

RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ ÎN CAZUL ÎNCĂLCĂRII LEGISLAȚIEI ELECTORALE

CONTRAVENTIONAL LIABILITY FOR INFRINGEMENTS OF ELECTORAL LEGISLATION

CZU: 342.8:342.9(478)

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Natalia CHIPER,
doctor în drept, cercetător științific superior,
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

In this article, we aimed at analyzing a more narrow but rather extensive aspect of legal liability, namely: the occurrence of contravention liability in case of violation of the provisions of the electoral legislation, which is of major importance and could, in its turn, discipline the entire electoral system considerably. As objectives, based on the proposed goal, a study of the judicial practice of Chisinau courts was carried out during the period 2016-2018 in the proposed field; the legal analysis of art. 48¹ C.C.; finding and solving the contravention act; highlighting legislative gaps in the context of the proposed research theme; drawing up conclusions and recommendations.

Keywords: *contravention, sanction, impeding the exercise of the electoral right, use of undeclared funds, means of financing political parties, etc.*

REZUMAT

În prezentul articol ne-am pus drept scop să analizăm un aspect mai îngust, dar destul de vast al răspunderii juridice, și anume: survenirea răspunderii contravenționale în cazul încălcării prevederilor legislației electorale, care este de o importanță majoră și ar putea, la rândul său, să disciplineze considerabil întregul sistem electoral. În calitate de obiective, reieșind din scopul propus, am efectuat un studiu al practicii judiciare a instanțelor de judecată din mun. Chișinău, pe perioada 2016-2018 în domeniul propus; analiza juridică a art. 48¹ C.C.; constatarea și soluționarea faptei contravenționale; evidențierea unor lacune legislative în contextul temei propuse spre cercetare; elaborarea unor concluzii și recomandări.

Cuvinte-cheie: *contravenție, sancțiune, împiedicarea exercitării dreptului electoral, utilizarea fondurilor mijloacelor nedeclarate, finanțarea partidelor politice etc.*

Odată cu obținerea independenței Republicii Moldova și orientarea societății și a statului spre noile condiții politice, sociale și economice s-a impus și reformarea sistemului electoral, adoptându-se de către legislativ o serie de legi menite să asigure respectarea angajamentelor asumate prin ratificarea celor mai importante documente internaționale. Reieșind din realitățile actuale, este important de a menționa Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017-2019 [7] (în continuare - PNAA) care înglobează planul legislativ al Parlamentului, planul de armonizare legislativă a Ministerului Justiției și Agenda de Asociere, fiind, de fapt, un proces continuu transpus în baza documentelor de implementare. Astfel, PNAA, în calitate de măsuri de implementare în domeniul electoral, determină efectuarea monitorizării campaniilor electorale de către radiodifuzori cu participarea experților străini și elaborarea concepției de reflectare a campaniei electorale cu participarea experților străini, precum și modificarea unui șir de acte legislative, inclusiv a Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 [1] (în continuare – C.C.) etc.

În acest context, menționăm că în a doua jumătate a anului 2018 dialogul politic dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană a intrat într-o fază complicată după invalidarea alegerilor din iunie 2018 în municipiul Chișinău. Deputații Parlamentului European au adoptat la 5 iulie o rezoluție care prevede suspendarea asistenței macrofinanciare pentru Republica Moldova din cauza nerespectării condițiilor politice stipulate în Memorandumul de Înțelegere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova de la finele anului 2017. Șefa diplomației europene, Federica Mogherini, a declarat că suspendarea asistenței este legată de modul în care sistemul de justi-

ție din Republica Moldova a încălcat voința populară exprimată prin vot, interpretând abuziv legea electorală, iar invalidarea alegerilor în municipiul Chișinău nefiind un semn bun pentru viitoarele alegeri parlamentare. Pe lângă suspendarea asistenței macrofinanciare, rezoluția prevede că orice decizie privind plățile viitoare ar trebui să aibă loc numai după alegerile parlamentare din februarie 2019, cu condiția că acestea vor fi efectuate în conformitate cu standardele democratice recunoscute la nivel internațional. [15]

Astfel, la finele anului 2018, Uniunea Europeană a anunțat oficial că reduce sprijinul financiar din cauza deteriorării statului de drept și a democrației în Republica Moldova, așteptând ca autoritățile moldovenești să ia măsuri urgente și imediate pentru a remedia situația. În aceste condiții, natura dialogului moldo-comunitar în anul 2019, dar și viitorul lui, în termen apropiat și mediu, va depinde foarte mult de modul în care autoritățile Republicii Moldova vor organiza următoarele alegeri parlamentare. Vor fi organizate aceste alegeri într-o manieră credibilă, incluzivă și transparentă sau nu? În funcție de modul de organizare a alegerilor parlamentare va depinde starea dialogului Republicii Moldova cu Uniunea Europeană care a anunțat că va monitoriza cu atenție procesul electoral în Republica Moldova, dar și cel postelectoral. [15]

