

Nr. 165 din 19 iulie 2024

## OPINIA

### Asociației Promo-LEX

#### cu privire la proiectul de lege nr. 295 din 09.07.2024 privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 (art.47<sup>1</sup>, 401)

În data de 09.07.2024 un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova au înregistrat proiectul de lege nr. 235 privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 (art.47<sup>1</sup>, 401).

Astfel, proiectul de lege își propune, în principal, suplinirea Codului contravențional nr. 218/2008 cu următoarea normă:

„**Articolul 47<sup>1</sup>**. Coruperea electorală pasivă

(1) Pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor de bani, bunuri, băuturi alcoolice, produse din tutun, produse alimentare, servicii ori de alte foloase în perioada campaniei electorale, în ziua precedentă zilei alegerilor sau în ziua alegerilor în scopul îndeplinirii unor acțiuni în favoarea unui anumit concurent electoral sau în defavoarea altui concurent electoral”

se sancționează cu amendă de la 500 la 750 unități convenționale.

(2) În categoria bunurilor prevăzute la alin.(1) nu sunt incluse cele indicate la art.181<sup>1</sup> alin.(3) din Codul penal al Republicii Moldova nr.985/2002.”

### Constatări și recomandări

1. În primul rând semnalăm că **norma contravențională propusă pentru adoptare are carențe de formulare și admite o interpretare extensivă**, astfel încât sintagma „*în scopul îndeplinirii unor acțiuni*” ar permite agentului constator să încadreze în temeiul acestei norme și activități legale de agitație electorală sau politică.

Atragem atenția că, art. 1 din Codul Electoral nr. 325/2022 stabilește că, *agitația electorală* reprezintă apeluri, declarații, precum și acțiuni de difuzare a informației care au scopul de a-i determina pe alegători să își dea votul pentru unii sau pentru alți concurenți electorali sau pentru una dintre opțiunile la referendum.

De asemenea, art. 70 din Codul electoral care stabilește că *cetățenii Republicii Moldova, partidele politice, blocurile electorale, candidații și persoanele de încredere ale candidaților au dreptul de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali,*

*calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii, prin intermediul mass-mediei, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare.*

La fel, evidențiem că în scopul desfășurării agitației electorale sau politice (care sunt acțiuni în favoarea sau defavoarea unui concurent electoral), persoanele implicate în aceste activități ar putea să primească diurne sau să le fie asigurată hrana, însă pentru primirea sau acceptarea acestor bunuri sau bani, agitorii nu ar trebui să fie sancționați.

În aceste circumstanțe, devine incert cum agentul constatat va face distincție dintre agitație electorală desfășurată sub formă de voluntariat sau ca prestare de servicii (în bază de contract, cu o remunerare) și coruperea electorală. Considerăm că această distincție ar putea fi problema centrală în aplicarea acestui text de lege, ce se propune a fi adoptat.

***Pentru a aduce mai multă claritate și a uniformiza abordările, propunem autorilor proiectului să expună scopul săvârșirii faptei ilicite, în forma prevăzută la art. 181<sup>1</sup> Cod penal - "în scopul determinării alegătorului sau susținătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor, inclusiv al celor regionale".***

2. În aceeași ordine de idei, **nu este clar dacă sintagma „în scopul îndeplinirii unor acțiuni” își propune să cuprindă și întrunirile publice.** În așa caz, în ce privește posibilitatea aplicării sancțiunii pentru exercitarea dreptului la libera întrunire, atunci când acțiunea vizată constă în participarea la întruniri publice în favoarea sau defavoarea unui concurent electoral - Legea privind întrunirile nr. 26/2008, care este legea specială aplicabilă pentru întrunirile publice, și nu interzice primirea de bani, bunuri, servicii, produse alimentare sau alcoolice în schimbul participării la o întrunire publică. Drepturile și obligațiile organizatorilor și participanților sunt aceleași indiferent de natura întrunirii publice la care participă, fie că e vorba de o întrunire electorală sau ne-electorală.

Orice modificare a cadrului legal care vizează libertatea întrunirilor trebuie să se bazeze pe o analiză transparentă și argumentată, întemeiată pe principiile și standardele internaționale privind libertatea de întrunire pașnică, în cadrul unui proces decizional, care respectă legislația privind transparența în procesul decizional.

3. În continuare atragem atenția asupra caracterului **disproporționat al sancțiunii ce se propune a fi aplicată pentru coruperea electorală pasivă.** În mod ipotetic, o persoană poate accepta, spre exemplu băuturi alcoolice sau produse alimentare (de ex. un pachet de paste sau o sticlă de vin), în scopul participării la un eveniment, cum ar fi un protest împotriva sau în defavoarea unui concurent electoral. Pentru o asemenea acțiune, autorii proiectului propun sancționarea persoanei cu amendă contravențională de la 25 000 lei până la 37 500 lei. Pedepșa propusă raportată la fapta comisă este vădit neproporțională, chiar și având în vedere valorile sociale, care se urmăresc a fi promovate - lupta cu corupția electorală.

