



COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ



Linii directoare

în materie de prevenire și combatere a utilizării resurselor administrative în procesele electorale

(versiunea II)

Direcția juridică din cadrul Aparatului Comisiei Electorale Centrale

Chișinău, 2024

I. Dispoziții generale

1. Aceste Linii sunt destinate organelor electorale și tuturor actorilor implicați în procesele electorale (partide politice, blocuri electorale, grupuri de inițiativă, candidați la funcții electivă, funcționari, autorități publice, instituții și organizații de stat, instituții mass-media etc.) pentru aplicare în perioada electorală, în vederea prevenirii și combaterii utilizării resurselor administrative în scopuri electorale.

2. Liniile directoare au fost elaborate pe baza:

- Constituției Republicii Moldova;
- Codului electoral al Republicii Moldova nr. 325/2022;
- Codului bunelor practici în materie electorală, Comisia de la Veneția;
- Liniilor directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, Comisia de la Veneția;
- Convenției ONU privind Drepturile Civile și Politice 1966;
- Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, 1950;
- Pactului Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE, 1990.

3. În sensul prezentelor Linii resurse administrative în procesele electorale sunt resursele umane, financiare, materiale în natură și alte resurse imateriale de care dispun deopotrivă deținătorii unei funcții și funcționarii publici implicați în procesele electorale, care derivă din controlul acestora asupra personalului, resurselor financiare și alocațiilor din sectorul public, din accesul la facilitățile publice, precum și resursele rezultate din faptul că aceștia se bucură de prestigiu sau constituie o prezență publică în urma alegerii lor într-o funcție electivă sau deținerii calității de funcționari publici, fapt care le-ar putea conferi un avantaj politic sau alte forme de suport.

II. Cadrul legal privind prevenirea utilizării 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 legi organice:

Art. 1 din Codul electoral

Noțiuni generale

resurse administrative – resurse umane, financiare și materiale de care dispun în egală măsură persoanele cu funcții de demnitate publică, persoanele cu funcții de răspundere și funcționarii publici și care derivă din controlul acestor persoane asupra personalului, a resurselor financiare și a alocațiilor din bugetul public național, din accesul la facilitățile publice sau din administrarea de către aceste persoane a bunurilor mobile și imobile ce fac parte din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.

Art. 16 alin. (3) din Codul electoral

Restricții

Candidații în alegeri, după caz participanții la referendum care, în virtutea funcției pe care o dețin, sunt obligați să respecte regimul juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, precum și alte restricții și limitări prevăzute de normele juridice speciale, inclusiv în scopul prevenirii utilizării ilicite a resurselor administrative în perioada electorală, își suspendă activitatea în funcția respectivă din momentul începerii campaniei electorale. Persoanele care cad sub incidența acestor prevederi sunt:

- a) viceprim-miniștrii, miniștrii și membrii din oficiu ai Guvernului;

b) secretarul general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, secretarul general al Parlamentului, secretarul general al Guvernului, secretarii generali adjuncți ai Guvernului, secretarii de stat, secretarii generali ai ministerelor;

c) conducătorii și adjuncții conducătorilor autorităților publice centrale și ai structurilor organizaționale din sfera lor de competență;

d) președinții și vicepreședinții raioanelor;

e) primarii și viceprimarii;

f) pretorii și vicepretorii;

g) secretarii consiliilor locale și ai preturilor;

h) funcționarii/angajații care au obligația de a-și suspenda raporturile de serviciu/muncă potrivit normelor juridice speciale ce reglementează activitatea acestora.

