*Raportul a fost elaborat în cadrul Proiectului „Litigare strategică pentru asigurarea integrității aleșilor poporului”, implementat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova.*

*Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului*

**CUM A FOST ASIGURATĂ INTEGRITATEA ALEȘILOR LOCALI ȘI A PROCESULUI ELECTORAL (2019-2020)**

2020

**CUPRINS**

[**SUMAR EXECUTIV** 2](#_Toc39482645)

[**I. CONTEXT GENERAL** 3](#_Toc39482646)

[**II. LITIGAREA STRATEGICĂ ÎN CAZURILE DE PRESUPUSĂ CORUPERE A ALEGĂTORILOR** 5](#_Toc39482647)

[***II.1. Eșantion*** 5](#_Toc39482648)

[***II.2. Tipologia încălcărilor sesizate*** 6](#_Toc39482649)

[***II.3. Autoritățile implicate în examinarea sesizărilor*** 9](#_Toc39482650)

[***II.4. Rezultatele litigării strategice*** 10](#_Toc39482651)

[***II.5. Aspecte problematice*** 12](#_Toc39482652)

[**III. LITIGAREA STRATEGICĂ ÎN CAZURILE DE ÎNCĂLCARE A REGIMULUI DECLARĂRII AVERILOR ȘI INTERESELOR** 14](#_Toc39482653)

[***III.1.Subiecții sesizărilor CAPC*** 14](#_Toc39482654)

[***III.2.Tipologia declarării averilor și intereselor personale după subiecți*** 14](#_Toc39482655)

[***III.3. Conținutul sesizărilor CAPC*** 17](#_Toc39482656)

[***III.4.Reacția ANI*** 20](#_Toc39482657)

[**IV. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI** 27](#_Toc39482658)

**ABREVIERI**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| **Autoritatea Națională de Integritate** | **ANI** |
| **Autorități publice locale** | **APL** |
| **Autorități publice centrale** | **APC** |
| **Centrul de Analiză și Prevenire a Corupție** | **CAPC** |
| **Comisia Electorală Centrală** | **CEC** |
| **Centrul Național Anticorupție** | **CNA** |
| **Codul de procedură penală** | **CPP** |
| **Codul penal** | **CP** |
| **Procuratura anticorupție** | **PA** |

# **SUMAR EXECUTIV**

Prezentul Raport a fost elaborat în rezultatul implementării de către Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) ***pe parcursul a 9 luni***, cu sprijinul Fundației Soros Moldova, a Proiectelor ***”Integritatea aleșilor locali și procesului electoral în alegerile locale generale din 2019”*** (august-octombrie 2019) și ***”Litigare strategică pentru asigurarea integrității aleșilor poporului”*** (noiembrie 2019-aprilie 2020).

Raportul are drept scop informarea publicului larg și mediatizarea gradului de implicare a autorităților publice pentru asigurarea integrității aleșilor și procesului electoral.

Metodologia elaborării Raportului a inclus aplicarea următoarelor metode: analiza cadrului normativ privind activitatea organelor procuraturii, ANI și CEC; analiza rapoartelor oficiale și a paginii web oficială a organelor procuraturii, ANI și CEC; formularea sesizărilor către ANI privind iregularitățile depistate în procesul de analiză a declarațiilor de avere și interese ale subiecților declarării; formularea sesizărilor către Procuratura Anticorupție privind cazurile de corupere a alegătorilor; analiza reacției autorităților publice la sesizările CAPC; generarea și analiza statisticii privind răspunsurile autorităților publice la sesizările CAPC.

Raportul este structurat în patru capitole. În primul Capitol a fost listat contextul general al promovării și implementării ideilor de proiect.

***Capitolul II, întitulat ”Litigarea strategică în cazurile de presupusă corupere a alegătorilor”*** reflectă activitățile de sesizare a autorităților competente, desfășurate de CAPC, în perioada octombrie-noiembrie 2019, privind cazurile de presupusă corupere a alegătorilor în cadrul alegerilor locale generale din 20 octombrie 2019, inclusiv pentru turul II din 3 noiembrie 2019.

În ***Capitolul III ”Litigarea strategică în cazurile de încălcare a regimului declarării averilor și intereselor”*** au fost analizate datele privind rezultatele litigării strategice în cazurile de încălcare a regimului declarării averilor și intereselor, fiind prezentate următoarele aspecte: subiecții sesizărilor CAPC, tipologia declarării averilor și intereselor personale după subiecți, conținutul sesizărilor CAPC și reacția ANI.

La finalul raportului au fost înserate ***principalele constatări, concluzii și recomandări*** privitor la realitățile și perspectivele investigării și sancționării acțiunilor de corupere a alegătorilor, precum și a controlului încălcării regimului declarării averilor și intereselor, desprinse în rezultatul analizei reacției autorităților la sesizările CAPC.

# **I. CONTEXT GENERAL**

În toamna anului 2019, în Republica Moldova au avut loc alegerile locale generale, fiind aleși primarii și consilierii locali. Acest scrutin a fost precedat de alegerile parlamentare din februarie 2019. Experiențele de monitorizare a alegerilor și a profilului aleșilor poporului au demonstrat existența a multiple probleme sistemice, inclusiv, în activitatea autorităților, care sunt obligate să asigure integritatea aleșilor poporului și caracterul incoruptibil al scrutinelor desfășurate.

Astfel, una din problemele identificate este lipsa reacției sau reacția amorfă a Autorității Naționale de Integritate (ANI) la investigațiile jurnalistice privind problemele de integritate ale exponenților sectorului public, chiar dacă ANI poate să se sesizeze din oficiu în astfel de cazuri și să inițieze proceduri de control. Deși controversată, în mediul public, a fost admisă concluzia, că ANI nu ar avea suficientă practică și dosare examinate, pentru a reacționa mai incisiv. În acest fel a apărut necesitatea creării premiselor pentru impulsionarea activității ANI, astfel încît atenția și eforturile acesteia să fie îndreptate, în special, către persoanele, care aspiră să ocupe sau deja dețin funcții elective și de demnitate publică.

O altă problemă sistemică este lipsa reacției autorităților publice la cazurile de corupere a alegătorilor, acestea fiind semnalate de nenumărate ori în presa de investigații, pe rețelele de socializare, în rapoartele de monitorizare a alegerilor. Aparent, articolul 181/1 din Codul penal, care criminalizează faptele de corupere a alegătorilor nu este valorificat și aplicat în practică, nu există statistici concludente la acest capitol, persoane sancționate. Acțiunile de corupere a alegătorilor denaturează puternic rezultatele alegerilor, afectând caracterul liber și corect al acestora, iar modificările legislative, prin care se permitea agitația electorală chiar în ziua alegerilor, transportul organizat al alegătorilor la secțiile de votare, au amplificat și mai mult fenomenul coruperii electorale.

Așa fiind, contribuția constantă a societății civile în vederea punerii efective în aplicare și monitorizare a implementării cadrului legal anticorupție, inclusiv a dispozițiilor Codului penal privind coruperea alegătorilor, este extrem de importantă, generând ideea Proiectelor ”Integritatea aleșilor locali și procesului electoral în alegerile locale generale din 2019” (august-octombrie 2019) și ”Litigare strategică pentru asigurarea integrității aleșilor poporului” (noiembrie 2019-aprilie 2020), implementate de CAPC cu sprijinul Fundației Soros Moldova.

Proiectele au fost concentrate pe următoarele principale direcții de acțiune:

* monitorizarea candidaților în alegerile locale din vara anului 2019, prin proceduri similare aplicate pentru alegerile parlamentare din februarie 2019 în cadrul Inițiativei Civice pentru un Parlament Curat 2019. CAPC a oferit suport jurnaliștilor în redactarea profilurilor candidaților în alegeri (*fact cheking*) și asistență juridică;
* sesizarea Autorității Naționale de Integritate privind iregularitățile depistate în procesul de analiză a declarațiilor de avere și interese ale candidaților în alegeri/subiecților declarării;
* monitorizarea și contribuirea la punerea în practică a prevederilor Codului penal privind coruperea alegătorilor, prin sesizarea Procuraturii Anticorupție privind cazurile de presupusă corupere a alegătorilor;
* informarea publicului larg și mediatizarea gradului de implicare a autorităților publice pentru asigurarea integrității aleșilor și a procesului electoral.

Activitățile proiectului au permis o contabilizare sistemică a cazurilor de corupere electorală (bazată pe cazurile semnalate de cetățeni sau mass-media) în vederea evaluării corectitudinii alegerilor, exercitarea unei presiuni necesare asupra ANI în scopul examinării cazurilor de încălcare a regimului declarării averilor și intereselor, precum și identificarea tipologiei declarării averilor și intereselor personale după subiecți.

# **II. LITIGAREA STRATEGICĂ ÎN CAZURILE DE PRESUPUSĂ CORUPERE A ALEGĂTORILOR**

Experiența scrutinelor electorale din Republica Moldova demonstrează, că acțiunile de corupere a alegătorilor sunt destul de frecvente, alegătorii fiind ”ademeniți” cu varii pomeni electorale (bani, bunuri, servicii etc.), astfel încât practicile neoneste în campaniile electorale pot propulsa la guvernare persoane cu reputație dubioasă, care au apelat la mijloace și acțiuni ilegale pentru a obține cât mai multe voturi.

Ca răspuns la aceste experiențe, profund nedemocratice, care alterează caracterul liber al alegerilor, precum și în vederea alinierii legislației Republicii Moldova la standardele internaționale din domeniu, a fost prevăzută răspunderea penală pentru acțiunile de corupere a alegătorilor. Componența de infracțiune a fost inclusă în Codul penal încă în anul 2011, însă analiza statisticilor raportate de organele de drept competente, precum și practica judiciară arată asupra inexistenței unor dosare finalizate/condamnări pentru coruperea alegătorilor.

