrat. De asemenea, fără acordul acestuia, candidatul nu poate fi concediat sau transferat la un alt loc de muncă sau funcție, acesta fiind un obstacol legal pentru ca persoanele cu funcții de răspundere (șefii de entități) să abuzeze de atribuțiile lor, în detrimentul candidatului.

Cu toate acestea, la examinarea plângerilor din partea organelor de aplicare a legii, organul electoral ține cont de: gravitatea acțiunilor presupuse ilegale; impactul asupra posibilității de desfășurare a campaniei electorale; data săvârșirii acțiunilor; găsirea candidatului căutat; eludarea răspunderii prin utilizarea statutului de candidat și depășirea termenului de prescripție. Prin urmare, organul electoral este de acord să tragă la răspundere candidatul numai în cazuri excepționale cu formularea de argumente temeinice, ținând seama de toate circumstanțele cauzei.

Organul legislativ urmează să țină cont de recomandările oferite de Comisia de la Veneția în Codul de bune practici privind practicile electorale, conform cărora modificările esențiale aduse Codului (sistemului electoral, organelor electorale și circumscriptiilor) nu trebuie permise cu mai puțin de un an înainte de ziua programată pentru alegeri, fiind admise doar ajustări tehnice pentru reglementarea procesului electoral.

Exemple:

- ← cu puțin timp înainte de alegeri, forul legislativ modifică prevederile juridice pentru a-și facilita propriul candidat sau, dimpotrivă, pentru a exclude oponentii (modifică vârsta necesară pentru a candida, introduce obligația de a deține acte suplimentare pentru a candida, stabilește depunerea avansului etc.);
- ← împotriva adversarului se întocmește dosar penal/contravențional și se aplică arestarea preventivă sau contravențională;
- ← adversarul este transferat într-o altă localitate decât cea în care candidează.

6.2. *Resurse instituționale* - utilizarea echipamentelor de birou, mijloacelor de transport, structurilor guvernamentale, funcționarilor publici din subordine și a altor resurse materiale și umane, finanțate din fonduri de stat, pentru organizarea și desfășurarea activităților atât preelectorale, cât și electorale.

De precizat că, pe baza practicii judiciare, utilizarea resurselor administrative de către candidat poate constitui un motiv pentru declararea nulității alegerilor prin excluderea acestuia de la alegeri repetate. Cu toate acestea, persoanele care candidează pentru funcții electivă, cu excepția celor care fac obiectul prevederilor art. 13 alin. (3) din Codul electoral (miniștrii, membrii din oficiu ai guvernului, șefii autorităților publice centrale, președinții și vicepreședinții districtuali, primarii și viceprimarii, pretorii și vicepretorii), nu au obligația de a-și suspenda funcția în timpul campaniei electorale. Prin urmare, astfel de persoane pot utiliza resursele instituționale, dar nu pentru a obține beneficii electorale, ci pentru a realiza activitate funcțională. De exemplu, persoanele care își exercită dreptul de a fi protejate de stat nu pot fi învinuite pentru utilizarea resurselor administrative atunci când efectuează vizite în scopuri electorale (utilizarea vehiculului și securității). Totodată, acțiunile persoanelor care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, transformă vizitele de lucru în evenimente cu conotație electorală pot fi calificate drept utilizare abuzivă a resurselor administrative.

În cazul în care clădirile și infrastructura publică sunt utilizate în scopuri de campanie electorală, trebuie asigurat accesul egal la acestea pentru toți candidații și partidele politice.