Art. 50 din Codul electoral

Principiile de finanțare a grupurilor de inițiativă, a concurenților electorali și a participanților la referendum

Finanțarea, precum și susținerea materială sub orice formă a grupurilor de inițiativă, a companiilor electorale se realizează cu respectarea următoarelor principii:

a) principiul legalității, prin respectarea prevederilor prezentului cod și ale cadrului legal conexe;

b) principiul egalității de șanse sau al tratamentului egal în procesul electoral, inclusiv prin asigurarea echilibrului de gen și a accesului persoanelor cu nevoi speciale;

c) principiul transparenței veniturilor și cheltuielilor, prin prezentarea în mod corect și obiectiv de către concurenții electorali, grupurile de inițiativă, candidații independenți și participanții la referendum a rapoartelor privind finanțarea companiilor electorale și a grupurilor de inițiativă și publicarea acestora;

d) principiul independenței grupurilor de inițiativă, a candidaților independenți, a concurenților electorali și a participanților la referendum față de donatori;

e) principiul integrității campaniei electorale;

f) principiul proporționalității în realizarea procedurilor electorale, inclusiv în aplicarea sancțiunilor de către organele electorale.

Art. 54 alin. (5) lit. f), alin. (6) lit. e) și (7) din Codul electoral

Condițiile și modul de susținere financiară a companiilor electorale

Se interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă a grupurilor de inițiativă, a companiilor electorale de către autoritățile publice finanțate de la bugetul public național, autoritățile/instituțiile publice la autogestiune, întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni, ai căror fondatori sunt autoritățile administrației publice centrale și locale, întreprinderile de stat sau municipale, conform Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, sau alte persoane juridice finanțate de la bugetul public național sau care au capital de stat, cu excepția cazurilor în care acordarea de servicii sau susținerea materială este în mod expres prevăzută de legislație.

Se interzice concurenților electorali, participanților la referendum și grupurilor de inițiativă să utilizeze resurse administrative, cu excepția cazului prevăzut la art. 70 alin. (6).

Încălcarea prevederilor alin. (5) și (6) din prezentul articol se constată de organul electoral competent, inclusiv cu suportul organelor de resort și celor de drept, iar sumele primite/utilizate în condițiile alineatelor menționate se fac venit la bugetul de stat în baza unei hotărâri a Comisiei Electorale Centrale. Actul administrativ de constatare a încălcărilor și, după caz, de aplicare a sancțiunilor prevăzute la art.102 alin. (2) lit. a), c) sau e), emis de organul electoral, din momentul în care rămâne definitiv, se aduce la cunoștința organelor de drept pentru tragerea la răspundere contravențională sau penală, după caz, în condițiile art. 103 și 104.

Art. 70 alin. (4) și (6) din Codul electoral Agitația electorală

În programele electorale, în materialele de agitație electorală, în acțiunile de agitație electorală și în publicitatea electorală care vizează, într-un fel sau altul, grupurile de inițiativă, concurenții electorali și participanții la referendum concurenții electorali și participanții la referendum nu pot fi utilizate imagini ce reprezintă culte religioase sau părți componente ale acestora, persoane oficiale străine, instituții de stat sau autorități publice de peste hotare, organizații internaționale, precum și atributele partidelor politice declarate neconstituționale. Se interzic combinarea de culori și/sau sunete care evocă simboluri ale altui stat, utilizarea materialelor în care apar personalități istorice de peste hotare, simbolistica unor state străine sau organizații internaționale sau imaginea unor persoane oficiale străine, dacă acestea duc la contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional. Prin derogare, prevederile respective nu se aplică în cazurile ce vizează angajamentele asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale încheiate cu Uniunea Europeană.

Se interzice candidaților să utilizeze resursele administrative, inclusiv prin lansarea sau participarea la lansarea proiectelor de infrastructură sau a achizițiilor efectuate din bugetul public național, utilizarea echipamentelor, a mijloacelor și a bunurilor publice în perioada electorală. 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.

Art. 89 alin.(3) și (6) din Codul electoral

Principii generale privind reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă

Instituțiile mass-media nu vor adopta tratamente privilegiate față de grupurile de inițiativă, concurenții electorali și participanții la referendum în virtutea statutului social și/sau a funcțiilor pe care le dețin candidații acestora.

Instituțiile mass-media 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 electorali (candidaților în alegeri), a grupurilor de inițiativă, a participanților la referendum sau a altor entități. Jurnaliștii legitimați de instituțiile mass-media și confirmați de Comisia Electorală Centrală au acces la ședințele organelor electorale, la operațiunile electorale și informațiile cu caracter electoral în aceleași condiții ca și observatorii.

