



CENTRUL DE ANALIZĂ ȘI PREVENIRE A CORUPȚIEI

CENTRE FOR THE ANALYSIS AND PREVENTION OF CORRUPTION

09 decembrie 2021

**Doamnei Olesea Stamate,
Președinte a Comisiei juridice, numiri și imunități**

Stimată doamnă Președinte,

Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) a examinat proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative (coruperea alegătorilor și corupția politică), inițiativă legislativă a a Guvernului, înregistrată în Parlament cu nr.347 din 10.11.2021.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.347 din 10.11.2021, cu remarci și recomandări pentru îmbunătățirea textului proiectului când va fi examinat de către comisia juridică numiri și imunități și dezbătut în Plenul Parlamentului.

Anexă: Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.347 din 10.11.2021

**Cu respect,
Viorel Pîrvan,
Coordonator proiecte CAPC**

Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova

OPINIE
la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative
(coruperea alegătorilor și corupția politică)

inițiativă legislativă a Guvernului,
înregistrată în Parlament cu nr. 347 din 10.11.2021

CONSIDERAȚII GENERALE

Proiectul legii a fost elaborat de Ministerul Justiției și înaintat în Parlament cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului (*hotărârea Guvernului nr. 329 din 10.11.2021*). Prin proiectul de lege se propune operarea unui șir de amendamente la Codul penal, Codul contravențional, Codul electoral și Legea 294/2007 privind partidele politice.

Potrivit notei informative la proiect, scopul amendamentelor este *îmbunătățirea legislației electorale a Republicii Moldova pentru organizarea și desfășurarea liberă și corectă a procesului electoral, racordînd astfel legislația electorală la obligațiile și standardele internaționale [...] urmărește stabilirea unui cadru normativ eficient, funcțional și durabil, fapt care va genera o bună aplicare a legii pe segmentul corupției politice și respectarea acesteia de către subiecții de drept. Prin urmare, prin prisma modificărilor introduse se garantează posibilitatea efectivă de exercitare a dreptului la vot și a celui de a fi ales, precum și fundamentarea integrității, transparenței și echidistanței procedurilor electorale.*

Sinteza informațiilor conținute în nota informativă arată că aceasta nu întrunește condițiile impuse de Legea 100/2017 privind actele normative în partea ce ține de asigurarea unei cercetări prealabile a domeniului în care a fost propusă intervenția legislativă. Articolul 25 alin. (1) al Legii 100/2017 prevede că studiile prealabile *se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene.*

În contrast cu cele stabilite de Legea 100/2017, argumentarea proiectului este fundamentată pe un șir de alegații teoretice, doctrinare și nu conține o analiză a datelor statistice, a cazuisticii și tipologiei încălcărilor examinate de Comisia Electorală Centrală, precum și a specificului dosarelor de corupere a alegătorilor instrumentate anterior de către organele de urmărire penală competente (Procuratura Anticorupție). O asemenea analiză este importantă reieșind din faptul că majoritatea modificărilor din proiectul actului normativ se referă la creșterea sancțiunilor pentru încălcarea legislației electorale și comiterea acțiunilor de corupere a alegătorilor.

Ținem să invocăm în context constatările unui [Studiu publicat de CAPC în 2020](#) care a analizat modul de reacție a autorităților (CEC și Procuratura Anticorupție) la încălcările și potențialele cazuri de corupere a alegătorilor în cadrul alegerilor locale generale din 2019. Astfel, CAPC a formulat în adresa Procuraturii Anticorupție (autoritatea competentă să exercite urmărirea penală în cazul infracțiunilor prevăzute de articolele 181¹ și 181² din Codul penal, conform competenței atribuite prin art. 270¹ al Codului de procedură penală) **7 sesizări** privind acțiunile de pretinsă corupere a alegătorilor. Deși Procuratura Anticorupție a pornit 4 procese penale, ulterior toate 4 au fost clasate, fiind invocate varii motive: nu erau întrunite elementele infracțiunii, lipsa temeiurilor pentru declanșarea unor investigații etc.

În același timp, deși face referințe la unele opinii ale Comsiei de la Venetia care vizează domeniul electoral, totuși, nota informativă nu operează cu extrase, recomandări din opiniile concrete ale Comisiei. De asemenea, nota informativă nu prezintă o analiză comparată a normelor naționale cu experiența și legislația altor state care, în opinia noastră, ar fi fost oportună pentru identificarea și stabilirea unor opțiuni normative mai bune.

COMENTARIU ȘI RECOMANDĂRI CONCRETE LA TEXTUL PROIECTULUI

- Art. I. Modificările la Codul electoral

Amendamentul propus la alin. (7) al art. 52 privind interdicția utilizării resurselor administrative este salutar. Totuși, formularea "[...] Autoritățile/instituțiile publice și cele asimilate acestora..." este ambiguă, nu răspunde exigențelor textului normativ, deoarece permite interpretări extensive și poate provoca abuzuri în procesul de aplicare de către autoritățile responsabile. Pentru a diminua potențialul de risc al normei se recomandă fie a oferi lista exhaustivă a instituțiilor/autorităților asimilate celor publice, fie a include referința la actul normativ care oferă definiția de autoritate/instituție asimilată autorității/instituției publice.

- Art. II. Modificările la Codul penal

Apreciem faptul că normele din Codul penal care se referă la infracțiunile din domeniul electoral au fost precizate, inclusiv au fost incluse și forme agravante pentru 2 articole ale Codului penal: **art. 181 Împiedicarea exercitării libere a dreptului electoral sau a activității organelor electorale** și **art. 181¹ Coruperea alegătorilor**.