Exemple:

Prim-ministrul/Președintele Republicii Moldova/Președintele Parlamentului, nefiind persoane care, în temeiul art. 13 alin. (3) din Codul electoral au obligația de a-și suspenda activitatea în funcția pe care o dețin, de a utiliza mașinile de serviciu, subalternii, sălile guvernamentale, serviciile de presă și de protocol, în diverse evenimente pe care le transformă în agitație electorală și îndeamnă alegătorii să voteze pentru un anumit candidat, nu în mod necesar propria candidatură (deschiderea festivă a unei clădiri, acordarea de premii etc.);

- ← utilizarea clădirilor administrative și a echipamentelor pentru difuzarea sau afișarea agitației electorale (primarul/șeful unității afișează agitația electorală pe imobilele administrate de organul autonomiei publice locale sau distribuie carnetele electorale pentru publicul larg);

- ← realizarea de materiale cu caracter de agitație electorală din contul bugetului de stat/local (presă periodică a administrației publice centrale și locale sau broșuri, pliante cu subiecte generale, dar care conțin elemente de agitație);
- ← persoana care face obiectul de drept al art. 13 alin. (3) din Codul electoral este suspendat din funcție, dar, de fapt, continuă să utilizeze biroul, mașina de serviciu etc.

6.3. *Resurse forțate* - utilizarea metodelor forțate împotriva adversarilor politici, susținătorilor și alegătorilor acestora și pentru influențarea nedreaptă a acestora.

Această formă de utilizare a resurselor administrative se poate manifesta prin crearea de obstacole pentru ca subordonații (echipa de lucru) să participe la reuniunile electorale ale adversarului electoral, sau viceversa: forțarea echipei să participe la o demonstrație electorală, blocarea transportului cu supporterii care se deplasează către mitingul electoral sau blocarea accesului în spațiul destinat mitingului electoral, sub diverse pretexte. Ideea de bază este că forțele politice trebuie să își poată exprima opiniile prin intermediul mass-media publică și că toate forțele politice trebuie să aibă dreptul de a organiza mitinguri, inclusiv pe străzile principale, de a distribui materiale și de a-și exercita dreptul de a afișa postere electorale.

Cerința de a strânge semnături în favoarea candidatului/problemei care face obiectul referendumului sau de a semna lista de subscriere este, de asemenea, considerată o utilizare inadmisibilă a resurselor administrative.

În orice caz, organele competente trebuie să reacționeze, în mod prompt, la astfel de situații prin soluționarea problemei exercitării libere a drepturilor actorilor implicați.

Exemple:

- ← șeful instituției bugetare, reunește echipa, în timpul programului de lucru, pentru o ședință electorală, inclusiv pentru strângerea de semnături, pe de altă parte, nu permite echipei de lucru să participe, în afara programului de lucru, la o ședință electorală, inclusiv prin crearea artificială de comenzi;
- ← după ziua alegerilor, șeful instituției bugetare colectează, sub diferite pretexte (cum ar fi, se solicită de către serviciul de contabilitate sau de personal), cărțile de identitate, cu cărțile însoțitoare la care se aplică ștampila specială la vot, pentru a verifica dacă subordonații au fost prezenți la vot;
- ← șeful instituției bugetare impune subordonaților să distribuie, să plaseze materiale de agitație electorală, inclusiv în propriile lor săli de lucru sau autovehicule.

6.4. *Resurse mass-media* - asigurarea de condiții privilegiate subiectului electoral sau candidatului acestuia, de către agențiile mass-media finanțate de la bugetul de stat și local.

Incapacitatea mass-mediei de a prezenta, în mod imparțial, informații privind campania electorală și candidații este una dintre problemele majore ale alegerilor. Aceleași obligații ale radiodifuzorilor publici, de a acorda tuturor candidaților timp de antenă egal și de a reflecta, în mod echidistant, campania electorală, trebuie să fie suportate și de radiodifuzorii privați, indiferent dacă organizează sau nu dezbateri electorale.

Potrivit art. 69 alin. (5) din Codul electoral, în perioada electorală, radiodifuzorii și mass-media scrisă, cărora le sunt asimilate, de asemenea, și paginile web, în condițiile art. 70 alin. (8) din Codul electoral, fac distincția clară, în materialele lor jurnalistice, între exercitarea funcțiilor oficiale și activitatea electorală.