Art. 102 din Codul electoral

Răspunderea juridică

Persoanele fizice și juridice, grupurile de inițiativă, concurenții electorali și participanții la referendum, precum și alți subiecți implicați în procesul electoral care încalcă prevederile actelor normative în domeniul electoral, împiedică exercitarea liberă a drepturilor electorale, împiedică activitatea organelor electorale poartă răspundere în conformitate cu legislația.

Pentru încălcarea actelor normative în domeniul electoral, Comisia Electorală Centrală sau, după caz, consiliul electoral de circumscripție, din oficiu sau în temeiul cererii formulate de o altă autoritate competentă ori la cererea contestatarilor, poate aplica sau solicita aplicarea următoarelor sancțiuni de bază sau complementare:

- a) avertismentul;
- b) privarea de timpii de antenă gratuită și/sau contra plată pentru o perioadă de la 24 până la 48 de ore, care poate fi aplicată doar după ce a fost dată sancțiunea sub formă de avertisment;
- c) lipsirea de alocații de la bugetul de stat;
- d) sancțiunea contravențională care, conform Codului contravențional, ține de competența Comisiei Electorale Centrale;
- e) anularea înregistrării, a acreditării sau a confirmării subiecților electorali;
- f) solicitarea radierii din oficiu a partidelor politice în condițiile Legii nr. 294/2007 privind partidele politice.

Sancțiunea sub formă de avertisment poate fi aplicată prin hotărâre a Comisiei Electorale Centrale pentru încălcarea actelor normative în domeniul electoral, altele decât cele stabilite la alin. (5), – în cazul oricărui tip de alegeri, precum și prin hotărâre a consiliului electoral de circumscripție – în cazul alegerilor locale și al referendumurilor locale.

Comisia Electorală Centrală aplică partidelor politice înregistrate în calitate de concurenți electorali sancțiunea complementară privind lipsirea de alocații de la bugetul de stat pentru o perioadă de la 2 luni până la un an doar în cazul aplicării repetate a sancțiunii sub formă de avertisment în cursul unei perioade electorale pentru încălcări privind finanțarea grupurilor de inițiativă și/sau a campaniei electorale.

Anularea înregistrării se aplică prin hotărâre a organului electoral care a înregistrat subiectul electoral în cazul în care se constată:

- a) folosirea fondurilor financiare și materiale nedeclarate mai mult de 1% raportat la plafonul mijloacelor ce pot fi transferate în contul fondului electoral sau cel destinat grupului de inițiativă;
- b) depășirea plafonului fondului electoral sau al celui destinat grupului de inițiativă;
- c) utilizarea mijloacelor financiare din străinătate, cu excepția donațiilor din partea cetățenilor Republicii Moldova cu venituri obținute în afara țării;
- d) nesuspendarea din funcție de către candidatul care are această obligație. În acest caz se anulează înregistrarea concurentului electoral, a candidatului independent sau se exclude candidatul respectiv din lista concurentului electoral;
- e) nerespectarea restricțiilor stabilite la art. 16 alin. (2) lit. c)–f) și nedeclararea acestora de către candidat în condițiile art. 68 alin. (1) lit. f);
- f) încălcarea prevederilor art. 54 alin. (6) lit. a);
- g) nerespectarea cerințelor stabilite la art. 68, 112, 113 și 139.

În cazul încălcării prevederilor prezentului cod și ale altor acte normative în domeniul electoral de către funcționarii electorali, Comisia Electorală Centrală sau, după caz, consiliul electoral de circumscripție poate să le aplice, în temeiul hotărârii, următoarele sancțiuni:

- a) avertismentul;
- b) revocarea din componența organelor electorale și a aparatelor de lucru ale acestora;
- c) excluderea din Registrul funcționarilor electorali;
- d) privarea de dreptul de a desfășura orice activitate în cadrul organelor electorale pentru un termen de la un an până la 4 ani.