Reieșind din cele expuse, se evidențiază două probleme, care, de fapt, sunt interdependente și anume: baza normativă în domeniul legislației electorale, precum și a sistemului de justiție în complex. Ținând cont de faptul că, în limita prezentului articol, ne punem drept scop să analizăm un aspect mai îngust și anume - survenirea răspunderii contravenționale în cazul încălcării prevederilor legislației electorale, în continuare vom analiza și dezvolta scopul propriu-zis.

Nu în ultimul rând, reamintind cititorului, că răspunderea contravențională, ca for-

mă a răspunderii juridice, constă în raportul juridic contravențional de constrângere, generat ca urmare a comiterii contravenției, între stat și contravenient, raport complex, al cărui conținut îl formează dreptul statului de a aplica persoanei vinovate sancțiunea prevăzută de lege pentru contravenția comisă și de a constrânge să o execute, cor relativ cu obligația contravenientului de a suporta aplicarea și executarea sancțiunii contravenționale, în vederea restabilirii ordinii de drept și restaurării autorității legii. [12], [11, p. 140-142]

În cele din urmă, conform prevederilor Codului Electoral, încălcările în domeniul dat sunt pasibile de răspundere penală, fapte prevăzute la art. 181-182 din Codul Penal [2, art. 70], dar, totodată, punând în evidență și prevederile Codului Contravențional [1, art. 71] în ceea ce privește răspunderea contravențională, art. 47-53 C.C.

Astfel, conform p. g), alin. (2), art. 22 al Codului Electoral [3] în calitate de organ independent de supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este recunoscută Comisia Electorală Centrală, care are competența de a aplica sau poate solicita aplicarea sancțiunilor, prevăzute de Codul Electoral și de Legea nr. 294-XVI din 21 decembrie 2007 privind partidele politice [9], pentru încălcarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, sesizează organele competente privind încălcările ce sunt pasibile de răspundere contravențională, penală sau privind încălcarea legislației fiscale.

În cele din urmă, pentru încălcarea legislației electorale, conform art. 69 al Codului Electoral [3], Comisia Electorală Centrală sau consiliul electoral de circumscripție pot aplica concurenților electorali sancțiuni sub formă de *avertisment* sau pot *solicita aplicarea sancțiunii anulării înregistrării*. Comisia Electorală Centrală are dreptul să aplice sancțiunea complementară privind

lipsirea de alocații de la bugetul de stat.

Totodată, Codul Electoral prevede expres subiecții generali ai răspunderii juridice, care încalcă prevederile legislației electorale, împiedică exercitarea liberă a drepturilor electorale ale cetățenilor, împiedică activitatea organelor electorale: *persoanele fizice și juridice* [3, alin. (1), art. 69].

Dacă e să ne referim la răspunderea contravențională, pe lângă persoana fizică și juridică, mai apare un nou subiect conform p. (6), art. 16 C.C. *persoana cu funcție de răspundere* (persoană căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, într-o autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice) este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de prezentul cod în cazul:

- a) folosirii intenționate a atribuțiilor sale contrar obligațiilor de serviciu;
- b) depășirii vădite a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege;
- c) neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu.

În continuarea ideii, atragem atenția asupra poziției MOA Promo-LEX, care în urma cercetării unui aspect foarte important ca „finanțarea campaniei electorale pentru alegerea Președintelui Republicii Moldova 2016” constată că prevederile legale ce țin de C.C. în privința raportării financiare pe parcursul campaniei electorale *nu vizează și grupurile de inițiativă*, astfel încât nu sunt prevăzute sancțiuni pentru raportarea neconformă a grupurilor de inițiativă, fapt din care rezultă și o raportare lacunară a subiecților vizați. Astfel, MOA Promo-LEX recomandă modificarea art. 48 și 48¹ al C.C. „încălcarea legislației privind gestionarea

mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale” prin aplicarea acestora și pentru grupurile de inițiativă în perioada de colectare a semnăturilor. [5, p.12]

Ținând cont de tema propusă, referindu-ne nemijlocit la răspunderea contravențională, evidențiem faptul că este pasibilă de răspundere contravențională persoana fizică responsabilă care, în momentul săvârșirii contravenției, are împlinită vârsta de 18 ani.