În contextul alegerilor locale generale din 20 octombrie 2019, pentru a verifica modul de reacție a autorităților responsabile de investigarea cazurilor de corupere a alegătorilor, CAPC a monitorizat toate sursele publice de informații, inclusiv portalul monitorilor locali ai Promo-LEX ([www.monitor.md](http://www.monitor.md)), în vederea identificării cazurilor de presupusă corupere a alegătorilor și sesizare a autorităților competente. Sinteza acestei activități a permis elaborarea constatărilor și recomandărilor din prezentul Studiu, dar și a unui **Ghid pentru identificarea cazurilor de corupere a alegătorilor**.

Capitolul de față reflectă activitățile de sesizare a autorităților competente desfășurate de CAPC în ***perioada octombrie-noiembrie 2019*** privind cazurile de presupusă corupere a alegătorilor în cadrul alegerilor locale generale din 20 octombrie 2019, inclusiv pentru turul II din 3 noiembrie 2019.

## ***II.1. Eșantion***

CAPC a elaborat și a remis în adresa autorităților competente **7 sesizări privind cazurile de presupusă corupere a alegătorilor**.

Din punct de vedere a repartiției teritoriale a presupuselor acțiuni de corupere a alegătorilor atestăm următoarea distribuție:

* **4 sesizări** cu referire la încălcări în regiunea **Nord** (Bălți, Briceni, Soroca, Edineț);
* **2 sesizări** privitoare la încălcări în regiunea **Centru** (Ialoveni, Codru);
* **1 sesizare** privitoare la încălcări în regiunea de **Sud-est** (Căușeni).

Din perspectiva apartenenței politice a concurenților electorali care au săvârșit presupusele acțiuni de corupere a alegătorilor s-a reliefat următoarea situație:

* **PSRM** – **3** cazuri;
* **Independenți** – **2** cazuri;
* **PDM** – **1** caz;
* **Neidentificat** – **1** caz.

Pentru depistarea și raportarea cazurilor de corupere a alegătorilor, CAPC a lansat o campanie de informare în spațiul on-line privind dreptul cetățenilor, în contextul alegerilor locale din 20 octombrie 2019, la un vot care să nu fie influențat prin bani, bunuri, servicii sau foloase, dar şi să semnaleze astfel de cazuri, pe care CAPC urma să le aducă la cunoștința autorităților, prin garantarea anonimatului celor care semnalează.

Chiar dacă toate datele de contact ale CAPC au fost intens distribuite, persoanele interesate fiind încurajate să denunțe încălcările detectate, cu regret, au fost recepționate doar **3 sesizări ale alegătorilor** în adresa CAPC: **2 sesizări comunicate CAPC au avut ca obiect presupusa corupere a alegătorilor** și **1 sesizare** s-a referit la alte încălcări electorale, care a fost raportată la CEC și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, iar, ca rezultat, persoana culpabilă a fost sancționată disciplinar.

**5 sesizări** ale CAPC au fost întocmite ca rezultat al monitorizării surselor media, rețelelor de socializare, precum și a platformei monitorilor locali ai ONG Promo-LEX [www.monitor.md](http://www.monitor.md).

 ***II.2. Tipologia încălcărilor sesizate***

Analiza circumstanțelor invocate în sesizările CAPC cu privire la presupusa corupere a alegătorilor a permis elaborarea unei tipologii a cazurilor care pot fi încadrate în componența de infracțiune prevăzută de art. 1811 al Codului penal ”Coruperea alegătorilor”[[1]](#footnote-1), și anume, prin:

* Darea de bunuri;
* Darea de bunuri (recompense) post-factum;
* Darea de bani;
* Oferirea/prestarea de servicii (de recreere).

Pentru exemplificarea acestei tipologii, redăm mai jos spețele raportate de CAPC la Procuratura anticorupție.

* **Darea de bunuri (2 cazuri)**

|  |
| --- |
| **Speța 1. Edineț***Primarul suspendat al unei localități din raionul Edineț, înregistrat în calitate de candidat independent în alegerile pentru localitatea respectivă, a participat la 13.10.2019 (cu o săptămână înainte de ziua alegerilor) la sărbătoarea Hramul satului.* *În cadrul evenimentului, acesta a felicitat* *consătenii cu sărbătoarea* ***și a înmânat cadouri din partea primăriei*** *persoanelor din familii social-vulnerabile, nou-născuților etc.****Sursa informației:*** *Încălcarea a fost raportată CAPC de un locuitor al satului pe pagina de Facebook, fiind atașate probe foto și video.* |

Art. 41 alin. (5) al Codului electoral prevede: ”*[...]****concurenţilor electorali li se interzice să ofere alegătorilor bani, să le distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acţiuni de binefacere***”. Încălcarea acestei interdicții, inclusiv prin raportarea la prevederile Codului penal, poate fi încadrată în norma de la art. 1811 ”Coruperea alegătorilor”. Or, acțiunea are loc ***în cadrul alegerilor***, ***cadourile sunt înmânate personal de către concurentul*** electoral alegătorilor din localitatea respectivă, ceea ce implicit presupune ***scopul de a-i determina să îl voteze***. În acest caz, poate fi presupusă și intenția directă a concurentului (*în pofida modului ”subtil” de acțiune*), care știe sau trebuie să știe despre interdicția din Codul electoral citată mai sus, dar, oricum participă la acțiunea de oferire a cadourilor.

* **Darea de bunuri/recompensă post-factum**

|  |
| --- |
| **Speța 2. Soroca***Mai multe surse mass-media au publicat imagini filmate care surprind momentul coruperii alegătorilor din orașul Soroca, la sediul unui partid politic, oamenii stând la coadă pentru a primi „cadouri electorale” pentru faptul că au votat concurentul electoral respectiv. În secvența video apărut pe internet, oamenii intră în sediul [...] din Soroca și își ridică cadourile promise de către [...] în schimbul votului de duminică. Potrivit oamenilor, [...] le dau câte un kilogram de zahăr, o conservă și salam, pentru faptul că au votat candidatul [...] în turul doi al alegerilor locale. Totodată, oamenii se prezintă la sediul [...] cu buletinul și cu un abțibild unde este imprimată „[...]” – simbolul [...]. De asemenea, oamenii spun că primesc aceste produse alimentare pentru faptul că au votat-o pe [...], candidatul [...], care a acumulat 55,81% din voturi”.* ***Sursa informației:*** *Imaginile video au fost difuzate pe o rețea de socializare în direct de la sediul [...] din Soroca, surprinse de o jurnalistă, care lucrează la un ziar local din Soroca.* |

Deși norma penală prevede că acțiunea de corupere a alegătorilor trebuie să aibă loc ”*în cadrul alegerilor*”, totuși, [studiile](https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/05/Studiu-investigarea-contraventii-pp.pdf) în domeniu, dar și experiența scrutinelor electorale demonstrează că ”recompensa” pentru votarea într-un anumit mod poate fi achitată și post-factum. În special, este vorba de teoria/metoda ”Contractului”[[2]](#footnote-2): *[...] încheierea contractelor sociale cu alegătorii. Acest gen de contracte se încheie în mod colectiv de către concurentul electoral și alegători. [...] prin contractele colective, concurentul electoral se obligă ca, în urma acordării votului, acesta să presteze gratis careva servicii ori să transfere careva mijloace bănești din “Fondul electoral” pe contul acestuia ori a membrilor familiei acestuia [...]*

Analiza speței de mai sus arată că în acest caz, aparent, ar fi fost aplicată anume metoda ”*contractului*”. Ulterior anunțării rezultatelor votării, alegătorii au fost invitați să-și ridice ”cadourile promise” în campania electorală.

* **Darea de bani (2 cazuri)**

|  |
| --- |
| **Speța 3. Codru***La data de 03.11.2019, chiar în ziua alegerilor generale locale (turul II), mai multe surse mass-media au publicat imagini filmate, care surprind momentul potențialei coruperi a alegătorilor din localitatea Codru, municipiul Chișinău: ” [...] un martor ocular a expediat la adresa redacției o înregistrare video despre care spune că surprinde momentul coruperii. Potrivit martorului, la fața locului a venit și poliția[...]. ”.****Sursa informației:*** *Imaginile video au fost surprinse de un martor ocular, au fost transmise și difuzate de mai multe portaluri media (agora.md, realitatea.md, tv8.md).* |

Cele 2 cazuri identificate de corupere a alegătorilor prin ”darea de bani” au fost detectate de către martori oculari, chiar în ziua alegerilor, în preajma a două secții de votare din Ialoveni și Codru. Forma respectivă de corupere a alegătorilor este cea mai evidentă, plata/recompensa fiind achitate pe loc, ambii protagoniști (corupătorul și alegătorul) sunt prezenți, iar ”tranzacția” poate fi documentată în flagrant delict.

* **Oferirea de servicii de recreere (2)**

|  |
| --- |
| **Speța 4. Bălți***Potrivit informațiilor din mass-media: ”Partidul [...], din nou, ascunzându-se în spatele Asociației pentru [...], a organizat* ***la 11 octombrie****, o serbare pentru pensionari, chiar în toiul campaniei electorale, încălcând astfel legislația electorală. Ajunși la locul desfășurării evenimentului, echipa de filmare l-a întâlnit la intrarea în local pe deputatul [...]și candidatul la funcția de primar al mun. Bălți, care a negat faptul ca a fost implicat în organizarea și desfășurarea evenimentului, invocând viața personală și dreptul de a fi acolo, unde considera ca este necesar. Echipei BTV-Bălți nu i-a fost permisă intrarea la eveniment, dar am reușit să comunicăm cu cei prezenți după finalizarea lui. Pensionarii au relatat că au fost invitați de [...], care candidează pentru poziția de consilier local în Consiliul municipal Bălți din partea Partidului [...]. Tot ea le-a interzis să vorbească cu BTV. Despre acest fapt au vorbit chiar înșiși oamenii, iar unii din cei prezenți nici cel puțin nu le-au permis celorlalți, care doreau să vorbească să-și exprime poziția. […] Potrivit invitaților, le-a fost organizată o serbare în cinstea Zilei internaționale a persoanelor vârstnice (în ciuda faptului că a fost sărbătorită acum 2 săptămâni),* ***le-au fost înmânate cadouri și au fost serviți cu alcool.******Sursa informației:*** *Reportaj video difuzat de televiziunea locală din Bălți (BTV)* |

Experiența demonstrează, că în cadrul campaniilor electorale crește brusc interesul și numărul evenimentelor culturale (concerte) și acțiunilor de binefacere, acestea, de regulă, fiind sincronizate cu varii zile de sărbătoare (mondiale, naționale, locale). În 2019 perioada campaniei electorale a coincis în mod ”fericit” cu sărbătoarea oamenilor în etate, marcată în fiecare an, pe data de 1 octombrie. Sub paravanul acestei sărbători au fost organizate varii evenimente, pentru a marca această sărbătoare. Constatăm, că în cazul mun. Bălți, aceste evenimente au fost organizate în câteva runde și în diverse locații, organizatorul declarat fiind o organizație neguvernamentală locală, dar cu conexiuni politice vădite.