Pentru încălcarea actelor normative privind reflectarea alegerilor de către furnizorii de servicii media, Consiliul Audiovizualului poate aplica sancțiunile stabilite de Codul serviciilor media audiovizuale.

În cazul încălcării de către observator a cadrului normativ electoral, organul electoral care a acreditat observatorul este în drept să îi aplice, prin adoptarea unei hotărâri în acest sens, ținând cont de gravitatea încălcării, una dintre următoarele sancțiuni: avertismentul sau anularea acreditării. În sensul prezentului articol, se califică drept încălcare orice acțiune de agitație electorală pentru sau împotriva unui partid politic sau concurent electoral, a unui grup de inițiativă, participant la referendum, a opțiunilor pe marginea întrebărilor la care trebuie să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului sau încercarea de a influența opțiunea alegătorului, precum și nerespectarea obligațiilor ce îi revin observatorului.

Comisia Electorală Centrală poate solicita Agenției Servicii Publice radierea din oficiu a partidelor politice în condițiile Legii nr. 294/2007 privind partidele politice.

Art. 103 din Codul electoral

Răspunderea penală

Se consideră încălcări ale prezentului cod și sunt pasibile de răspundere penală faptele prevăzute în Codul penal.

Președinții organelor electorale și alte persoane cu funcții de răspundere sunt obligați să informeze imediat, dar nu mai târziu de 48 de ore din momentul constatării, organele procuraturii sau organele afacerilor interne despre acțiunile ce conțin elemente constitutive ale unei infracțiuni privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, care le-au devenit cunoscute.

Art. 104 din Codul electoral

Răspunderea contravențională

Se consideră încălcări ale prezentului cod și sunt pasibile de răspundere contravențională faptele prevăzute în Codul contravențional.

Contravențiile se constată și se examinează în conformitate cu prevederile Codului contravențional. Președinții organelor electorale și alte persoane ce dețin informații concludente despre comiterea unor contravenții sunt obligați să informeze imediat, dar nu mai mult de 48 de ore din momentul constatării, organele constatatoare cu privire la faptele care le-au devenit cunoscute și care conțin elemente constitutive ale unei contravenții privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Art. 128, 152, 176, 212, 241 din Codul electoral
Alegerile [referendumul] nule

Dacă, în procesul electoral, în ziua alegerilor [referendumului] și/sau la numărarea voturilor, au fost comise încălcări ale prezentului cod care au influențat rezultatele votării și atribuirea mandatelor, alegerile [referendumul] sunt declarate nule.

Art. 5 alin. (3) din Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice
Suștinerea de către stat a partidelor politice

Suștinerea partidelor politice de către stat se realizează doar în baza legii.

Art. 26 alin. (6) lit. d) din Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice
Donațiile

Se interzice finanțarea, prestarea unor servicii cu titlu gratuit ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, a partidelor politice 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 în mod expres prevăzută de legislație.

Art. 31¹ din Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice
Încălcarea prevederilor privind donațiile și cotizațiile de membru

În cazul în care un partid politic primește cotizații sau donații cu încălcarea prevederilor art. 25¹ și 26, inclusiv în cazul primirii cotizațiilor sau donațiilor care depășesc plafoanele stabilite, acesta este obligat, în termen de 3 zile, să verse în bugetul de stat sumele primite cu încălcarea legii.

În cazul nerespectării cerinței prevăzute la alin. (1), Comisia Electorală Centrală emite o somație scrisă adresată partidului politic, prin care îi solicită să verse la bugetul de stat sumele primite cu încălcarea legii, să înlăture încălcarea și să informeze comisia despre măsurile întreprinse, în termen de 3 zile lucrătoare de la emiterea somației.

Neexecutarea somației Comisiei Electorale Centrale constituie contravenție și se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional.

În cazul repetării, pe parcursul unui an calendaristic, a încălcării prevăzute la alin. (3), Comisia Electorală Centrală adoptă o hotărâre privind lipsirea partidului respectiv de dreptul la alocațiile de la bugetul de stat pentru o perioadă de la 2 luni la un an.