În continuarea ideii, menționăm și pct. 93 și 94 din Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 4401 din 23 decembrie 2015 (în continuare – Regulamentul nr. 4401) în care ne reprezentarea de către partidele politice la Comisia Electorală Centrală a raportului privind gestiunea financiară în termenul și formatul stabilite conform legii, inclusiv prezentarea unor date incomplete în raport, utilizarea contrar destinației a subvențiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice, cât și încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice, inclusiv ne reprezentarea datelor de identificare ale donatorilor se consideră contravenții și sunt pasibile de răspundere conform Codului Contravențional.

Totodată, legiuitorul pune în competența a două autorități publice, care în limita Codului Contravențional capătă statut de agent constator, dreptul de a constata contravențiile, astfel faptele prevăzute la pct. 93, lit. a) al Regulamentului nr. 4401 și anume: încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice, inclusiv ne reprezentarea datelor de identificare ale donatorilor; și b) ne reprezentarea de către partidele politice la Comisia Electorală Centrală a raportului privind gestiunea financiară în termenul și formatul stabilite conform legii, inclusiv prezentarea unor date incomplete în raport; se constată prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale, iar

faptele conform pct. 93, lit. c) al aceluiași Regulament prevăd utilizarea contrar destinației a subvențiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice, se constată de Curtea de Conturi. Respectiv, după constatarea de către Comisie a faptelor descrise la pct. 93, lit. a) și b), președintele Comisiei Electorale Centrale va cita, conform prevederilor art. 382 din Codul contravențional, partidul politic despre data și ora când va fi întocmit procesul-verbal cu privire la contravenție.

Astfel, legiuitorul propune, conform legislației contravenționale, statutul de agent constator anumitor autorități publice, în cele din urmă, conform art. 423⁷ C.C., Comisia Electorală Centrală în persoana președintelui Comisiei Electorale Centrale sau vicepreședintelui Comisiei, în cazul în care îl substituie pe președintele Comisiei, din oficiu sau la sesizarea organelor abilitate, are dreptul să constate contravenții și să încheie procese-verbale ale contravențiilor prevăzute la art. 48, art. 48¹, alin. (1)–(4), art. 48², 51 și 53 C.C. și încă un moment important este că procesele-verbale cu privire la contravenții se trimit pentru examinare în fond instanței de judecată competente. Totodată, în calitate de agent constator împuternicit să constate contravenția și să încheie procese-verbale, în baza art. 481, alin. (4) C.C., apare și personalul abilitat cu atribuții de audit public al Curții de Conturi și iarăși doar cu atribuții de constatare și încheiere a procesului-verbal.

În legislația contravențională mai apare un alt subiect cu *drept de constatare* a contravențiilor, suplimentar legiuitorul îl împuternicește și cu *dreptul de examinare*, astfel, în calitate de agent constator în cazul contravențiilor prevăzute la art. 47, art. 48¹, alin. (5), art. art. 49, 50, 52 C.C., conform prevederilor art. 400 C.C., apare Ministerul Afacerilor Interne, cu dreptul nu doar să constate contravenția, dar și să examineze cauza ilicită, fapt ce presupune dreptul agentului constator de a determina de sine stătător

tipul de sancțiune contravențională și mărimea ei. Respectiv, contravenientul deține dreptul de a contesta procesul-verbal conform prevederilor legale, conform procedurii legale.

Ținem să menționăm că, potrivit Institutului Internațional pentru Democrație și Asistență, pentru asigurarea respectării cadrului legal privitor la finanțarea partidelor politice, reglementările finanțării partidelor trebuie să fie însoțite de sancțiuni împotriva încălcărilor. În cele din urmă, în perioada 2013-2014 s-a constatat că sancțiunile pentru nerespectarea reglementărilor finanțelor partidelor politice la nivel internațional în % constituie: amenzi - 76,6%, arest - 55%, pierderea finanțării politice - 33,3%, confiscarea veniturilor - 30%, anularea înregistrării - 21,7%, pierderea drepturilor politice - 15,6%, imposibilitatea înscrierii în - 15%, pierderea funcției electivă - 11,1%, suspendarea partidului politic - 11,1%, altele - 25,6%, analiza propusă reflectă diferențele sancțiuni care sunt aplicate în cele 180 de țări pentru încălcări, cum ar fi neprezentarea rapoartelor financiare, prezentarea lacunară a rapoartelor financiare, primirea fondurilor din surse interzise, neelucidarea sursei veniturilor în cazul marilor donatori, depășirea limitelor de cheltuieli, abuzul de resurse administrative, cumpărarea alegătorilor etc. [17]

În contextul prezentului articol, ne propunem drept obiectiv să studiem practica judiciară pe segmentul dat, astfel, cercetând hotărârile instanțelor de judecată ale mun. Chișinău, conform datelor prezentate pe site-ul oficial al instanțelor de judecată www.instance.justice.md, pe perioada 2016-2018 [16], în contextul dat atragem atenția: informația din sursa indicată se regăsește doar din anul 2016; nu toate hotărârile de judecată se publică pe site-ul oficial, iar în unele cazuri se publică cu întârziere, din aceste considerente ne permitem a lăsa loc de interpretare.