În context, atragem atenția asupra pct. 82 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 18 din 30.06.2020 privind controlul constituționalității a art. 76<sup>1</sup> alin. (1) din Codul contravențional, prin care Înalta Curte a reținut că legislatorul poate stabili sancțiunile contravenționale, însă respectând cu strictețe proporționalitatea dintre circumstanțele faptei, caracterul și gradul de prejudiciabilitate.

La fel, conform art. 41 alin. (1) și (2) din Codul contravențional nr. 218/2008, sancțiunea contravențională se aplică în funcție de caracterul și de gradul prejudiciabil al contravenției, de caracteristica persoanei și de circumstanțele atenuante și agravante. Față de persoana a cărei vinovăție este dovedită se aplică o sancțiune echitabilă, în limitele și în conformitate cu dispozițiile prezentului cod.

Prin urmare, **recomandăm micșorarea semnificativă a limitei minime a sancțiunii contravenționale**, ținând cont în mod special de sumele de bani primite anterior în calitate de mită electorală, sau de valoarea bunurilor, serviciilor despre care autoritățile de aplicare a legii cunosc. De exemplu, în anul 2020, reieșind din observațiile misiunii Promo-LEX de observare a alegerilor, valoarea recompenselor oferite alegătorilor a variat între 50 și 800 lei<sup>1</sup>. În cadrul alegerilor locale noi din 19.05.2024, au existat acuzații față de un concurent electoral precum că ar fi oferit 500 de lei pentru a vota în favoarea sa la alegeri<sup>2</sup>. Astfel, s-a observat că suma mitei electorale nu a depășit în acești ani 1000 lei.

Prin urmare, pornind de la această valoare, **recomandăm ca limita minimă a sancțiunii contravenționale să fie nu mai mică de 1000 lei, pentru ca sancțiunea să aibă un efect disuasiv și să prevină comiterea de noi contravenții atât din partea făptuitorilor, cât și a altor persoane**. Spre exemplu, limita minimă poate fi stabilită la nivelul salariului minim pe economie, care în prezent potrivit Hotărârii Guvernului nr. 985/2023 privind stabilirea cuantumului salariului minim pe țară pentru anul 2024, constituie 5000 lei, i.e. 100 unități convenționale.

4. Suplimentar, am constatat că, **norma contravențională ce se propune a fi votată, aparent, nu se va aplica și în raport cu acțiunile desfășurate în cadrul referendumului**. Propunem autorilor proiectului suplینirea textului legii cu prevederi ce vizează referendumul și participanții la referendum.
5. Totodată, nu este clar de ce în cazul corespondentului faptei în Codul penal, de la art. 181<sup>1</sup>, titulatura acestui articol este „Coruperea alegătorilor”, iar în cazul normei propuse spre adoptare se operează cu „Coruperea electorală **pasivă**”. În context, considerăm că autorii proiectului de lege ar trebui să aducă o claritate în această privință.
6. În ceea ce privește **aspectul temporal**, atragem atenția că **fapta de corupere a alegătorilor se poate consuma după ziua alegerilor** - când alegătorul va primi recompensa pentru

<sup>1</sup> Raportul nr. 8 MOA Promo-LEX pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020, ziua alegerilor 2020, p. 14; Raportul nr. 6 MOA Promo-LEX pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020, ziua alegerilor 2020, p. 13; Raportul nr. 6 MO Promo-LEX a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, p. 11-12

<sup>2</sup> Decizia Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Bălți din 2 iunie 2024, în cauza Filipaș Ruslan c. CECE Tîrnova nr. 13/21

votul acordat. Corespunzător, **considerăm că și sub aspect temporal coruperea electorală pasivă urmează a fi definită similar prevederii din art. 181<sup>1</sup> Cod penal, care nu se limitează la campania electorală și ziua alegerilor.**

7. În ce privește **subiectul contravenției**, considerăm că acesta trebuie să dețină calitatea de alegător, și nu orice persoana de 18 ani, care ar putea să nu fie cetățean al Republicii Moldova sau să fie privat de dreptul de a alege printr-o hotărâre a instanței de judecată.

În altă ordine de idei, atragem atenția că coruperea electorală poate să fie săvârșită și prin acordarea și corespunzător primirea banilor, bunurilor sau serviciilor destinate copiilor, dar cu scopul de determinare a părinților (alegătorilor). Respectiv, legiuitorul ar trebuia să ia în calcul și acest aspect.