La rândul lor, în conformitate cu art. 69 alin. (6) din Codul electoral, concurenții electorali care se consideră afectați în drepturile lor, au dreptul la replică. Solicitarea scrisă privind acordarea dreptului la replică este înaintată către mass-media, în termen de 2 zile calendaristice de la difuzarea/publicarea informației. În cazul radiodifuzorilor, refuzul acordării dreptului la replică se contestă la Consiliul Coordonator al Audiovizualului, iar în cazul presei scrise - la instanțele de judecată. Dreptul la replică se acordă în termen de 3 zile calendaristice de la înaintarea solicitării/contestației, dar nu mai târziu de ziua anterioară zilei alegerilor, în condiții egale cu cele în care au fost încălcate drepturile legitime.

Prin urmare, organele competente trebuie să reacționeze cu promptitudine pentru îndeplinirea acestui drept sau, în cazul unui refuz nefondat din partea radiodifuzorului public, acțiunea se consideră utilizare abuzivă a resursei administrative.

Restricțiile impuse funcționarilor publici în perioada electorală trebuie să reflecte relațiile complexe dintre diferitele drepturi și libertăți de care se bucură persoanele și actorii politici. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat (cauza Bowman împotriva Marii Britanii, ref. 141/1996/760/961, decizia din 19 februarie 1998) „alegerile libere și libertatea de exprimare, în special dreptul la dezbateri politice, formează împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic”.

Exemple:

- ← radiodifuzorii publici reflectă activitatea organelor administrației publice centrale și locale, dar nu fac distincția între activitatea de bază a organelor și persoanelor implicate (demnitari și funcționari publici) și cea electorală, fiind prezentate, de asemenea, și acțiunile electorale, deși pentru aceasta, există blocul eter destinat evenimentelor electorale, adică fără a le separa;
- ← radiodifuzorii publici reflectă doar activitatea demnitarilor de stat care participă în calitate de candidați la funcții electivă sau creează agitație în favoarea propriilor candidați și ignoră reflectarea activității altor candidați, sau o reflectă mai puțin timp și/sau cu o conotație negativă;
- ← radiodifuzorii publici prezintă activitatea persoanelor care și-au suspendat activitatea în condițiile art. 13 alin. (3) din Codul electoral ca fiind în continuare în funcția respectivă.

7. Cerința explicită a Ghidului comun pentru prevenirea și răspunsul la utilizarea abuzivă a resurselor administrative în timpul proceselor electorale, aprobat de Comisia de la Veneția, este ca autoritățile publice și funcționarii publici să acționeze, în mod imparțial, pe tot parcursul procesului electoral, îndeplinind, în același timp, obligațiile legale.

Este deosebit de importantă asigurarea integrității judecătorilor, procurorilor, poliției și funcționarilor electorali. De menționat că, deși unii membri ai organelor electorale sunt numiți de partidele politice reprezentate în Parlament, aceștia nu trebuie, în niciun caz, să promoveze interesele partidului care îi propune, ci să asigure adoptarea unor decizii imparțiale în conformitate cu prevederile legale, fiind un echilibru pentru neadmiterea favorizării intereselor anumitor candidați.

8. În conformitate cu alin. 41 din Codul de bune practici în domeniul partidelor politice, pe lângă formele de finanțare publică prevăzute de lege, candidații și partidele politice se abțin de la a primi asistență financiară sau de altă natură din partea autorităților publice, în special a celor conduse de membrii acestora. Această condiție se aplică și entităților de drept privat controlate de stat (întreprinderi de stat și municipale, societăți pe acțiuni etc.). Prin urmare, nu poate fi admisă furnizarea de resurse materiale sau financiare în condiții preferențiale de către o entitate comercială controlată de stat (care deține reprezentanți în organul administrativ) unui concurent electoral sau donatorului concurentului.