În cele din urmă s-a constatat că în instanță nu au fost contestate careva acțiuni ce țin de competența MAI, care, după cum am menționat, au dreptul atât de constatare, cât și de examinare, iar ceea ce ține de competența agenților constataatori ca Comisia Electorală Centrală și Curtea de Conturi, în datele oficiale, prezentate pe site-ul indicat, s-a constatat că instanțele de judecată au examinat doar contravențiile în baza art. 48¹ C.C. RM „Încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale”.

Atragem atenția asupra faptului că, în anul 2016, 70% din dosarele contravenționale calificate în baza art. 48¹ C.C. RM au fost soluționate conform alin. (2), art. 455 C.C. RM pe neprezentarea agentului constatatator, legal citat, fără motive întemeiate și fără înștiințarea prealabilă a instanței, fapt ce ducea la încetarea procesului contravențional, cu emiterea, după caz, a unei încheieri interlocutorii, fapt ce confirmă că la acel moment legislatorul nu perfectase legislația la nivelul corespunzător, respectiv, devenea clar că apăruse necesitatea vitală de a modifica legislația și de a perfectă instituția sancțiunilor contravenționale. Ca în cele din urmă, în 2017, să fie introduse mai multe modificări ale C.C., printre care și modificarea alin. (2), art. 455 C.C. RM [8], unde prezența agentului constatatator sau, după caz, a procurorului, în cazul în care acesta este parte în cauza contravențională, la ședința de judecare a cauzei contravenționale devine obligatorie, iar absența agentului constatatator sau, după caz, a procurorului, citați în conformitate cu legislația, fără motiv întemeiat și fără înștiințarea prealabilă a instanței, nu poate împiedica judecarea cauzei contravenționale și permite aplicarea acestuia a unei amenzi judiciare de către instanța de judecată, în conformitate cu art. 201 CPP RM. Respectiv, prin această modificare a C.C., legislatorul a exclus așa-numita lacună juridică, care până

la urmă s-a reflectat asupra tuturor contravențiilor și nu numai asupra contravențiilor studiate în limita prezentului articol.

În ceea ce privește art. art. 47, 48, 48², 49, 50, 51, 52, 53, pe site-ul instanțelor de judecată, în mun. Chișinău, nu se regăsește nicio hotărâre de judecată pe unul din aceste articole, fapt ce lasă multe semne de întrebare.

Reieșind din cele expuse, devine evident faptul că cel mai des întâlnită abatere contravențională este încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale (art. 48¹ C.C.), fapt ce într-un fel ne obligă să prezentăm analiza juridică a celei din urmă contravenții.

E de recunoscut faptul că autorii Livia Mitrofan și Sorin Tighinean în Studiul „Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politică” [10, p. 58-83], au efectuat o analiză juridică și particularitățile de investigare și examinare a contravențiilor contra drepturilor politice și altor drepturi constituționale (drepturile electorale), precum și de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale (art. 47-53 C.C.), la care ar fi complicat a mai completa sau discuta în raport cu cele propuse. În cele din urmă, susținând întru totul poziția autorilor sus-numiți, în continuare propunem calificarea juridică detaliată a prevederilor art. 48¹ C.C.

Astfel, art. 48¹ C.C. prevede expres că ne-reprezentarea de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale în termenul și în formatul stabilite, încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și a mijloacelor din fondul electoral, inclusiv ne-reprezentarea datelor de identificare a donatorilor, cât și ne-reprezentarea de către partidele politice a rapoartelor privind gestiunea lor financiară în termenul și formatul stabilite de către CEC... [...în continuare conform textului], respectiv, această contravenție

poate fi săvârșită prin 5 ipoteze prevăzute de C.C.

Respectiv, obiectul juridic și obiectul material sunt diferite în funcție de ipoteza analizată. *Obiectul juridic în accepțiunea alin. (1):* Relațiile sociale cu privire la modalitatea și termenul de prezentare a rapoartelor financiare în cadrul campaniilor electorale.

Obiectul juridic în accepțiunea alin. (2): Relațiile sociale cu privire la modul de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și a mijloacelor din fondul electoral.

Obiectul juridic în accepțiunea alin. (3): Relațiile sociale cu privire la modul de prezentare a rapoartelor financiare.