##

## ***II.3. Autoritățile implicate în examinarea sesizărilor***

Toate sesizările privind presupusa corupere a alegătorilor au fost expediate în adresa ***Procuraturii Anticorupție***, care potrivit articolului 2701 al Codului de procedură penală[[3]](#footnote-3) este***instituția care exercită urmărirea penală în cazul infracțiunii prevăzute de art.1811 al Codului penal ”Coruperea alegătorilor”****.*

CPP prevede că *urmărirea penală are ca obiect colectarea probelor necesare cu privire la existența infracțiunii, la identificarea făptuitorului, pentru a se constata dacă este sau nu cazul să se transmită cauza penală în judecată în condițiile legii şi pentru a se stabili răspunderea acestuia*. Totodată, *[...]* *în desfășurarea procesului penal, organul de urmărire penală, prin ordonanță, dispune asupra acțiunilor sau măsurilor procesuale* și *[...] fiecare dintre acțiunile sau măsurile procesuale dispuse de către organul de urmărire penală se motivează, obligatoriu, în mod separat*.

Totodată, CPP prevede că *la exercitarea urmăririi penale, procurorul poate dispune, prin ordonanţă motivată, efectuarea unor acţiuni procesuale, altele decît cele cu caracter decizional, de către ofiţerul de urmărire penală. [...] ofiţerul de urmărire penală poate efectua doar acele acţiuni procesuale care au fost dispuse de procuror şi îşi desfăşoară activitatea sub directa conducere, supraveghere şi control al acestuia. Actele întocmite de ofiţerul de urmărire penală din indicaţia scrisă a procurorului sînt efectuate în numele şi sub răspunderea acestuia*. *[...]* *În cazurile în care urmărirea penală se exercită de către procuror, acesta poate dispune ca anumite acţiuni de urmărire penală să fie efectuate de către un organ de urmărire penală.*

Analiza circuitului sesizărilor CAPC privind presupusa corupere a alegătorilor arată că o parte din sesizări au fost examinate nemijlocit de către procurorii anticorupție (3 sesizări), iar o parte au fost transmise pentru examinare altor instituții, fiind vorba, în special, de direcțiile teritoriale ale CNA și procuraturile teritoriale, care au întreprins acțiuni de investigare la fața locului. Chiar dacă, aparent, procurorii anticorupție în condițiile legii pot să dispună efectuarea unor acțiuni procesuale către alte organe de urmărire penală, totuși, în opinia noastră și în lumina prevederilor procesuale citate mai sus, actul final urma a fi emis de către procurorul anticorupție.

Așa fiind, atestăm o abordare disparată în ceea ce ține de organele obligate să investigheze acțiunile de presupusă corupere a alegătorilor, ceea ce nu pare a fi conform cu prevederile CPP. Or, organul de urmărire penală responsabil de exercitarea urmăririi penale în cazurile de corupere a alegătorilor este expres desemnată PA, procuratură specializată cu competențe strict definite de legislație.

Dispersarea și transmiterea spre examinare a sesizărilor privind coruperea alegătorilor către alte instituții nu contribuie la construirea unei practici uniforme și solide de examinare a cazurilor de corupere. Nu toate autoritățile au formarea și specializarea necesară pentru investigarea unor cazuri/dosare specifice. În cazul în care se insistă asupra posibilității investigării acestor cauze de către diverse organe de urmărire penală, nu este clară necesitatea specializării procuraturii anticorupție și atribuirea exactă și strictă a normelor penale în competența exclusivă a acesteia.

Dispersarea competențelor, în principiu, duce și la dispersarea responsabilităților și crearea unor incertitudini juridice. Urmărirea cursului unor sesizări depuse, în condițiile când acestea sunt divizate în evantai către mai multe autorități devine anevoioasă, implică costuri mai mari, inclusiv de timp, fiind destul de greu să obții răspunsuri prompte și investigații eficiente.

Două din cele 7 sesizări cu privire la presupusa corupere a alegătorilor au fost remise și în adresa CEC, precum și a unei Comisii electorale de circumscripție, în condițiile în care aceste entități sunt responsabile de buna organizare a alegerilor și veghează asupra neadmiterii încălcărilor Codului electoral. CEC a remis, potrivit competenței, ambele sesizări în adresa Procuraturii Generale, informând concomitent CAPC despre faptul includerii în cheltuielile electorale a costurilor unui eveniment organizat de către un concurent electoral. Comisia electorală de circumscripție nu a reacționat la sesizarea expediată.

Una din sesizările CAPC privind presupusa corupere a alegătorilor în or. Ialoveni a fost readresată procuraturii Ialoveni, urmând ca aceasta să informeze ulterior despre rezultatele examinării, informație care așa și nu a fost expediată CAPC, soarta investigației fiind incertă. Este regretabilă lipsa reacției și răspunsului procuraturii, în condițiile în care probele arătau asupra coruperii alegătorilor de către reprezentantul unui candidat concret și includeau imagini, care au surprins momentul discuției și transmiterii banilor pentru obținerea voturilor.

## ***II.4. Rezultatele litigării strategice***

Din cele 7 sesizări expediate Procuraturii Anticorupție, în cazul a:

* **4** au fost pornite procese penale;
* **2** a fost sistată examinarea;
* **1** au fost inițiate verificări, dar CAPC nu a fost informat despre finalitatea acestora.

În cazul majorității sesizărilor CAPC a fost informat în termenul prevăzut de legislație. Pentru a verifica cursul ulterior al sesizărilor și al proceselor penale pornite, CAPC a remis câteva scrisori repetate, inclusiv, a solicitat expedierea ordonanțelor de pornire/nepornire a urmăririi penale.

Analiza finalității celor **4 procese penale,** pornite pe faptul presupusei coruperi a alegătorilor a arătat că toate procesele penale au fost clasate. Motivele clasării proceselor penale au fost:

* ”***Există una din circumstanțele prevăzute de lege care exclud urmărirea penală – nu există faptul infracțiunii”;***

Procesul penal privea participarea unui demnitar de stat la o sărbătoare organizată cu prilejul hramului unei localități din regiunea de Nord a țării[[4]](#footnote-4);

* ”***A refuza în începerea urmăririi penale pe procesul penal […] din motiv că în privința unei persoane există o hotărâre neanulată de neîncepere a urmăririi penale pe aceleași acuzații”;***

Procesul penal se referea la coruperea alegătorilor în preajma secției de votareîn or. Codru în cadrul turului II al alegerilor locale. Trebuie remarcat faptul că ordonanța de nepornire a urmăririi penale invocată în răspuns se referea la acțiuni similare, dar care au fost comise în turul I al alegerilor. În asemenea circumstanțe am putea constata că a avut loc o examinare formală a sesizării, nu au fost examinate toate circumstanțele de fapt. În suportul nepornirii urmăririi penale s-au invocat probele cu martori: audierea nemijlocită a denunțătorului, precum și a altor martori. Chiar dacă în imaginile video surprinse de denunțător este vizibil mijlocul de transport a persoanei care a recurs la acțiuni de corupere, acțiunile de investigare nu s-au extins pentru a identifica proprietarul mijlocului de transport și, respectiv, identificarea făptuitorului*;*

* ***”De a nu începe urmărirea penală în privința […] din motiv că fapta nu întrunește elementele infracțiunii prevăzute de art. 1811 Cod penal”***

Motivul a fost valabil pentru 2 din procesele penale clasate*.* Procesele penale priveau acțiuni de corupere a alegătorilor (darea de bunuri și organizarea unor evenimente de recreere. A se vedea Speța 4). Probatoriul utilizat pentru refuzul în pornirea urmăririi penale și de această dată s-a bazat exclusiv pe declarațiile martorilor.

În privința celor 2 sesizări în privința cărora a fost luată decizia de a sista examinarea sesizării, fără a fi pornit un proces penal, s-au invocat următoarele argumente:

* ”***Faptele expuse în sesizarea CAPC au fost examinate de Inspectoratul de Poliție Soroca, iar ca rezultat Procuratura raionului Soroca a emis ordonanța de refuz în pornirea urmăririi penale cu clasarea procesului penal***”

Încheierea Direcției generale teritoriale Nord a CNA face referire la o ordonanță de refuz în pornirea urmăririi penale emise de Procuratura Soroca la denunțul altei persoane, dar care se referea la aceleași fapte și circumstanțe (a se vedea Speța 2). Încheierea DGT Nord nu arată în mod explicit, care au fost argumentele în sprijinul nepornirii urmăririi penale invocate în ordonanța Procuraturii Soroca.

* *”****Ca rezultat al examinării materialelor acumulate s-a constatat lipsa temeiurilor pentru declanșarea unor investigații sub aspect penal, efectuarea cărora ține de competența Centrului*** *”*

Încheierea respectivă a fost emisă de Direcția Generală Teritorială Nord a CNA și se referea la coruperea alegătorilor prin darea de bunuri de către un concurent electoral, cu 7 zile înaintea alegerilor (Speța 1. Edineț). Chiar dacă toate circumstanțele de fapt presupuneau o bănuială rezonabilă a săvârșirii infracțiunii de corupere a alegătorilor (întrunirea laturii obiective și laturii subiective a infracțiunii), asistăm la o abordare formală și lipsa oricăror acțiuni pro-active pentru urmărirea penală a făptuitorului.