Totuși, în lumina constatărilor din partea generală a prezentei opinii, considerăm că majorarea sancțiunilor nu va contribui la o investigare mai eficientă a infracțiunilor enunțate. Experiența CAPC de sesizare a Procuraturii Anticorupție privind cazurile de presupusă corupere a alegătorilor (dezvoltată în [Studiul sus-citat](#)) a arătat:

- *formalism exagerat în abordarea autorităților responsabile: în majoritatea acțiunilor de investigare s-a făcut referință la alte acte de constatare anterioare, fără a fi listate argumentele refuzului; nu au fost întreprinse acțiuni pro-active pentru a stabili în anumite cazuri identitatea făptuitorului sau conexiunea unor protagoniști ai sesizărilor cu concurenții electorali;*

- *investigarea faptelor expuse în sesizări s-a limitat, potrivit textului ordonanțelor procurorilor și a încheierilor ofițerilor de urmărire penală, doar la audierea martorilor, fără a fi solicitate sau examinate alte documente sau circumstanțe, care puteau servi ca elemente de probă (spre exemplu, stabilirea provenienței surselor pentru organizarea unor evenimente în cadrul alegerilor, stabilirea identității făptuitorului, atunci când coruperea a avut loc în preajma secțiilor de votare în ziua alegerilor etc.);*

- *Modul de investigare a presupuselor acțiuni de corupere a alegătorilor arată și asupra unei distribuirii difuze a competențelor: chiar dacă PA îi este atribuită expres competența urmăririi penale în cazul acestei categorii de infracțiuni, practica demonstrează că investigarea este delegată altor organe, care inclusiv adoptă decizii finale asupra pornirii sau nepornirii urmăririi penale, ceea ce este în discordanță cu prevederile în vigoare ale CPP;*

- *Pornirea urmăririi penale în condițiile actualei legislații și practicii de interpretare de către procurori a normei art. 181¹ din Codul penal este, practic, o "misiune imposibilă". Argumentul principal al nepornirii urmăririi penale este invocarea imposibilității de a*

demonstra scopul autorului infracțiunii și anume "de a determina alegătorul să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale", precum și a intenției directe a făptuitorului care a dat bunuri, bani sau a oferit servicii;

- Aparent, acțiunile de corupere a alegătorilor nu vor putea fi detectate, constatate și, respectiv, sancționate în lipsa unor probe fundamentale, lipsite de echivoc, care trebuie să demonstreze interacțiunea directă dintre corupător și cel supus coruperii, precum și a îndemnului direct și explicit de a vota/a nu vota un anumit concurent electoral. Altfel spus, în cazul în care acțiunea de corupere a alegătorilor nu este documentată în flagrant delict (transmiterea bunurilor și îndemnul de a vota/a nu vota un concurent), atunci orice alte sesizări, comunicări, denunțuri despre coruperea alegătorilor (în cadrul alegerilor sau post-factum) vor rămâne în afara atenției organelor de urmărire penală.

Reieșind din cele expuse mai sus, considerăm că majorarea sancțiunilor pentru componentele de infracțiuni arătate mai sus nu va atinge efectul scontat. Din perspectiva unei politici penale robuste este important ca sancțiunile să fie nu doar disuasive/descurajatoare, dar trebuie să fie iminente. În lipsa unor acțiuni proactive și dedicate a subiecților abilitați cu aplicarea normei penale și sancționarea efectivă a făptuitorilor, orice majorări a sancțiunilor nu va produce efectul scontat.

- Art. IV Modificările la Codul contravențional

Cu referire la modificările propuse la sancțiunile din Codul contravențional (majorare) reținem argumentele similare expuse în privința modificărilor la Codul penal.

- Art. VI. Intrarea în vigoare a legii

Art. 56 din Legea 100/2017 prevede că *actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării.*

Argumentul autorilor din nota informativă că intrarea în vigoare a legii (mai devreme de o lună din data publicării) ar fi legată de executarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-20211 nu poate fi reținut, atâta timp cât termenul de o lună este prevăzut de Legea 100/2017 inclusiv pentru a oferi timp tuturor adresaților modificărilor legislative să le cunoască și să le înțeleagă (subiecții care vor aplica noile norme și subiecții care urmează se conformeze noilor reguli).

Vom accentua faptul că modificările în cascadă a legislației, fără a oferi timp suficient pentru cunoașterea acesteia afectează procesul de implementare eficientă, generează incertitudine juridică și încalcă principiile stabilității și predictibilității normelor juridice. Din considerentele enunțate, recomandăm revizuirea termenului de intrare în vigoare a modificărilor propuse prin proiectul legii analizat.

CONCLUZII

Cu titlu de concluzii reținem următoarele:

- Proiectul legii își propune să precizeze și să perfecționeze cadrul normativ electoral, în special pe partea ce ține de încălcările din domeniul de referință;
- Nota informativă și argumentele invocate nu sunt suficient întemeiate pe cercetări profunde a domeniului, nu operează cu date și statistici concludente care să arate asupra necesității modificărilor propuse;
- Majorarea sancțiunilor penale și contravenționale nu va produce efectul scontat, dacă va fi păstrată abordarea formalistă a organelor de drept (Procuratura Anticorupție) constatată anterior de CAPC în cadrul unor activități de litigare strategică. Reiterăm faptul că nu gravitatea pedepsei este importantă, dar inevitabilitatea acesteia;
- Intrarea în vigoare a Legii urmează să fie stabilită în concordanță cu prevederile art. 56 din Legea 100/2017: în termen de o lună de la publicarea în Monitorul Oficial. Astfel, va fi oferit timpul necesar ca toți subiecții interesați să cunoască noile reguli și să fie asigurat cadrul necesar pentru implementarea efectivă a acestora.