Obiectul juridic în accepțiunea alin. (4): Relațiile sociale cu privire la acordarea alocațiilor de stat.

Obiectul juridic în accepțiunea alin. (5): Relațiile sociale cu privire la utilizarea resurselor financiare.

Obiectul material în accepțiunea alin. (1): Rapoartele financiare din cadrul campaniei electorale. Conform art. 1 din Codul electoral, rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale sunt rapoartele concurentului electoral privind fluxul mijloacelor bănești, inclusiv mijloacele financiare acumulate, sursele de proveniență a acestora și cheltuielile efectuate în campania electorală.

Obiectul material în accepțiunea alin. (2): Patrimoniul partidelor politice, mijloacele din fondul electoral, datele de identificare ale donatorilor.

1. Patrimoniul partidelor politice – în conformitate cu art. 24, alin. (1) și (2) din Legea cu privire la partidele politice [9], partidele politice au dreptul să dispună, cu titlu de proprietate, de clădiri, utilaje, edituri, tipografii, mijloace de transport, precum și de alte bunuri neinterzise prin lege. Bunurile partidelor politice nu pot fi utilizate în alte scopuri decât pentru realizarea sarcinilor lor statutare. Dreptul de proprietate al partidelor politice se află sub incidența normelor legislației civile, cu excepțiile prevăzute de

prezenta lege. Alineatele (3) și (4) din articolul respectiv prevăd că partidul politic este în drept să desfășoare activitate editorială, activitate legată nemijlocit de administrarea proprietății sale, precum și alte activități ce aduc venituri pentru nevoile partidului, dacă aceste activități nu sunt interzise prin lege și sunt prevăzute în mod expres în statutul partidului politic. Partidele politice nu pot avea în posesie, la dispoziție sau în folosință și nici nu pot accepta spre depozitare sau păstrare armament, substanțe explozive și alte materiale care prezintă pericol pentru viața și sănătatea oamenilor. Prin urmare, patrimoniul partidului politic îl constituie toate bunurile mobile și imobile și în fiecare caz separat urmează de individualizat componența acestuia, conform datelor din evidența contabilă a partidului.

2. Mijloacele din fondul electoral sunt toate sursele bănești acumulate în fondul electoral.

3. Datele de identificare ale donatorilor – datele cu caracter personal ale donatorilor. În conformitate cu art. 382, alin. (1) din Codul Electoral, Modelul raportului se aprobă de către CEC și conține următoarele informații: a) datele de identificare ale persoanei fizice sau juridice care a donat mijloace financiare; b) lista tuturor donațiilor primite, inclusiv natura și valoarea fiecărei donații în bani, mărfuri, obiecte, lucrări sau servicii; c) valoarea totală a donațiilor și numărul donatorilor; d) lista donațiilor rambursate ca urmare a depășirii plafoanelor stabilite la art. 38, alin. (1), lit. d); e) datele de identificare ale persoanei fizice sau juridice căreia i-au fost achitate mijloace financiare din contul „Fond electoral” și scopul cheltuielilor respective; f) sumele datoriiilor, numerele actelor financiare de evidență și alte informații concludente; g) informația contabilă a persoanelor juridice fondate sau controlate în alt mod de partidul politic respectiv pentru perioada corespunzătoare.

Obiectul material în accepțiunea alin. (3):

Rapoartele privind gestiunea lor financiară - rapoartele concurentului electoral privind fluxul mijloacelor bănești, inclusiv mijloacele financiare acumulate, sursele de proveniență a acestora și cheltuielile efectuate în campania electorală.

Obiectul material în accepțiunea alin. (4): Alocațiile de stat.

Obiectul material în accepțiunea alin. (5): Resursele administrative.

Latura obiectivă: Latura obiectivă în accepțiunea alin. (1): Neprezentarea de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale în termenul și în formatul stabilite. Cu referire la formatul prezentării, se menționează că modelele de rapoarte financiare sunt aprobate de către CEC. În partea ce ține de neprezentarea în termenul stabilit menționăm că, potrivit pct. 14 din Regulamentul privind finanțarea campaniilor electorale [8], după ce sunt înregistrați de către organele electorale, concurenții electorali: 1) prezintă CEC/consiliului electoral de circumscripție, în termen de 3 zile calendaristice, un raport privind mijloacele bănești acumulate și cheltuielile sale din campania electorală; 2) prezintă CEC/consiliului electoral de circumscripție respectiv, o dată la două săptămâni, conform graficului stabilit, rapoarte financiare despre mijloacele bănești acumulate și cheltuielile sale din campania electorală; 3) prezintă Comisiei Electorale Centrale/consiliului electoral de circumscripție respectiv, cu 2 zile înainte de ziua alegerilor, rapoarte financiare privind finanțarea campaniei electorale pentru întreaga perioadă. De asemenea, pct. 21-23 din Regulamentul menționat prevede că, în cazul în care consiliile electorale de circumscripție care au recepționat rapoarte privind finanțarea campaniei electorale a candidaților independenți la alegerile locale au constatat printr-o hotărâre a lor neprezentarea sau prezentarea neconformă a rapoartelor, în termen de 3 zile calendaristice vor prezen-