Analiza ordonanțelor de refuz în pornirea urmăririi penale a permis identificarea unor alegații/argumente, cel puțin curioase, una dintre care chiar considerăm necesar să fie reprodusă în textul acestui Studiu:

*”* ***[…] În concluzie, versiunea petiționarului, relatată procurorului, se identifică a fi una convențională și neconvingătoare, iar plângerea fiind înaintată fără a ține cont de faptul că nu orice acțiune/inacțiune sau act neconvenabil unei persoane poate fi privit ca o faptă infracțională și, de asemenea, că pornirea urmăririi penale nu poate avea după bunul plac și la indicația petiționarului […]”***

În context, trebuie să reamintim că în toate sesizările CAPC, expediate PA de fiecare dată au fost utilizate formule standard, care respectă prezumția nevinovăției și prin care s-a solicitat respectuos examinarea circumstanțelor *sub aspectul existenței acțiunilor ce s-ar încadra în cadrul legal de corupere a alegătorilor şi care au legătură cu alegerile locale generale din data de 20 octombrie 2019.* Nici o sesizare a CAPC nu a fost formulată de o manieră acuzatoare, sesizările conțineau doar detalii privind circumstanțele de fapt, probele avute la dispoziție și solicitarea examinării acestora în condițiile legislației procesual-penale.

## ***II.5. Aspecte problematice***

Analiza reacției autorităților la sesizările CAPC (în special a Procuraturii Anticorupție, organul competent să exercite urmărirea penală) privind pretinsa corupere a alegătorilor ne permite să desprindem **următoarele constatări** privitor la realitățile și perspectivele investigării și sancționării acțiunilor de corupere a alegătorilor:

* Gradul de raportare/denunțare a acțiunilor de corupere a alegătorilor este destul de jos, dar pare a fi explicabil, în condițiile în care nici acțiunile de corupere ”uzuală” nu sunt frecvent raportate de către părțile implicate care, deseori, urmăresc interese ”reciproc avantajoase”. Denunțarea faptelor de corupere a alegătorilor, cel mai probabil și frecvent, se va face de către oponenții concurenților electorali și de către reprezentanții mass-media și a ONG-urilor locale;
* Norma Codului penal privind coruperea alegătorilor este una relativ nouă în arsenalul organelor de drept și nu există încă practici și tactici coerente și consistente de investigare a acestei infracțiuni. Chiar dacă eșantionul denunțurilor CAPC referitor la coruperea alegătorilor nu este foarte reprezentativ (doar 7 sesizări), totuși, putem atesta mult formalism 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 distribuiri 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 îşi exercite sau să nu îşi 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.

# **III. LITIGAREA STRATEGICĂ ÎN CAZURILE DE ÎNCĂLCARE A REGIMULUI DECLARĂRII AVERILOR ȘI INTERESELOR**

Prezentul capitol conține informații privind rezultatele litigării strategice în cazurile de încălcare a regimului declarării averilor și intereselor, fiind prezentate următoarele aspecte: subiecții sesizărilor CAPC, tipologia declarării averilor și intereselor personale după subiecți, conținutul sesizărilor CAPC și reacția ANI.

## ***III.1.Subiecții sesizărilor CAPC***

CAPC a formulat în adresa ANI sesizări cu privire la 25 de subiecți – persoane care dețin sau au deținut funcții publice.

Identificarea subiecților sesizărilor formulate de CAPC s-a realizat în mod aleatoriu, avînd la bază următoarele criterii: participarea subiectului sesizării în scrutin electoral pentru funcții publice elective; calitatea de subiect de investigație jurnalistică; informațiile din mass media, de pe rețelele sociale etc. privitor la activitatea/modul de viață a subiectului sesizării; rezultatele analizei aleatorii a conținutului Declarației de avere și interese personale a subiectului sesizării.

Tabelul de mai jos conține informații cu privire la numărul subiecților sesizărilor formulate de CAPC în adresa ANI, reieșind din domeniul profesional de activitate al subiecților.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Reprezentanți ai legislativului* | *Reprezentanți ai APL* | *Reprezentanți ai sectorului justiției și APC* |
| **Deputat** | **Ex -Deputat** | **Primar** | **Președinte de raion** | **Candidat pentru funcția de primar** | ***Procurori*** | ***Judecători*** | **Ex-reprezentant ai APC** |
| **Procuror** | **Ex-Procuror** | **Judecător** | **Ex-Judecător** |
| 10 | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| ***Total - 11*** | ***Total - 8*** | 3 | 2 |
| ***Total - 6*** |

Toți subiecții sesizărilor CAPC adresate ANI au fost grupați în trei categorii - reprezentanți ai legislativului, reprezentanți ai APL și reprezentanți ai sectorului justiției și APC, care au inclus și persoanele ieșite din corpul funcționarilor publici.

Astfel din numărul total (25) de sesizări adresate ANI: 10 se referă la deputați în exercițiul funcțiunii; 1 la un fost deputat; 2 primari; 3 președinți de raion; 3 candidați pentru funcția de primar; 2 procurori și 1 judecător în exercițiul funcțiunii, cîte un fost procuror, fost judecător și fost reprezentant ai APC.

## ***III.2.Tipologia declarării averilor și intereselor personale după subiecți***

Analiza declarațiilor de avere și interese personale a subiecților sesizării a permis să constatăm că existe anumite similitudini comportamentale de declarare a averilor și intereselor personale, caracteristice fiecărei categorii de subiecți. Acest factor constituie o premisă pentru identificarea și stabilirea tipologiei declarării averilor și intereselor personale după subiecții declarării.

Identificarea tipologiei declarării averilor și intereselor personale nu constituie o operațiune doar științifică sau, mai ales, ”gratuită”. Aceasta oferă un avantaj profesional autorităților competente să controleze conținutul declarațiilor de avere și interese personale și care realizînd/cunoscînd temerile și stimulentele motivaționale a fiecărei categorii de subiecți, ar putea să-și adapteze instrumentarul de control și de ”reacție” corespunzător fiecărei categorii.

Tipologia declarării averilor și intereselor personale, enunțată mai jos, reprezintă doar un început de identificare, bazat pe un eșantion relativ ”modest”, care ar putea fi îmbunătățită și consolidată prin analiza periodică a unui număr mai mare de declarații.

În procesul identificării tipologiei declarării averilor și intereselor personale s-a ținut cont de următoarele elemente:

* Structura și valoarea patrimoniului subiecților declarării;
* Sursele de dobîndire a patrimoniului;
* Evoluția experienței profesionale a subiecților declarării, care constituie un indiciu important pentru a determina, dacă averea acumulată este rezultatul unei exercitări obișnuite a profesiei;
* Particularitățile psihologice ale subiecților declarării: motivația, atitudinile, interesele, scopurile.

În general, structura și valoarea patrimoniului subiecților declarării averilor și intereselor personale este determinată de vîrsta subiectului; durata de muncă și profesia persoanei pînă la accederea în poziția publică. Pe măsura creșterii vîrstei și/sau a experienței profesionale, averea este mai mare și/sau mai diversă și, de obicei, potrivit Declarațiilor de avere și interese, poate cuprinde apartament(e), casă(e), teren(uri), automobil(e). Totodată, deputații care vin din domeniul privat sau APL și reprezentanții APL, deseori, mai au și calitatea de fondator/proprietar/coproprietar al unor companii cu conexiuni la banii publici sau calitatea de rudă/soț cu un fondator/proprietar/coproprietar al unor astfel de companii.

Pentru reprezentanții legislativului au fost constatate următoarele elemente caracteristice, care rezultă din Declarațiile de avere și interese personale completate și depuse la ANI:uneori, donații la partid, care, în mod evident, nu sînt justificate pe partea veniturilor acumulate (de exemplu, donații ce depășesc 1/3 din veniturile declarate sau chiar aproape echivalente cu veniturile); uneori, calitatea de fondator/proprietar/coproprietar al unei companii cu conexiuni la banii publici; uneori, calitatea de rudă sau soț cu un fondator/proprietar al unei companii cu conexiuni la banii publici; frecvent, greșeli/neconcordanțe în declararea averii.

Totodată, analiza conținutului declarațiilor de avere și interese, depuse de deputați ne-a permis să afirmăm, că în rîndul acestora există: tendința de a diminua valoarea averii (inclusiv prin declararea dobîndirii cu titlu gratuit a bunurilor) și de a o ralia la veniturile declarate; tendința de a omite declararea unor bunuri, fiind orientați spre declararea doar a informațiilor verificabile. De exemplu, în declarațiile de avere și interese personale ale deputaților nu sînt completate Compartimentul IV.B ”*Bunuri sub formă de metale și/sau pietre prețioase, obiecte de artă și de cult, obiecte ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, a căror valoare unitară depășește suma a 15 salarii medii pe economie*” și Compartimentul IV.C ”*Colecții de artă, de numismatică, de filatelie, de arme sau alte bunuri, a căror valoare depășește suma a 20 de salarii medii pe economie*”.

Cel mai probabil, tendințele enunțate mai sus, sînt generate de caracterul temporal al funcției elective și de percepția generală, că electoratul ar fi, mai degrabă, înclinat pozitiv spre politicienii cu averi mai ”modeste”, decît spre cei ”bogați”. Potențialul patrimonial real a acestei categorii de subiecți s-ar putea să poată fi descoperit abia după cel puțin un an de la data ieșirii subiectului din corpul funcției publice.

Pentru reprezentanții APL au fost constatate următoarele elemente caracteristice, care rezultă din Declarațiile de avere și interese personale completate și depuse la ANI:deseori,donații la partid, care, în mod evident, nu sînt justificate pe partea veniturilor acumulate; deseori, calitatea de fondator/proprietar/coproprietar al unei companii cu conexiuni la banii publici sau calitatea de rudă sau soț cu un fondator/proprietar al unei companii cu conexiuni la banii publici; frecvent, greșeli/neconcordanțe în declararea averii; frecvent, nerespectarea regimului restricțiilor.