De menționat că orice conflict de interese, inclusiv de interes personal, este interpretat și evaluat inclusiv prin prisma prevederilor Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declarația de avere și interese personale. De menționat că, având obligația de a declara toate conflictele de interese și de a-și exercita atribuțiile de serviciu cu imparțialitate și obiectivitate, în conformitate cu art. 18 alin. (2) din legea în cauză, persoanele din serviciul public nu pot obține beneficii care nu sunt prevăzute de lege sau de contractul individual de muncă, din cauza funcției deținute anterior.

La rândul său, conform art. 13 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 133/2016, șeful organizației publice nu admite cu bună știință că persoanele care lucrează în organizația pe care o conduce își îndeplinesc atribuțiile de serviciu, aflându-se într-o situație de conflict de interese.

### III. PREVEDERI FINALE

9. Întregul set de drepturi și obligații este reglementat, în mod clar, cu respectarea dreptului la egalitate al tuturor candidaților și orice încălcare a acestui drept se sancționează corespunzător, garantând organizarea și desfășurarea unor alegeri libere și corecte.

10. Organele de stat, în calitate de exponenți ai puterii administrative, indiferent de nivelul și statutul lor, se formează, în mod exclusiv, prin alegeri, iar admiterea utilizării resurselor administrative la sursa formării, cum ar fi alegerile, denaturează fundația acestora și, în consecință, conduc la ineficiența activității în interesul cetățeanului, - acesta din urmă fiind elementul primordial al puterii în stat.





Un mediu electoral competitiv, echitabil și sănătos este crucial în fiecare etapă a ciclului electoral. Totuși, acesta are o importanță maximă în perioada electorală, inclusiv în campanii, precum și în ziua alegerilor. Linia dintre un stat și un partid de guvernământ este foarte fragilă și poate fi uneori estompată chiar și în cadrul democrațiilor recunoscute, ceea ce duce la diminuarea altor îmbunătățiri ale practicilor electorale. Abuzul de resurse administrative publice dăunează dezvoltării democratice a statelor și duce la frustrarea cetățenilor cu privire la alegeri și rezultatele acestora.

Setul de instrumente „Combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale” a fost elaborat ca un ghid metodologic pentru statele membre ale Consiliului Europei pentru a introduce mecanisme eficiente de prevenire a abuzului de resurse administrative publice și de a răspunde la încălcări, în timp util și în mod eficient. Setul de instrumente a fost conceput în cooperare cu Comisia de la Veneția și se bazează pe acquis-ul Consiliului Europei și pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Această publicație propune o privire de ansamblu asupra standardelor și bunelor practici internaționale, studiilor de caz și exemplelor practice, abilitând părțile interesate electorale cu instrumentele necesare pentru contracararea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale. Setul de instrumente prezintă o analiză comparativă interesantă a exemplelor din Letonia, Georgia, Ucraina, Republica Moldova și alte state membre ale Consiliului Europei. Autorii propun recomandări și soluții practice, precum și măsuri complexe care sunt deja în vigoare și au schimbat în bine practicile electorale. Ghidul metodologic include, de asemenea, coduri de conduită, materiale de formare și concepte ale cursurilor de e-learning în domeniu, care vizează creșterea gradului de conștientizare a părților interesate electorale cu privire la necesitatea asigurării unui mediu electoral echitabil și competitiv.

Setul de instrumente este destinat, în primul rând, oficialilor electorali și funcționarilor publici, dar poate servi, de asemenea, și ca foaie de parcurs pentru alte părți interesate în procesul electoral.



[www.coe.int](http://www.coe.int)

Consiliul Europei este principala organizație a drepturilor omului de pe continent. Acesta cuprinde 47 de state membre, inclusiv toți membrii Uniunii Europene.

Toate statele membre ale Consiliului Europei au semnat Convenția Europeană a Drepturilor Omului, un tratat menit să protejeze drepturile omului, democrația și statul de drept. Curtea Europeană a Drepturilor Omului supraveghează punerea în aplicare a Convenției în statele membre.