Art. 48¹ alin. (7) din Codul contravențional
Încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice, ale fondurilor electorale și ale grupurilor de inițiativă

Utilizarea ilicită de resurse administrative, inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative, în perioadele electorale, dacă aceasta nu constituie infracțiune, se sancționează cu amendă de la 90 la 300 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de la 3 luni la un an.

Art. 181² alin. (2) din Codul penal

Încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale

Utilizarea de resurse administrative, inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative în perioada electorală, dacă au fost cauzate daune în proporții mari, se pedepsește cu amendă în mărime de la 6000 la 8000 de unități convenționale sau cu închisoare de până la 5 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de până la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 13000 la 15000 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

5. PREVEDERI DIN ACTE INTERNAȚIONALE:

Art. 25 din Convenția ONU privind Drepturile Civile și Politice, 1966

Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una din 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 funcțiunile 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 organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.

Pct. 2.3 din Codul bunelor practici în materie electorală, Comisia de la Veneția Egalitatea șanselor

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

Pct. 2.2 din Codul de bune practici în materie de referendum, Comisia de la Veneția Egalitatea de șanse

Trebuie asigurată egalitatea de șanse între partizanii și adversarii propunerii supuse la vot. Aceasta implică neutralitatea autorităților administrației publice, în special referitor la: campania pentru referendum; acoperirea de către mass-media, în special cele publice; finanțarea din fonduri publice a campaniei și a actorilor săi; afișajul și publicitatea; dreptul la demonstrații pe căile publice.

Pct. 1.4.1 și 1.4.5 din Linii directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, Comisia de la Veneția
Neutralitatea

Cadrul normativ trebuie să asigure neutralitatea Serviciului Public prin interzicerea desfășurării activităților de campanie de către oficiali în exercitarea funcției publice, prin participarea ca și candidați în alegeri sau prin susținerea unor candidați. Acest lucru se aplică atât instituțiilor publice cât și celor semi-publice. Este foarte importantă menținerea unei separații între stat și partidele politice; în particular partidele politice nu ar trebui să fie asociate statului.

Cadrul normativ trebuie să asigure reflectarea obiectivă, imparțială și echilibrată a evenimentelor legate de alegeri de către mijloacele publice de informare în masă. Legea și practica trebuie să asigure împreună faptul că posturile publice nu sunt implicate în campania „ascunsă” în favoarea sau împotriva anumitor competitori electorali.

Pct. II.1.3. din Linii directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, Comisia de la Veneția

Cadrul legislativ ar trebui să interzică ca autoritățile publice, precum și organismele publice și semi-publice aflate în exercițiul funcțiilor lor să se implice în timpul procesului electoral în activități prin care să favorizeze sau să defavorizeze, intenționat sau accidental, un partid politic sau un candidat. Aceasta se referă la fonduri publice (din bugetul de stat sau local), precum și resurse instituționale (personal, vehicule, infrastructură, telefoane, computere etc.).

Pct. II.2.3. din Linii directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, Comisia de la Veneția

Partidelor politice și candidaților ar trebui să li se ceară să precizeze sursele și destinațiile fondurilor, pentru a fi posibilă identificarea potențialelor folosiri greșite ale resurselor administrative. Orice utilizare a resurselor administrative în favoarea partidelor sau candidaților ar trebui considerată și înregistrată ca o contribuție la finanțarea campaniei electorale a acestora.

III. Tipuri de resurse administrative

6. Orice persoană implicată în procesele electorale, indiferent de statutul său, nu trebuie să abuzeze de resursele administrative în sprijinul sau împotriva oricărui partid politic, grup de inițiativă, candidat la alegeri sau participant la referendum, care pot fi manifestate prin următoarele forme:

6.1. **Resurse legale** (legislative și de reglementare) - folosirea de către concurentul electoral a organelor de decizie: legislative și executive, de drept și a instanțelor judecătorești, pentru a deveni subiect electoral, ori excluderea contracandidatului din cursa electorală.