Cît privește reprezentanții sectorului justiției, aceștia introduc cu o diligență și acuratețe sporită toate veniturile, chiar și cele verosimile, inclusiv a soților, precum și orice element de administrare a patrimoniului. Astfel, doar în Declarațiile de avere și interese a judecătorilor/procurorilor frecvent sînt indicate împrumuturi, inclusiv fără dobîndă (de la bănci, dar mai ales, de la persoane apropiate, care ar fi lucrat după hotare), contracte de comodat (împrumut de folosință gratuită) a automobilelor, donații de la persoane apropiate. La fel, doar această categorie de subiecți, constant declară și bunurile, a căror apartenență este mai puțin verificabilă (Compartimentul IV.B ”*Bunuri sub formă de metale și/sau pietre prețioase, obiecte de artă și de cult, obiecte ce fac parte din patrimoniul cultural național sau universal, a căror valoare unitară depășește suma a 15 salarii medii pe economie*” și Compartimentul IV.C ”*Colecții de artă, de numismatică, de filatelie, de arme sau alte bunuri, a căror valoare depășește suma a 20 de salarii medii pe economie*”).

Presupunem că tendința de a detalia întregul patrimoniu, precum și orice mișcare în cadrul acestuia este dată de caracterul permanent al profesiei. Spre deosebire de funcțiile elective, în care subiecții știu, că după scurgerea termenului de exercitare a mandatului + 1 an, nu vor mai fi obligați să depună Declarațiile de avere și interese, reprezentanții sectorului justiției sînt conștienți, că obligația de depunere a declarației îi va însoți pe tot parcursul carierei profesionale și că averea ar trebui să poată fi justificată în timp. Analiza evoluției situației patrimoniale a mai multor reprezentanți ai sectorului justiției, așa cum a fost prezentată în declarațiile de venit/declarațiile de avere și interese personale, denotă că aceștia aplică tactica ”caruselului” – un lanț de operațiuni imobiliare și mobiliare, pentru a justifica valoarea bunului final, acoperindu-se, inclusiv, cu împrumuturi pe termen lung fără dobîndă.

## ***III.3. Conținutul sesizărilor CAPC***

CAPC a formulat 25 de sesizări către ANI, care priveau aspecte legate de controlul averilor și veniturilor, controlul regimului juridic al conflictelor de interese, controlul regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor. Majoritatea sesizărilor conțineau trimiteri sau citate din materialele de investigație jurnalistică. Cu privire la 12 subiecți CAPC a formulat sesizări repetate, iar în cazul unui primar în exercițiul funcțiunii, CAPC a adresat o scrisoare de amintire ANI, întrucît nu a fost recepționat vreun răspuns în termen rezonabil.

***i. Controlul averilor și veniturilor***

Controlul averii și veniturilor a fost solicitat în privința a 22 subiecți:

* 11 reprezentanți ai legislativului (în cazul a 4 subiecți a mai fost solicitat cumulativ și controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese);
* 6 reprezentanți ai APL (în cazul a cîte un subiect a mai fost solicitat cumulativ și controlul respectării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor);
* 5 reprezentanți a sectorului justiției (în cazul unui subiect a mai fost solicitat cumulativ și controlul respectării regimului juridic al conflictelor de interese).

În cadrul sesizării controlului averii și veniturilor, cel mai des, CAPC a solicitat: sesizarea organelor de urmărire penală sau a Serviciului Fiscal de Stat, în cazul bănuielii rezonabile privind săvîrșirea unei infracțiuni sau încălcarea legislației fiscale (în 21 de cazuri); exercitarea controlului existenței altor venituri, decît cele declarate (16 cazuri); verificarea plenitudinii conținutului declarațiilor de avere și interese personale (12 cazuri); verificarea apartenenței patrimoniale a unui automobil (4 cazuri).

Totodată, în 3 cazuri a fost solicitată verificarea existenței diferențelor substanțiale dintre veniturile declarate și valoarea reală a imobilelor familiei și verificarea existenței diferențelor substanțiale dintre veniturile declarate și bunurile declarate (hașurate) la Compartimentul IV.B și Compartimentul IV.C din Declarația de avere și interese personale, iar în 2 cazuri verificarea dacă veniturile declarate justifică modificările patrimoniale realizate și verificarea/constatarea existenței realmente a unui împrumut declarat.

Reieșind din particularitățile conținutului declarațiilor de avere și interese personale a unor subiecți, CAPC a mai formulat, în cazuri singulare, solicitări de: verificare a veridicității veniturilor dobîndite; verificare a existenței diferențelor substanțiale dintre veniturile declarate și valoarea reală a automobilelor; verificare a existenței diferențelor substanțiale dintre veniturile declarate și suma donației făcute la partid; verificare a existenței diferențelor substanțiale dintre veniturile declarate și sumele de bani cheltuite pentru celebrarea căsătoriei; verificare/constatare a existenței erorilor în mărimea sumei declarate ca fiind dobândite cu ocazia celebrării căsătoriei;

verificare/constatare a existenței erorilor în declararea repetată a unei donații; verificare a existenței diferențelor substanțiale dintre veniturile declarate și bunurile declarate (hașurate) la Compartimentul V.C din Declarația de avere și interese personale și verificare/constatare a existenței erorilor în partea Compartimentului VI ”*Cote-părți/acțiuni în capitalul social al unui agent economic*”.

***ii. Controlul regimului juridic al conflictelor de interese***

Controlul regimului juridic al conflictelor de interese a fost solicitat în privința unui reprezentant ai APL, unui candidat pentru funcția de primar și a unui reprezentat ai APC. Totodată, solicitarea de control a regimului juridic al conflictului de interese a fost formulată cumulativ cu solicitarea de control a averii și veniturilor în cazul a 3 deputați, unui ex-deputat și a unui judecător.

Sesizarea de control al regimului juridic al conflictelor de interese a inclus solicitarea de: verificare a îndeplinirii prescripțiilor legale, stabilite de art.12 și 14[[5]](#footnote-5) din Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii şi a intereselor personale (5 cazuri); verificarea relației dintre subiectul declarării și anumite persoane fizice și verificarea relației dintre subiectul declarării și o persoană juridică cu scop lucrativ (cîte un caz).

***iii. Controlul regimului juridic al incompatibilităţilor sau restricţiilor***

Controlul regimului juridic al incompatibilităţilor sau restricţiilor a fost solicitat în privința a doi reprezentanți ai APL.

Astfel, în privința unui primar, care actualmente este în exercițiul funcțiunii, a fost solicitată exercitarea controlului, dacă subiectul a soluționat realmente starea de incompatibilitate și dacă acesta a prezentat probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a incompatibilității. Totodată, în privința unui președinte de raion, a cărui soție era angajată în Consiliul raional, a fost solicitată exercitarea controlului respectării regimului juridic al restricţiilor în ierarhie.

Privitor la ambii subiecți, cumulativ cu solicitarea de control al regimului juridic al incompatibilităţilor sau restricţiilor, a fost solicitat și controlul averii și veniturilor.

***iv. Scrisoare de reamintire***

Scrisoare de reamintire, adresată ANI, a fost formulată doar în privința unui subiect – un primar, care actualmente este în exercițiul funcțiunii și în privința căruia a fost solicitată exercitarea controlului, dacă subiectul a soluționat realmente starea de incompatibilitate și dacă acesta a prezentat probe privind întreprinderea cu bună-credință a acțiunilor de eliminare a incompatibilității.

Astfel, sesizarea inițială a CAPC a fost expediată pe data de 30.09.2019. Pe data de 16.12.2019 CAPC a expediat scrisoarea de reamintire, iar pe data de 24.12.2019, ANI ne-a informat, că în privința primarului a fost inițiat controlul averii și intereselor personale, fără a face referință la subiectul controlului a modului de soluționare a stării de incompatibilitate.

***v. Sesizarea repetată a ANI***

Întrucît ANI nu publică alte acte, decît actul de constatare (doar după rămînerea definitivă a acestuia) și pentru a evalua posibilitățile de intervenire a CAPC, de partea ANI, în procesul examinării încălcărilor în procedura contencioasă, CAPC a formulat sesizări repetate cu privire la 12 subiecți.

Astfel, în privința a 3 subiecți (2 deputați și 1 reprezentant ai APC) a fost solicitată examinarea posibilității/oportunității reconsiderării/revizuirii soluției privind refuzul inițierii controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

În privința unui deputat și a unui candidat pentru funcția de primar a fost solicitat actul de constatare, prin care a fost încetată procedura de control (în ipoteza în care nu s-a constatat încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese).

Totodată, CAPC a solicitat informații despre faptul emiterii actului de constatare în privința a 5 deputați, 4 reprezentanți ai APL și 3 reprezentanți ai sectorului justiției.

Astfel, pentru situațiile în care actul de constatare a fost emis, CAPC a solicitat:

* informații despre elementele de încălcare reținute în actul de constatare și dacă constatările din act se referă doar la persoana vizată sau au fost reținute anumite elemente cu privire la terțe persoane (în privința a 5 reprezentanți ai legislativului, 4 reprezentanți ai APL și 3 reprezentanți ai sectorului justiției);
* informații dacă anumite elemente de încălcare reținute, au fost disjunse și transmise spre examinare organelor de urmărire penală sau Serviciul Fiscal de Stat (în privința a 4 reprezentanți ai legislativului, 3 reprezentanți ai APL și 3 reprezentanți ai sectorului justiției);
* informații dacă a fost încheiat un proces-verbal cu privire la contravenție și dacă procesul-verbal cu privire la contravenție a fost expediat instanței judecătorești spre examinare (în privința unui reprezentant ai legislativului și 2 reprezentanți ai APL).

Pentru situația în care actul de constatare încă nu a fost emis, CAPC a solicitat informații privitor la elementele de încălcare verificate; persoanele fizice sau juridice de drept public/privat cărora li s-a solicitat informații; dacă persoana vizată și-a exprimat punctul de vedere și dacă a fost dispusă efectuarea vreunei expertize (în privința a 4 reprezentanți ai legislativului, 3 reprezentanți ai APL și 3 reprezentanți ai sectorului justiției).