ta Comisiei Electorale Centrale hotărârea respectivă și materialele anexate. Faptul neprezentării sau prezentării neconforme de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale se constată prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale. După constatarea de către Comisie a faptului neprezentării sau prezentării neconforme de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale, președintele Comisiei Electorale Centrale va cita, conform prevederilor art. 382 din C.C., concurentul electoral despre data și ora în care va fi întocmit procesul-verbal cu privire la contravenție.

Latura obiectivă în accepțiunea alin. (2): Încălcarea modului de evidență și utilizare a patrimoniului partidelor politice și a mijloacelor din fondul electoral, inclusiv neprezentarea datelor de identificare ale donatorilor. Patrimoniul partidelor politice urmează să fie identificat în baza actelor contabile și inclus în evidența contabilă a partidului politic. Mai mult ca atât, patrimoniul politic trebuie să fie utilizat în interesele partidului politic și nu în interesele membrilor de partid sau ale persoanelor terțe. Modul de evidență a patrimoniului partidului politic este similar cu modul de evidență a contabilității organizațiilor obștești. Întru respectarea standardelor contabile, în fiecare partid politic este desemnată o persoană responsabilă care asigură gestionarea finanțării partidelor politice, în conformitate cu legea. De asemenea, și mijloacele financiare din fondul electoral, conform legislației, sunt supuse unei evidențe stricte. În conformitate cu art. 38, alin. (1) din Codul electoral, pentru finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale pot fi utilizate doar resurse financiare provenite din activitatea de muncă, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație, desfășurată pe teritoriul Republicii Moldova. În acest sens, Capitolul II din Regulamentul cu privire la finanțarea campaniilor electorale [6]

prevede o serie de condiții ale modului de finanțare a campaniilor electorale, printre care: 1) în contul electoral sunt virate toate mijloacele financiare proprii și cele primite de la persoane fizice și/sau juridice din țară, în scopul finanțării campaniei electorale; 2) propune pentru înregistrare Comisiei Electorale Centrale o persoană responsabilă de finanțe (trezorier), care va fi responsabilă de întocmirea rapoartelor financiare și prezentarea lor în termen Comisiei Electorale Centrale; 3) mijloacele bănești vor fi virate în fondul social cu respectarea plafonului stabilit de Comisia Electorală Centrală; 4) persoanele fizice și juridice au dreptul să vireze în contul „Fond electoral”, pentru o campanie electorală, până la 200 și, respectiv, 400 de salarii medii lunare pe economie stabilite pentru anul respectiv; 5) persoanele juridice pot dona mijloace bănești pe contul „Fond electoral” doar prin transfer, depunând și o Declarație pe propria răspundere despre inexistența cotei de stat, străine sau mixte în capitalul social; 6) donațiile oferite în numerar pot fi utilizate doar după depunerea lor pe contul „Fond electoral”; 7) utilizarea mijloacelor financiare din „Fondul electoral” poate fi efectuată numai după declararea lor în scris la Comisia Electorală Centrală sau la consiliul electoral de circumscripție, în cazul candidaților independenți în alegerile locale; 8) ultimele achitări din contul „Fond electoral” se fac, cel târziu, cu două zile anterioare zilei alegerilor; neprezentarea datelor de identificare ale donatorilor reprezintă neincluderea în dările de seamă financiare a datelor cu referire la identitatea donatorilor.

Latura obiectivă în accepțiunea alin. (3) se realizează prin:

a) neprezentarea de către partidele politice a rapoartelor privind gestiunea lor financiară în termenul și formatul stabilite de către Comisia Electorală Centrală;

b) prezentarea unor date incomplete în raport. Modelul rapoartelor privind gestiunea financiară a partidelor politice este

elaborat de către Comisia Electorală Centrală. În acest sens, art. 29, alin. (1) din Legea privind partidele politice [9] prevede că, semestrial, până la data de 15 a ultimei luni a perioadei de raportare, și anual, până în data de 31 martie, partidele politice vor prezenta la Comisia Electorală Centrală rapoarte privind gestiunea financiară a acestora. Partidele politice beneficiare de alocații de la bugetul de stat vor prezenta rapoartele respective și la Curtea de Conturi. În scopul acestei verificări, Comisia Electorală Centrală solicită partidelor politice, precum și unor instituții publice sau private, informațiile necesare în limita de competență. Partidele politice și instituțiile publice sau private vizate sunt obligate să prezinte informațiile solicitate în termen de două săptămâni. La cerere și în funcție de natura informației solicitate, acest termen poate fi extins de către Comisia Electorală Centrală, însă, în total, el nu va depăși o lună.