Una din garanțiile de care beneficiază candidatul la alegeri împotriva folosirii abuzive a resurselor administrative, stabilite la art.72 alin.(2) din Codul electoral, constă în faptul că, fără a-și da consimțământul, candidatul nu poate fi concediat ori transferat la o altă muncă sau funcție, acest lucru fiind un obstacol legal pentru persoane cu funcții de răspundere (conducători ai entităților) de a utiliza abuziv atribuțiile lor în detrimentul candidatului.

Corpul legislativ urmează să țină cont de recomandările date de Comisia de la Veneția în Codul bunelor practici în materie electorală, potrivit cărora modificările esențiale ale Codului (sistem electoral, organe electorale și circumscripții electorale) nu ar trebui să fie admise cu mai puțin de un an înainte de ziua preconizată pentru alegeri, fiind admisibile numai ajustări tehnice de reglementare a procesului electoral.

De asemenea art. 11 din Codul electoral stipulează că sistemul electoral și modalitatea de constituire a circumscripțiilor electorale sau a organelor electorale nu pot fi modificate decât cu cel puțin un an înainte de scrutinul național, iar proiectele actelor normative pentru modificarea Codului electoral se transmit spre avizare Comisiei Electorale Centrale.

Exemple:

- cu puțin timp înainte de alegeri forul legislativ modifică prevederile legale pentru a facilita propriul candidat sau, invers, exclude oponentii (modifică vârsta necesară pentru a candida, introduce obligativitatea deținerii unor documente suplimentare pentru a candida, instituie depunerea arvunei etc.);

- oponentul este transferat în altă localitate decât unde el candidează.

6.2. Resurse instituționale - utilizarea echipamentului de birou, a mijloacelor de transport, a structurilor guvernamentale, a funcționarilor publici subordonați și a altor resurse materiale și umane, finanțate din fonduri de stat, pentru organizarea și desfășurarea activităților, atât preelectorale cât și electorale.

De notat că, pornind de la practica judecătorească, faptul utilizării resurselor administrative de către candidat poate constitui temei pentru declararea nulității alegerilor cu excluderea acestuia din alegerile repetate. Cu toate acestea, persoanele care candidează la funcții electivă, cu excepția celor care cad sub incidența prevederilor art.16 alin.(3) din Codul electoral nr. 325/2022, nu sunt obligate să-și suspende pe durata campaniei electorale funcția pe care o dețin. Prin urmare, aceste persoane pot utiliza resurse instituționale, însă nu în scopul obținerii beneficiilor electorale, ci în vederea realizării activității funcționale. De exemplu, persoanelor care se bucură de dreptul de a fi protejate de stat nu le poate fi imputată folosirea resurselor administrative la efectuarea vizitelor cu scop electoral (utilizarea automobilului și pazei). Totodată, acțiunile persoanelor care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, transformă vizitele de lucru în evenimente cu conotație electorală pot fi calificate drept abuz de resurse administrative.

În cazul în care clădirile și infrastructura publică sunt folosite în scopuri de campanie electorală ar trebui să se asigure accesul egal la ele al tuturor candidaților și partidelor politice.

Exemple:

- Prim-ministrul/Președintele RM/Președintele Parlamentului, nefiind persoane care în temeiul art. 16 alin. (3) din Codul electoral nr. 325/2022 sunt obligate să-și suspende activitatea în funcția pe care o dețin, utilizează automobile de serviciu, subalternii, încăperi guvernamentale, serviciile de presă și de protocol în diferite evenimente pe care le transformă în agitație electorală și îndeamnă alegătorii să voteze un anumit candidat, nu neapărat propria candidatură (deschiderea festivă a unui edificiu, conferirea premiilor etc.);

- utilizarea edificiilor administrative și a utilajelor pentru difuzarea sau afișarea agitației electorale (primarul/șeful unității afișează agitația electorală pe clădiri aflate în gestiunea organului administrației publice locale sau distribuie cărțuții electorale pentru publicul larg);

- producerea materialelor cu caracter de agitație electorală din contul bugetului de stat/local (presa periodică a administrației publice centrale și locale sau cărțului, pliante cu subiecte de ordin general, dar care conțin elemente de agitație);

- persoana care cade sub incidența art. 16 alin. (3) din Codul electoral nr. 325/2022 de jure se suspendă din funcție, însă de facto continuă să utilizeze biroul, automobilul de serviciu etc.