## ***III.4.Reacția ANI***

În rezultatul examinării sesizărilor CAPC (25 de sesizări), ANI:

* a inițiat **controlul privind respectarea regimului juridic al declarării averii** și intereselor personale **în 14 cazuri** (în privința a 6 reprezentanți ai legislativului, 5 reprezentanți ai APL și 3 reprezentanți ai sectorului justiției);
* a inițiat **controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese** **în 3 cazuri** (în privința a 2 reprezentanți ai APL și 1 reprezentant ai APC);
* a inițiat **controlul privind respectarea regimului juridic al restricțiilor în ierarhie** în privința **unui președinte de raion**;
* a conexat Sesizarea CAPC la un dosar inițiat anterior în 3 cazuri (în privința unui reprezentant APL și a 2 reprezentanți ai sectorului justiției);
* **a refuzat inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale în 4 cazuri** (în privința a 3 reprezentanți ai legislativului și a unui reprezentant ai APL);
* **a refuzat inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese în 3 cazuri** (în privința a 2 reprezentanți ai legislativului și, inițial, a unui reprezentant APC).

Totodată, într-un caz (în privința unui reprezentant ai APC) ANI, din oficiu, a constatat depunerea tardivă a declarației și a înregistrat o sesizare din oficiu pe care a repartizat-o spre verificarea prealabilă, iar în alte două cazuri (în privința a 2 reprezentanți ai APL), din oficiu, a expediat sesizarea CAPC și în adresa CEC.

Cît privește reacția ANI la cea de a doua sesizare/solicitare (12) de informații din partea CAPC, la momentul elaborării prezentului Raport, ANI nu a răspuns doar la 4 sesizări, privitoare la a cîte doi reprezentanți ai legislativului și APL.

*i. Refuzul ANI de a iniția controlul privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale*

Sesizările CAPC în privința cărora ANI ***a refuzat inițierea controlului*** privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale se referă la ***3 deputați și un candidat la funcția de primar.***

Caracteristic pentru modul de completare a Declarației de avere și interese de către acești subiecți sînt următoarele elemente: neindicarea tuturor veniturilor și bunurilor, concluzie care poate fi dedusă chiar și din analiza superficială a declarațiilor de avere și interese, depuse pentru perioade de raportare diferite; lipsa de acuratețe (intenționată sau neintenționată) în raportarea (inclusiv, neindicarea) valorii bunurilor vîndute sau cumpărate. Totodată, 3 subiecți în privința cărora a fost refuzată inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale, au făcut donații exagerate la partid: 1/3 din totalul veniturilor raportate anual; 1/2 din totalul veniturilor raportate anual și aproape toate veniturile raportate.

ANI și-a justificat refuzul, cel mai des, pe ”lipsa bănuielii rezonabile” și pe faptul că veniturile declarate permit donații în mărimea donației raportate.

Scrisoarea ANI: Nr.04-08/3101 din 19.11.2019

*”... s-a refuzat inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale. Potrivit datele din declarațiile de avere și interese personale, care pot fi vizualizate pe pagina web oficială a Autorității..... veniturile declarate permit efectuarea unei donații în mărime de 35 mii lei.”*

Scrisoarea ANI: Nr. 04-10/942 din 09.03.2020

*”... în privința XXXXXX a fost întocmit Proces-verbal de refuz în inițierea controlului averii și al intereselor personale* ***din lipsa bănuielii rezonabile*** *privind încălcarea regimului juridic prenotat.”*

Scrisoarea ANI: Nr.04-20/917 din 05.03.2020

*”...* ***inspectorul de integritate nu a stabilit bănuiala rezonabilă*** *de încălcare a regimului juridic al declarării averii și intereselor personale. ... dispun, refuz în inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale în privința XXXXXX, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.”*

Scrisoarea ANI: Nr.04-11/107 din 11.03.2020

*”... la 10 martie 2020, în temeiul art. 31 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, a fost emis procesul verbal de refuz al inițierii controlului averii și intereselor personale în privința XXXXXX, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.”*

Întrucît CAPC nu cunoaște metodologia aplicată de ANI, care stă la baza deciziei privind inițierea sau refuzul inițierii controlului și nici întinderea, pe care o conferă ANI noțiunii de ***”bănuială rezonabilă”***, în procesul formulării sesizărilor, CAPC s-a bazat pe raționamente logice și experiențele cotidiene de administrare a unui patrimoniu de către un cetățean obișnuit în realitățile economice din Republica Moldova.

În aceste condiții, este complicat să deducem motivele reale ale refuzului inițierii controlului (pe site-ul ANI nu a putut fi găsite actele de refuz). Cu toate acestea, unele observații se impun:

* Cel mai probabil, inițierea sau refuzul de a iniția controlul privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale, depinde de calitățile profesionale și experiența de viață a fiecărui inspector de integritate în parte (CAPC nu a putut stabili că refuzul de a iniția controlul ”provine” de la unii și aceiași inspectori);
* Donațiile la partid au fost invocate în privința a 6 reprezentanți ai APL și doar cu privire la 1, ANI a refuzat inițierea controlului, pe motiv că veniturile declarate ar fi permis mărimea donației raportate (1/3 din veniturile anuale raportate). Deci: mărimea donațiilor făcute la partid este atît de distorsionată în raport cu veniturile anuale declarate, încît inspectorii de integritate ANI preferă să admită că donarea a 1/3 din venituri este admisibilă, chiar și dacă veniturile rămase, în mod evident, nu acoperă necesitățile de trai cotidian a subiectului declarării;
* În general, inspectorii de integritate sînt deschiși și nu ezită să inițieze controlul averilor și intereselor personale în privința reprezentanților APL;
* ANI este mai reticent în ce privește inițierea controlului privind reprezentanții legislativului, atunci cînd unul din capetele principale invocate au fost doar donațiile la partid. CAPC a invocat donațiile la partid în privința a 5 reprezentanți ai legislativului și ANI a refuzat inițierea controlului în privința a 2 subiecți (cei în privința cărora donațiile la partid au constituit unul din motivele principale ale sesizării);
* Se pare că inspectorii de integritate nu tratează cu diligența necesară aspectele legate de fenomenul donațiilor la partid, considerîndu-le, probabil, mai puțin importante sau ”prea delicate”, întrucît se intercalează cu domeniul politic sau consideră că acest aspect, mai degrabă, ar intra în aria de competență a CEC.

*ii. Refuzul ANI de a iniția controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese*

Sesizările CAPC în privința cărora ANI a refuzat inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese se referă la 2 deputați și un reprezentant al APC (după sesizarea repetată a CAPC, ANI a inițiat controlul în privința reprezentantului APC).

Cît privește profilul subiecților, în privința cărora a fost refuzată inițierea controlului respectării regimului juridic al conflictelor de interese: ambii deputați fac parte din același partid, care actualmente este la guvernare; ambii deputați au legături cu companii (fondatori sau rude cu fondatorii), care au conexiuni la banii publici; aceste legături sînt atît de evidente, iar activitatea companiilor atît de prodigioasă, încît a atras atenția jurnaliștilor de investigație.

Refuzul ANI de a iniția controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese s-a bazat pe ***”lipsa bănuielii rezonabile”*** și pe faptul că deputatul, în calitatea sa de subiect al declarării averii și intereselor personale, nu ar fi participat sau luat vreo decizie în privința companiei.

Scrisoarea ANI: nr. 04-21/343 din 04.02.2020

*”... s-a refuzat inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese în privința dlui XXXXXX deoarece nu s-a stabilit că, în calitatea sa de subiect al declarării averii și intereselor personale, a luat sau a participat la luarea deciziilor în privința SRL ”XXXXXXXX”...”*

Scrisoarea ANI: Nr. 04/20-338 din 04.02.2020

*”... nu am stabilit* ***bănuiala rezonabilă*** *pe aspectul încălcării regimului juridic al conflictelor de interese admis de către dl XXXXXXX”.*

CAPC a formulat sesizări repetate în privința ambilor subiecți, prin care a solicitat reconsiderarea/revizuirea soluției adoptate în aceste cazuri. În argumentarea sesizării repetate, CAPC, printre altele, a indicat că:

* abordarea pro-activă și cu o diligență sporită a tuturor situațiilor legate de eventualele conflicte de interese a funcționarilor publici/demnitarilor corespunde spiritului legislației anticorupție și, mai ales, misiunii ANI;
* asigurarea integrității în cadrul corpului deputaților este crucială pentru credibilitatea activității lor în fața cetățeanului și pentru asigurarea unui climat ”ecologic” în procesul de interacțiune/colaborare dintre puterile statului; lipsa de reacție din partea ANI în cazul unor eventuale conflicte de interese va avea un efect negativ asupra climatului de integritate din cadrul autorităților, generând sentimentul de impunitate și că legea ar putea fi ”fentata” la nesfârșit;
* argumentele că nu ar fi existat o ”bănuială rezonabilă” sau că o anumită situație nu se încadrează din punct de vedere gramatical într-o normă de drept (de exemplu, că nu ar fi conflict consumat), sînt false și doar alimentează confortul intern al ANI de a nu acționa cu diligența necesară. Au fost identificate răspunsuri la întrebările primare logice, care apar de la sine, în astfel de situații? (*Compania a fost creată pînă la accederea în funcția publică a subiectului sau după? Compania a avut conexiuni cu banii publici pînă la accederea în funcție publică a subiectului? Licitația ar fi fost câștigată anume de această companie, dacă subiectul nu ar fi fost fondator?*);
* este oportună examinarea cazuluidin perspectiva unui conflict de interese potențial. Or, deputații în virtutea atribuțiilor lor: promovează/votează legi, inclusiv, în domeniul de activitate a companiilor a căror fondatori sînt; promovează/votează actele normative, prin care sînt permise facilități fiscale pentru anumite ramuri ale economiei sau aprobă importarea unor bunuri/utilaje, fără achitarea taxelor vamale etc. Putem fi siguri că deputații, fondatori ai unor companii, nu ar avea nici un interes în aceste cazuri? Și-au declarat ei vreodată interesele, înainte de a vota (promova proiectul de act normativ)?
* conceptul că un deputat, fondator/proprietar al unei companii cu conexiuni la banii publici, nu ar putea fi examinat din perspectiva conflictului de interese, pe motiv că nu ar exista o legătură directă dintre acesta și factorul decizional, care a hotărât atribuirea banilor, este eronat, întrucît deputații, în virtutea atribuțiilor lor, au interferențe cu toate autoritățile publice, iar drepturile lor în raport cu alte autorități publice, așa cum sînt reglementate de lege, sînt extinse. În virtutea atribuțiilor sale (legiferarea, controlul executării legilor, controlul activității autorităților publice), deputatul are pârghiile, cel puțin, minime și necesare pentru a putea influența orice decizie în cadrul legislativului și executivului (central și local);
* statutul de deputat nu poate și nu trebuie să fie interpretat în calitate de ”umbrelă”, care să le asigure prezumția integrității și protecția față de exigențele legale.