8. În baza celor expuse mai sus, propunem următoarea redacție a art. 47<sup>1</sup> din Codul contravențional:

### **Coruperea electorală**

*Pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor, de bani, bunuri, băuturi alcoolice, produse din tutun, produse alimentare, servicii ori de alte foloase, ce nu i se cuvin, pentru sine sau pentru o altă persoană în scopul determinării alegătorului sau susținătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor, inclusiv al celor regionale, se sancționează cu amendă de la 100 la 750 unități convenționale.*

### **Privind procedura adoptării**

9. Sub aspect de **transparență decizională**, atragem atenția asupra faptului că proiectul de lege vizat a fost înregistrat de Parlament la 09.07.2024, acesta fiind votat în prima lectură la 11.07.2024, adică la două zile de la înregistrare, iar consultările asupra acestui proiect de lege anunțate pentru 16.07.2024<sup>3</sup> au fost desfășurate fără invitarea actorilor interesați și fără asigurarea transmisiunii live/video a acesteia. În acest sens, ne exprimăm regretul cu privire la încălcarea de către autori a normelor privind transparența în procesul decizional și procesul legislativ, prin omiterea desfășurării consultărilor publice și a obținerii tuturor avizelor necesare până la votarea proiectului în prima lectură și neconsultarea opiniei formațiunilor politice, inclusiv extraparlamentare.

**În scopul asigurării previzibilității procesului electoral, recomandăm adoptarea legii respective până la 1 august când va începe perioada electorală pentru alegerile la funcția de Președinte și referendum republican.**

10. În altă ordine de idei, considerăm necesar ca nota informativă la proiectul de lege să fie completată cu datele statistice privind faptele de corupere a alegătorilor, constatate de organele de drept și sancțiunile aplicate în baza art. 181<sup>1</sup> Cod penal. Altfel, se creează percepția că aplicabilitatea normei penale de către organele de drept este redusă, iar ca

<sup>3</sup> Agenda parlamentară din 16.07.2024

rezultat legiitorul facilitează constatarea faptei de corupere a alegătorilor, pedepsind astfel în primul rând alegătorul.

## **Propunere de completare a proiectului de lege**

**11.** Având în vedere intenția legiitorilor de a combate fenomenul corupției electorale, ținem să atragem atenția și asupra unor alte forme de manifestare a corupției politice, cu recomandarea de a reglementa și pentru acestea sancțiuni proporționale faptei.

Din ianuarie 2023, partidelor politice le-a fost interzisă desfășurarea activităților filantropice și de sponsorizare care, în opinia Promo-LEX la fel au potențial de corupere a cetățenilor în scopul acumulării capitalului politic/electoral. Deși aceste activități au fost interzise, cadrul legal nu conține însă și sancțiuni proporționale și disuasive pentru încălcarea acestor prevederi.

Din experiența de monitorizare a activității partidelor politice, activitățile filantropice desfășurate de partide și/sau de reprezentanții acestora sunt utilizate pe larg în scopul acumulării capitalului politic/electoral<sup>4</sup>. Astfel de activități pot fi catalogate drept clientelism politic/electoral, care presupune existența unei relații patron - client sau patron - intermediar - client, unde în schimbul beneficiilor, serviciilor sau bunurilor oferite, patronul primește sprijinul clientului său (în cazul partidelor - sprijinul cetățenilor/alegătorilor).

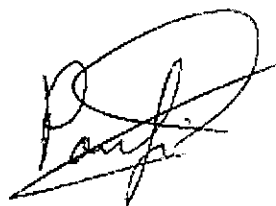
Pentru a combate acest fenomen, **recomandăm includerea în Codul contravențional și/sau în Codul penal a unei sancțiuni pentru cazul în care partidele politice au desfășurat activități filantropice și de sponsorizare.**

Dat fiind faptul că admiterea încălcării indicate ar avea drept rezultat susținerea politică de către cetățeni/alegători, considerăm că valoarea sancțiunii stabilite urmează a fi echivalentă cu valoarea sancțiunii pentru coruperea alegătorilor, după cum urmează:

- pentru persoana fizică - amendă în mărime de la 750 la 1150 de unități convenționale sau închisoare de la un an la 5 ani, iar persoana juridică - amendă în mărime de la 6000 la 8000 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

Cu respect,

Nicolae PANFIL  
Director de Program  
Asociația Promo-LEX



<sup>4</sup> Rapoartele Promo-LEX privind finanțarea partidelor politice în Republica Moldova. Retrospectiva anilor 2020 (pagina 31), 2021 (pagina 38), 2022 (pagina 34) și 2023 (pagina 55).