În acest sens, capitolul IV din Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice stabilește expres procedura de prezentare a rapoartelor financiare, și anume:

- partidul politic prezintă la Comisia Electorală Centrală semestrial, până la data de 15 iulie a anului de gestiune, și anual, până în data de 31 martie, rapoarte privind gestiunea financiară. Partidele politice beneficiare de subvenții de la bugetul de stat vor prezenta rapoartele respective și la Curtea de Conturi;

- lunar, până la data de 10 a fiecărei luni, partidul politic va prezenta Comisiei în formă electronică informația lunară privind cheltuielile partidului din subvențiile de la bugetul de stat;

- raportul privind gestiunea financiară a partidului politic se prezintă Comisiei Electorale Centrale atât în formă electronică, cât și pe suport de hârtie în două exemplare;

- în formă scrisă raportul se prezintă semnat de către conducătorul și trezorerierul partidului politic. La recepționarea raportu-

lui, CEC va indica pe formularele prezentate data și ora recepționării și va înmâna un exemplar partidului politic;

- în cazul în care raportul privind gestiunea financiară a partidului politic este incomplet sau neclar, Comisia Electorală Centrală are dreptul să solicite date suplimentare, iar acesta este obligat să le prezinte în termen de 5 zile lucrătoare de la data solicitării;

- rapoartele financiare sunt verificate și analizate de către Comisie, care adoptă o hotărâre în acest sens. Cu referire la prezentarea incompletă a datelor menționăm că, potrivit pct. 75 din Regulamentul menționat, partidul politic va completa integral toate rubricile raportului financiar. Se interzice excluderea unei sau mai multor rubrici din modelul raportului, la rubrica în care nu s-au înregistrat valori se va indica cifra „0” (pct. 76).

Latura obiectivă în accepciunea alin. (4) și (5) se realizează prin: utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral, dacă aceasta nu constituie infracțiune; 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. Linia de demarcație dintre infracțiunea prevăzută de art. 181² din Codul Penal și art. 48¹ din C.C. o constituie proporțiile mari. Respectiv, dacă se constată că alocațiile de stat sau resursele administrative în proporții mari s-au utilizat contrar destinației, atunci fapta constituie infracțiune. Dacă nu sunt întrunite proporțiile mari, atunci fapta constituie contravenție.

Latura subiectivă: Se realizează prin intenție directă, dar și indirectă, însă în unele cazuri poate fi realizată și prin neglijență, de exemplu, neprezentarea rapoartelor financiare ori a datelor de identitate ale donatorilor. Subiectul: persoana fizică care la

data săvârșirii faptei a împlinit vârsta de 18 ani, în toate ipotezele. În cazul ipotezelor de alin. (2), (3), (4), (5) și de persoana cu funcție de răspundere. După cum am constatat în cazul infracțiunii prevăzute de art. 181² din Codul Penal, nu este stabilită răspunderea contravențională a persoanei juridice.

Victima. Contravenția respectivă nu presupune și existența victimei.

În contextul dat, ne exprimăm acordul cu poziția autorilor Livia Mitrofan, Sorin Tighinean „Studiul” [10], grupului de autori ai Studiului Strategii, practici și instrumente de finanțare a partidelor politice în Republica Moldova, [14] precum și studiul Finanțarea campaniei electorale pentru alegerea Președintelui Republicii Moldova 2016 [5] în care se menționează că ar trebui să se acorde o atenție sporită diligenței raportării anuale a partidelor politice cu privire la gestiunea financiară. Iar conform recomandărilor internaționale, legislativul ar trebui să examineze posibilitatea introducerii unor sancțiuni mai severe pentru neconformare. S-ar putea avea în vedere următoarele sancțiuni:

- în cazul în care un partid nu respectă obligațiile de raportare și, în pofida sancțiunilor prevăzute în C.C. pentru această neconformare, nu depune rapoarte financiare semestriale, CEC adoptă o decizie de a priva partidul vizat de dreptul la alocații din bugetul de stat pentru o perioadă de la 6 luni la un an;