La data elaborării prezentului Raport, CAPC nu a primit vreun răspuns la cea de a doua sesizare.

Cît privește profilul reprezentantului APC în privința căruia, inițial, a fost refuzată inițierea controlului respectării regimului juridic al conflictelor de interese, iar ulterior, după solicitarea CAPC de revizuire a soluției adoptate, ANI a dat curs sesizării CAPC, trebuie să menționăm că este vorba de conducătorul unei APC, care anterior numirii, a fost fondator și administrator a unei companii (în această companie figurează încă 2 persoane cu același nume de familie), a cărei activitate depinde de deciziile adoptate de APC respectivă. Pe parcursul activității subiectului în calitate de conducător al APC, au fost adoptate mai multe decizii ale APC, care aveau legătură cu compania respectivă și/sau cele 2 persoane cu nume de familie similar conducătorului APC.

Inițial, ANI și-a motivat refuzul de a iniția controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese pe lipsa bănuielii rezonabile; pe lipsa unor indicii că conducătorul APC ar fi persoană apropiată cu reprezentanții Companiei și pe faptul că în cadrul verificării prealabile nu pot fi accesate bazele de date și pe faptul că nedeclararea calității de fondator al Companiei nu constituie încălcare a prevederilor art.4 din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale. Totodată, ANI a constatat depunerea tardivă a declarațiilor de avere și interese personale pentru anii 2017-2018, fiind înregistrată o sesizare din oficiu, care a fost repartizată spre verificare prealabilă.

Scrisoarea ANI: Nr.04-16/131 din 20.01.2020

 *”... sesizarea nu conține informații ce ar* ***atesta o bănuială rezonabilă*** *privind încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese*”

*”... sesizarea nu corespunde cerințelor prevăzute la art.75 alin. (1) lit.d) din Codul administrativ al Republicii Moldova, și* ***anume lipsesc indicii că dl XXXXX este persoană apropiată cu XXXXX și XXXXX****, or controlul nu poate fi inițiat în baza unor presupuneri.”*

”A*ccesarea bazelor de date se efectuează în cadrul inițierii controlului respectării regimului juridic al conflictelor de interese, și nu în cadrul verificării prealabile*”

”*persoana menționată... prin nedeclararea faptului că activitatea sa este suspendată în cadrul XXXX S.R.L. în legătură cu numirea în funcția de Director general interimar al XXXXX nu a încălcat prevederile art.4 alin.(1) lit.j), al Legii nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, deoarece dl XXXXX a devenit subiect al declarării în sensul prevederilor art.3 alin.(1), lit g), din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, conform Hotărîrii Guvernului nr.365 30.03.2016.”*

În sesizarea repetată, CAPC a solicitat examinarea posibilității și oportunității reconsiderării/revizuirii soluției adoptate în acest caz. Astfel, s-a arătat că:

* argumentul ”*lipsei indiciilor*” este lipsit de valoare. Tocmai faptul, că subiectul declarării a avut cândva calitatea de fondator și administrator al Companiei constituie un indiciu mai mult decît rezonabil, că ar fi vorba de persoane apropiate. Care este probabilitatea ca cele 3 persoane, în mod accidental, au același nume de familie (fără a fi rude), au suficientă încredere reciprocă, astfel încît să se fi hotărât să se asocieze într-o companie pentru a dezvolta o activitate? Chiar și dacă prin reducere la absurd, admitem că aceste persoane nu sînt legate prin relație de rudenie și că similitudinea numelor de familie este o coincidență, subiectul declarării ar fi trebuit să fi declarat, de fiecare dată, un potențial conflict de interese, avînd în vedere calitatea, pe care a deținut-o pînă în 2015 și durata de timp scurtă (doar 1 an) dintre pierderea calității de fondator și administrator al Companiei și cea de director general interimar al APC, dobândită în 2016;
* potrivit alin.(1) din art.32 din Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, ”în cadrul verificării prealabile, inspectorul de integritate verifică respectarea condițiilor de formă şi conținut ale sesizărilor şi existența bănuielii rezonabileprivind încălcarea regimului juridic de declarare a averii şi a intereselor personale**”;**
* Legea nr.132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate în art.20 alin.(1) lit.c), stabilește, printre altele, dreptul inspectorului de integritate ”...c) să acceseze on-line, gratuit, registrele de stat ale organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare a acestora, în exercitarea atribuțiilor ce ţin de verificarea averilor şi a intereselor personale a conflictelor de interese, incompatibilităţilor, restricţiilor şi limitărilor;..” Legea nr.132 din 17.06.2016 operează cu termenul de ”verificare” și nu ”control”, ceea ce înseamnă că accesarea bazelor de date poate să aibă loc și la stadiul verificării prealabile și nu doar la stadiul controlului.
* deși cadrul legal privind activitatea ANI este suficient pentru o examinare temeinică a sesizării, CAPC a listat o selecție a prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova, nr.116  din  19.07.2018, a cărui instrumentar se pliază cu cadrul normativ specific activității ANI.

Prin scrisoarea Nr. 04-17/1189 din 17.03.2020, ANI a informat CAPC, că în privința reprezentantului APC a fost inițiată procedura de control privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese.

Analiza acțiunilor ANI în legătură cu sesizările CAPC de inițiere a controlului conflictelor de interese ne-a permis să constatăm că:

* ANI, în general, ezită să inițieze procedura de control al conflictelor de interese (de exemplu, preferă să se autosesizeze pe tardivitatea depunerii Declarației de avere și interese, dar refuză inițierea controlului regimului conflictelor de interese sau invocă diverse motive pentru a putea neglija fapte evidente). Probabil, această ezitare este cauzată de complexitatea instrumentarului probator care trebuie colectat și a lanțului logic de demonstrare a încălcării, care trebuie construit în legătură cu administrarea procesului de control al regimului juridic al conflictelor de interese;
* În ipoteza în care ANI s-a decis să inițieze controlul regimului juridic al conflictelor de interese, acesta s-a referit, în special, la subiecții APL (din 2 solicitări privitoare la reprezentanții APL, ambele au fost satisfăcute). Aceasta ne determină să credem că ANI ezită să inițieze controlul regimului juridic al conflictelor de interese privitor la înalții demnitari, în exercițiul funcțiunii, inclusiv politicieni. De exemplu, CAPC a formulat sesizare de inițiere a controlul regimului juridic al conflictelor de interese în privința a 4 reprezentanți ai legislativului. ANI a inițiat controlul cu privire la 2 subiecți, dintre care unul este fost deputat. Această constatare este sprijinită și de reacția inițială a ANI, de a nu iniția controlul regimului juridic al conflictelor de interese în privința unui conducător al APC.

# **IV. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

Analiza reacției autorităților la sesizările CAPC privind pretinsa corupere a alegătorilor, precum și privitor la eventuala încălcare a regimului declarării averilor și intereselor ne permite să desprindem **următoarele constatări, concluzii și recomandări** privitor la realitățile și perspectivele investigării și sancționării acțiunilor de corupere a alegătorilor, precum și a controlului încălcării regimului declarării averilor și intereselor.

**CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII:**

**1**. CAPC a întocmit și a remis în adresa Procuraturii Anticorupție **7 sesizări privind cazurile de presupusă corupere a alegătorilor**. Din cele 7 sesizări expediate, în cazul a:

* **4** au fost pornite procese penale;
* **2** a fost sistată examinarea;
* **1** au fost inițiate verificări, dar CAPC nu a fost informat despre finalitatea acestora.

**2**. CAPC a formulat 25 de sesizări către ANI, care priveau aspecte legate de controlul averilor și veniturilor, controlul regimului juridic al conflictelor de interese, controlul regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor. În rezultatul examinării sesizărilor CAPC, ANI:

* a inițiat **controlul privind respectarea regimului juridic al declarării averii** și intereselor personale **în 14 cazuri** (în privința a 6 reprezentanți ai legislativului, 5 reprezentanți ai APL și 3 reprezentanți ai sectorului justiției);
* a inițiat **controlul privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese** **în 3 cazuri** (în privința a 2 reprezentanți ai APL și 1 reprezentant ai APC);
* a inițiat **controlul privind respectarea regimului juridic al restricțiilor în ierarhie** în privința **unui președinte de raion**;
* a conexat sesizarea CAPC la un dosar inițiat anterior în 3 cazuri (în privința unui reprezentant APL și a 2 reprezentanți ai sectorului justiției);
* **a refuzat inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale în 4 cazuri** (în privința a 3 reprezentanți ai legislativului și a unui reprezentant ai APL);
* **a refuzat inițierea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese în 3 cazuri** (în privința a 2 reprezentanți ai legislativului și, inițial, a unui reprezentant APC).