6.3. Resurse forțate - folosirea metodelor forțate împotriva adversarilor politici, susținătorilor și alegătorilor lor și pentru influența lor nedreaptă.

Această formă de utilizare a resurselor administrative poate fi manifestată prin crearea obstacolelor pentru subalterni (colectivul de muncă) de a participa la întruniri electorale ale adversarului electoral, sau invers: constrângerea colectivului să participe la o manifestație electorală, blocarea transportului cu susținători care se deplasează la întrunirea electorală sau blocarea accesului în spațiul destinat întrunirii electorale sub diferite pretexte. Ideea fundamentală este că forțele politice trebuie să fie capabile de a-și exprima opiniile prin intermediul mijloacelor publice de informare în masă și că toate forțele politice trebuie să beneficieze de dreptul de a organiza întruniri, inclusiv pe străzile principale, de a distribui materiale publicitare și de a-și exercita dreptul de a afișa postere electorale.

Impunerea de a colecta semnături în favoarea candidatului/problemei supuse referendumului, sau a semna în lista de subscripție urmează, de asemenea, privită ca utilizare inadmisibilă de resurse administrative.

În orice caz, organele abilitate urmează să reacționeze prompt la astfel de situații prin soluționarea chestiunilor care aduc atingere exercitării libere a drepturilor actorilor implicați.

Exemple:

- conducătorul instituției bugetare în orele de lucru adună colectivul la o întrunire electorală, inclusiv pentru colectarea semnăturilor, pe de altă parte nu permite colectivului de muncă să participe în afara orelor de muncă la o întrunire electorală, inclusiv prin crearea artificială a unor porunci, stabilirea unor atribuții suplimentare;

- conducătorul instituției bugetare impune subalternii să distribuie, difuzeze, plaseze materiale de agitație electorală, inclusiv în propriile încăperi de lucru sau automobile.

6.4. Resurse media - furnizarea de condiții privilegiate subiectului electoral sau candidatului acestuia, de către agențiile media finanțate din bugetul de stat și cel local.

Incapacitatea mijloacelor de informare în masă de a comunica și a prezenta informația despre campania electorală și candidați în mod imparțial este una din problemele majore în alegeri. Aceleași obligații pe care le au radiodifuzorii publici de a acorda în mod egal tuturor candidaților spațiul de antenă și de a reflecta echidistant campania electorală trebuie să le revină și radiodifuzorilor privați, indiferent de faptul dacă organizează dezbateri electorale sau nu.

Potrivit art.89 alin.(4) din Codul electoral nr. 325/2022, în perioada electorală, instituțiile mass-media, sunt obligate să facă distincție clară în materialele lor jurnalistice între exercitarea funcțiilor oficiale de către persoanele care nu cad sub incidența art. 16 alin. (3) și activitatea electorală a acestora.

La rândul său, în conformitate cu art. 89 alin.(5) din Codul electoral nr. 325/2022, concurenții electorali (candidații) sau participanții la referendum care se consideră lezați în drepturi beneficiază

de dreptul la replică. Cererea scrisă privind acordarea dreptului la replică se depune la instituția mass-media în termen de 2 zile de la difuzarea/publicarea informației. În cazul furnizorilor de servicii media, refuzul de a acorda dreptul la replică se contestă la Consiliul Audiovizualului, iar în cazul instituțiilor mass-media scrise – la Comisia Electorală Centrală. Dreptul la replică se acordă în termen de 3 zile de la depunerea cererii/contestației, în condiții egale/similare cu cele în care au fost lezate drepturile legitime.