- partidele neeligibile pentru alocații din

bugetul de stat ar putea fi sancționate, inclusiv prin suspendarea dreptului de a se înregistra în calitate de candidat electoral la următoarele alegeri; [14]

- se recomandă modificarea art. 48 și 48¹ ale Codului Contravențional „Încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice și ale fondurilor electorale” prin aplicarea acestora și pentru grupurile de inițiativă în perioada de colectare a semnăturilor; [5, p. 12]

- în cazul finanțării partidelor politice, în ipoteza alin. (1), art. 181² din Codul Penal, nu este stabilită o linie de demarcație cu contravenția prevăzută de art. 48¹ din C.C. (neprezentarea de către concurenții electorali a rapoartelor privind finanțarea campaniei electorale în termenul și în formatul stabilite) în ceea ce privește falsul rapoartelor financiare și neconformitatea acestora; [10]

- în continuarea ideii, propunem anumite concluzii suplimentare, care le considerăm că ar fi binevenit ca în cazul încălcării legislației electorale, partidele politice pot fi sancționate prin pierderea parțială sau totală a contribuțiilor de stat sau rambursarea obligatorie a acestora, precum și impunerea amenzilor;

- reieșind din ultimele modificări ale C.C., studiate în prezentul articol, în raport cu legislația contravențională până-n anul 2017, devine evident că legiuitorul autohton, pas cu pas, perfectează legea contravențională, însă, oricum, acest domeniu necesită în continuare cercetare și modificări.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Contravențional nr. 218 din 24.10.2008. Publicat: 17.03.2017 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-84, art. nr. 100.
2. Codul penal nr. 985 din 18.04.2002. Publicat: 14.04.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, art. nr. 195.
3. Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997. Publicat: 08.12.1997 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81, art. nr. 667. Data intrării în vigoare: 08.12.1997.
4. Dosarul nr. nr. 20-4-23151-26102016, 20-4-23158-26102016, 20-4-23169-26102016, 20-4-23153-26102016, 20-4-23170-26102016, 20-4-23166-26102016 etc.

5. Finanțarea campaniei electorale pentru alegerea Președintelui Republicii Moldova 2016. Perioada de monitorizare: 25 august – 13 noiembrie 2016. Publicat la 28 noiembrie 2016. În: <http://www.e-democracy.md/files/elections/presidential2016/report-promo-mex-finance-elections-2016-ro.pdf> (consultat la 10.02.2019).

6. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3352 din 04.05.2015 pentru aprobarea Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale. Publicat: 26.06.2015 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 161-165, art. nr. 1071. Data intrării în vigoare: 04.05.2015.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1472 din 30.12.2016 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017-2019. Publicat: 31.03.2017 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-108, art. nr. 271. În: https://promolex.md/old/upload/publications/ro/doc_1459254428.pdf (consultat la 04.02.2019).

8. Legea nr. 208 din 17.11.2016 privind modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-451/16.12.16, art. 879 (în vigoare din 16.03.17).

9. Legea cu privire la partidele politice nr. 294 din 21.12.2007. Publicat la 29.02.2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44, art. nr. 119. Data intrării în vigoare: 29.02.2008.

10. Mitrofan Livia, Tighinean Sorin. Studiul „Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politică”. În: <https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/Studiu-investigarea-contraventii-pp.pdf> (consultat la 11.02.2019).

11. Orlov Maria, Drept administrativ (pentru uzul studenților) / Maria Orlov, Ștefan Belecchiu, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Chișinău, „Elena - V.I.”, 2005, 270 p.

12. Raport cu privire la analiza, expertiza și evaluarea legislației electorale care a stat la baza invalidării alegerilor locale noi în municipiul Chișinău. În: <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=OWYofz5CB0w%3D&tabid=90&language=ro-RO> (consultat la 10.02.2019).

13. Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 4401 din 23 decembrie 2015. Publicat: 12.02.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-37, art. nr. 249. Data intrării în vigoare: 01.01.2016.

14. Studiul „Strategii, practici și instrumente de finanțare a partidelor politice în Republica Moldova”, Chișinău, 2016. În: https://promolex.md/old/upload/publications/ro/doc_1459254428.pdf (consultat la 10.02.2019).

15. Tăbîrța Ion. Alegeri parlamentare. Factorul determinant pentru viitorul relațiilor dintre Chișinău și Bruxelles. Buletin Informativ nr. 1, 2019. În: <http://viitorul.org/files/library/Buletin%20informativ%20f.pdf> (consultat la 06.02.2019).

16. În: www.instance.justice.md (consultat la 10.02.2016).

Prezentat: 13 februarie 2019.

E-mail: teodorina@rambler.ru
narale@yandex.com