**3**. Gradul de denunțare a acțiunilor de corupere a alegătorilor este similar celui de denunțare a acțiunilor de corupere obișnuită. Cel mai des, denunțători ai actelor de corupere a alegătorilor sînt persoanele implicate în procesul electoral și reprezentanții mass-media, ONG-urile. Totodată, trebuie să constatăm că acțiunile/inacțiunile autorităților publice descurajează denunțarea actelor de corupere electorală;

**4.** Norma Codului penal privind coruperea alegătorilor (art. 1811 CP) este relativ nouă în arsenalul organelor de drept, iar din cauza reticenței organelor de drept de a gestiona astfel de dosare pe parcursul mai multor scrutine electorale, nu au putut fi instituite practici și tactici coerente și consistente de investigare a infracțiunii de corupere a alegătorilor;

**5**. Practica de interpretare de către procurori a probatoriului necesar incriminării art.1811 CP a ridicat ”ștacheta” atît de sus, încît în Republica Moldova nu vor exista condamnați pentru coruperea electorală, în condițiile în care fenomenul coruperii alegătorilor este ”omniprezent” în toate scrutinele electorale;

**6**. Deși Procuratura Anticorupție este investită expres cu competența urmăririi penale în cazul infracțiunilor de corupere a alegătorilor, practica demonstrează că aceasta deleagă investigarea altor organe, care, inclusiv, adoptă decizii finale asupra pornirii sau nepornirii urmăririi penale;

**7**. Analiza conținutului textelor ordonanțelor procurorilor și a încheierilor ofițerilor de urmărire penală ne-a permis să constatăm că investigarea faptelor expuse în sesizări s-a limitat doar la audierea martorilor, fără a fi solicitate sau examinate alte documente sau circumstanțe, care puteau servi ca elemente de probă.

**8**. În general, ANI este ”deschis” și nu ezită să inițieze controlul averilor și intereselor personale în privința reprezentanților APL și este mai reticent în ce privește inițierea controlului privind reprezentanții legislativului;

**9**. Inițierea sau refuzul de a iniția controlul privind respectarea regimului juridic al averii și intereselor personale de către ANI, depinde de calitățile profesionale și experiența de viață a fiecărui inspector de integritate în parte;

**10.** Analiza acțiunilor ANI în legătură cu sesizările CAPC de inițiere a controlului conflictelor de interese ne-a permis să constatăm că ANI ezită să inițieze procedura de control al conflictelor de interese, în general și, în special, în privința înalților demnitari, care sînt în exercițiul funcției;

**11**. ANI nu tratează cu diligența necesară aspectele legate de fenomenul donațiilor la partid, considerându-le, probabil, mai puțin importante sau ”prea delicate”, întrucît se intercalează cu domeniul politic sau consideră că acest aspect, mai degrabă, ar intra în aria de competență a CEC;

**12**. ANI nu publică propriile acte de constatare, decît după rămânerea definitivă a acestora. Din perspectiva publicului, acest aspect alimentează sentimentul de ineficiență a activității ANI. Or, pentru a-și proba calitatea muncii realizate și justifica existența, ANI ar trebui să fie interesat să facă publice propriile acte de constatare, chiar și pînă la ”filtrul” instanțelor judecătorești. În plus, aceasta ar ordona practica/jurisprudența ANI (prin identificarea/definirea tipologiilor încălcărilor reținute de ANI) și ar permite evaluarea posibilităților de intervenire a persoanelor fizice/juridice în procesul examinării încălcărilor în procedura contencioasă de partea ANI;

**13.** Analiza declarațiilor de avere și interese personale a subiecților sesizării a permis identificarea unor repere pentru definirea tipologiei declarării averilor și intereselor personale după subiecții declarării. Aceasta oferă un avantaj profesional autorităților competente să controleze conținutul declarațiilor de avere și interese personale și care realizînd/cunoscînd temerile și stimulentele motivaționali a fiecărei categorii de subiecți, ar putea să-și adapteze instrumentarul de control și de ”reacție” corespunzător fiecărei categorii.

**14**. Experiența de litigare strategică în cauzele de pretinsă corupere a alegătorilor și eventuala încălcare a regimului declarării averilor și intereselor ne permite să concluzionăm, că autoritățile publice dispun de un instrumentar plenar, care ar trebui să le asigure o activitate eficientă. Orice justificare privind imposibilitatea acțiunii/inacțiunii, bazată pe argumente de lipsă a cadrului legal sau funcțional, nu este decît lipsă de voință, care doar alimentează confortul intern al PA și ANI de a nu acționa cu diligența necesară și care are drept efect ”certificarea inocenței” demnitarilor lipsiți de integritate.

În lumina constatărilor și concluziilor de mai sus, considerăm rațională examinarea următoarelor **RECOMANDĂRI:**

* Elaborarea și implementarea unor politici de încurajare a denunțării acțiunilor de corupere, inclusiv în domeniul electoral;
* Creșterea presiunii asupra organelor penale și ANI în vederea punerii in aplicare efectivă a prevederilor art. 1811 din Codul penal și a legislației anticorupție, prin acțiuni de monitorizare și de litigare strategică;
* Elaborarea unor repere metodologice pentru ofițerii de investigație, de urmărire penală și procurori (în special, procurorii anticorupție) privind specificul constatării, investigării și urmăririi penale a infracțiunii de corupere a alegătorilor;
* Organizarea cursurilor de instruire pentru reprezentanții organelor de drept și procurorii anticorupție în cadrul cărora să fie abordate subiectele ce țin de specificul infracțiunilor din domeniul electoral, inclusiv a prevederilor relevante din Codul electoral. Aplicarea efectivă a articolului 1811 din Codul penal nu trebuie să se rezume doar la legislația penală, dar trebuie să țină cont și de prevederile speciale, inclusiv, ce țin de interdicțiile aplicate concurenților electorali în cadrul alegerilor;
* Modificarea practicii de interpretare și aplicare a prevederilor legislației penale și procesual penale, astfel încât analiza probatoriului și adoptarea deciziilor finale privind cazurile de corupere a alegătorilor să revină procurorilor anticorupție, competența exclusivă a cărora este prevăzută de art. 2701 al CPP;
* Elaborarea unor repere metodologice pentru ANI privind specificul controlului conflictelor de interese și aspectele specifice legate de donațiile la partid (de exemplu, determinarea mărimii admisibile a donațiilor);
* Identificarea unui echilibru dintre drepturile subiectului declarării (inclusiv, protecția datelor cu caracter personal) și interesul public de ”a vedea” felul în care își exercită funcțiile ANI și calitatea activității;
* Examinarea oportunității dezvoltării și actualizării permanente a exercițiului de identificare a tipologiei declarării averilor și intereselor personale, inclusiv, prin analiza periodică masivă a declarațiilor de avere și interese.
1. În accepțiunea art. 1811 al Codului penal, ***coruperea alegătorilor este*** *oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să îşi exercite sau să nu îşi exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor parlamentare, prezidenţiale, locale ori în cadrul referendumului,* ***sancțiunea*** pentru această infracțiune fiind *amendă în mărime de la 550 la 850 unităţi convenţionale sau cu închisoare de la un an la 5 ani, iar persoana juridică se pedepseşte cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 unităţi convenţionale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.*  [↑](#footnote-ref-1)
2. Studiul ”Calificarea și investigarea infracțiunilor și contravențiilor cu specific electoral și de finanțare politică”, elaborat de Asociația Promo-LEX [↑](#footnote-ref-2)
3. **Articolul 2701.** Competenţa Procuraturii Anticorupţie

(1) Procuratura Anticorupţie ***exercită urmărirea penală în cazul infracţiunilor prevăzute la art.1811,*** 1812, 2421, 2422, 324–329, 332–335 din [Codul penal](https://weblex.md/item/view/id/bfbcd81741975f3aabb979448f39d72c) *[…]* [↑](#footnote-ref-3)
4. Potrivit răspunsului CEC evenimentul respectiv a fost raportat la cheltuieli electorale ale partidului, care a organizat evenimentul respectiv (concert) [↑](#footnote-ref-4)
5. **Articolul 12.** Categoriile conflictelor de interese şi modul de declarare a acestora

……

 (2) Conflictul de interese potenţial reprezintă situaţia în care interesele personale ale subiectului declarării ar putea conduce la apariţia unui conflict de interese real şi **care se declară** în condiţiile art.4–7. Conducătorul ierarhic superior acordă consultanţă privind evitarea survenirii unui conflict real ca efect al celui potenţial.

……..

 (4) În cazul apariţiei unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat:

a) **să informeze** şeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai tîrziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află;

b) **să nu rezolve** cererea/demersul, **să nu emită** actul administrativ, **să nu încheie**, direct sau prin intermediul unei persoane terţe, actul juridic, să nu ia sau **să nu participe** la luarea deciziei în exercitarea mandatului, a funcţiei publice sau de demnitate publică pînă la soluţionarea conflictului de interese.

(5) **Informarea despre apariţia unui conflict de interese real** se va face pînă la soluţionarea cererii/demersului, emiterea actului administrativ, încheierea, directă sau prin intermediul unei persoane terţe, a actului juridic, participarea la luarea deciziei sau luarea deciziei şi va lua forma unei declaraţii scrise ce trebuie să conţină date despre natura conflictului de interese şi despre modul în care acesta influenţează sau poate influenta îndeplinirea imparţială şi obiectivă a mandatului, a funcţiei publice sau de demnitate publică.

……

**Articolul 14.** Modul de soluţionare a conflictului de interese real

……

 (2) Conflictul de interese real **se soluţionează de către subiectul declarării**, conducătorul organizaţiei publice, Autoritatea Naţională de Integritate sau Consiliul de Integritate, după caz.

(3) Pînă la soluţionarea conflictului de interese real, **subiectului declarării îi este interzisă** întreprinderea oricărei acţiuni pe cauza dată, cu excepţia **abţinerii.**

(4) Subiectul declarării poate soluţiona conflictul de interese real în care se află prin **abţinerea** de la rezolvarea cererii/demersului, de la emiterea/adoptarea actului administrativ, de la încheierea actului juridic, de la participarea la luarea unei decizii sau luarea deciziei/votare, informînd toate părţile vizate de decizia respectivă în privinţa măsurilor luate pentru a proteja corectitudinea procesului de luare a deciziilor.

……..

 (9) Subiectul declarării este obligat **să se conformeze** deciziei de soluţionare a conflictului de interese real în care se află. [↑](#footnote-ref-5)