Prin urmare, organele abilitate urmează să reacționeze prompt la satisfacerea acestui drept, or, în cazul unui refuz neîntemeiat din partea radiodifuzorului public, acțiunea urmează a fi privită ca folosire abuzivă de resursa administrativă.

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 pentru Drepturile Omului a statuat (cazul Bowman vs. Marea Britanie, 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:

- difuzorii publicii reflectă activitatea organelor administrației publice centrale și locale, însă nu deosebesc activitatea de bază a organelor și persoanelor implicate (demnitari și funcționari publici) de cea electorală, fiind prezentate și acțiunile electorale, deși pentru aceasta este blocul de eter destinat evenimentelor electorale, adică fără separarea acestora;

- difuzorii publicii reflectă doar activitatea demnitarilor de stat care candidează la funcții electivă sau fac agitație în favoarea propriilor candidați și ignoră reflectarea activității altor candidați, sau o reflectă mai puțin timp și/sau cu o conotație negativă;

- difuzorii publici prezintă activitatea persoanelor care și-au suspendat activitatea în condițiile art. 16 alin. (3) din Codul electoral nr. 325/2022 ca fiind și mai departe în postura respectivă.

7. Cerința explicită a Liniilor directoare comune privind prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, aprobate de Comisia de la Veneția, este ca autoritățile publice și funcționarii publici să acționeze în mod imparțial pe parcursul întregului proces electoral în timp ce își duc la îndeplinire atribuțiile legale.

Este deosebit de important să se asigure integritatea judecătorilor, procurorilor, organelor de poliție și a funcționarilor electorali. De menționat că, deși o parte din membrii organelor electorale sunt înaintați de partidele politice reprezentate în Parlament, aceștia în nici un caz nu trebuie să promoveze interesele partidului care i-a propus, ci să asigure adoptarea unor decizii imparțiale în conformitate cu prevederile legale, fiind o balanță pentru neadmiterea favorizării intereselor unor anumiți candidați.

8. În conformitate cu paragraful 41 din Codul bunelor practici în domeniul partidelor politice, în afară de formele de finanțare publică prevăzute prin lege, candidații și partidele politice trebuie să se abțină din a primi asistență financiară sau de altă natură din partea autorităților publice, în special a celor conduse de către membrii lor. Această condiție este aplicabilă și pentru entități de drept privat, controlate de stat (întreprinderi de stat și municipale, societăți pe acțiuni etc.). Prin urmare, oferirea de resurse materiale sau financiare în condiții preferențiale de către o entitate comercială aflată sub

controlul statului (deține reprezentanți în organul de administrare) unui concurent electoral sau donatorului concurentului nu poate fi admisă.

De menționat că orice conflict de interese, inclusiv de interes personal, urmează a fi privit și evaluat inclusiv prin prisma prevederilor Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale. De notat că, având obligația de a declara toate conflictele de interese și de a exercita atribuțiile de serviciu cu imparțialitate și obiectivitate, în conformitate cu art.18 alin.(2) din legea vizată, persoanele aflate în serviciul public nu pot să obțină beneficii neprevăzute de lege sau de contractul individual de muncă datorită funcției deținute anterior.

La rândul său, potrivit art.13 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 133/2016, conducătorul organizației publice este obligat să nu admită, cu bună știință, ca persoanele care activează în organizația pe care o conduce să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu aflându-se în situație de conflict de interese.

III. Dispoziții finale

9. Întregul ansamblu de drepturi și obligații trebuie să fie reglementat în mod clar, cu respectarea dreptului la un tratament egal al tuturor candidaților, iar orice nerespectare a acestui drept trebuie sancționată în mod adecvat, garantând organizarea și desfășurarea unor alegeri libere și corecte.

10. Organele de stat ca exponente ale puterii administrative, indiferent de nivelul și statutul acestora, sunt formate în exclusivitate prin intermediul unor alegeri, iar admiterea faptelor de utilizare a resurselor administrative la izvorul formării, după cum sunt alegerile, distorsionează temelia acestora și, în consecință, duc la ineficiența activității în interesul cetățeanului, - ultimul fiind elementul primar al puterii în stat.