

**Opinia privind deciziile CEC și a Curții de Apel privitor excluderea
partidului Patria din cursa electorală**

Rezumat

Sursele financiare din străinătate și originea acestora este neclară. Este evidentă concluzia necontestată de nici o parte implicată și de opinia publică despre introducerea de către R.Usatîi în Republica Moldova a sumelor considerabile de bani în numerar (în total cel puțin în jur de 5 mln USD-declarațiile verbale R.Usatîi) în perioada anului 2014. Nu se contestă, de facto, nici că sursele financiare date au fost utilizate în perioada anului 2014 pentru promovarea vizibilității lui R.Usatîi (concerte, acțiuni de caritate), adică în esență în scopurile electorale ale acestui candidat și a partidului asociat. În condițiile în care declarația de venituri a lui R.Usatîi nu atestă justificarea legală a sumelor date în Federația Rusă (înregistrat în calitate de contribuabil) și nici în Republica Moldova (nu este plătitor de impozite pînă în anul 2014), proveniența surselor financiare introduse este o problemă de principiu (inclusiv suma declarată considerabil mai mică de cea introdusă în Republica Moldova).

Scopul și utilizarea de facto a resurselor financiare introduse în Republica Moldova de R.Usatîi este incertă și poate reprezenta îngrijorarea majoră. Lipsește informația privind cheltuielile de vizibilitate efectuate de R.Usatîi în perioada anului 2014 (competența Inspectoratului Fiscal-evaluarea indirectă), nu este disponibilă nici informația privind cheltuielile efectuate de Patria în aceasta perioadă (competența Ministerului Justiției). O parte din donații către Patria reprezintă un grad sporit de suspiciune, în special, din partea persoanelor care au donat sute de mii de lei fără a avea vre-un venit stabil sau donațiile depășind clar de zeci și sute de ori veniturile pentru perioada respectivă. Astfel, ipoteza neprobată precum că acești donatorisunt donatorii fictivi poate fi luată direct în calcul. Folosirea sumelor date considerabile din străinătate, de facto, în scopurile electorale sunt, de principiu, fără precedent.

Formațiunea condusă de R.Usatîi nu este un partid politic în sensul adevărat al cuvintului. Vizibilitatea lui R.Usatîi a fost construită printr-un mix de: 1) transfer de imagine dinspre popstarurile rusești, 2) limbaj populist speculativ invocînd măsuri dure contra corupționerilor guvernamentali cu mîna de fier și 3) acțiunile de caritate folosind resurselor financiare necontabilizate din Federația Rusă. Lista electorală a formațiunii lui R.Usatîi reprezintă un mix din foști adepți radicali ai PCR (Petrenco (legătura cu Antifa) și Petkov), foști administartori ai instituțiilor de stat în perioada PCR (Vizant), persoane simpatizante ale administrației lui Rogozin (Tuleanțev) și alte persoane în mare parte necunoscute. Peste 60% din lista electorală constituie șomeri dar și pensionari din sistemul organelor de drept. Lista electorală a partidului Patria este în proporție de 90% nepartiinică și determinată direct doar de R.Usatîi.

Probarea utilizării banilor aduși din străinătate și nedeclarate în perioada formală de campania electorală nu este univocă. Probele disponibile public (a se vedea informațiile din aceasta Opinie – există limitele impuse) identifică sume considerabile de bani (milioane) care pot fi atribuite utilizării de R.Usatîi și Patria în campania electorală de facto, însă legătura cauzală în sensul utilizării acestora în perioada formală de campania electorală (13.10-30.11.2014) nu este, deocamdată, stabilită strict. Avocații partidului Patria invocă o serie de argumente care atacă consistența stabilirii legaturii cauzale doar pentru perioada de

campanie electorală oficială și nu pentru perioada precedentă. Curtea de Apel deține o marjă de discreție pentru a evalua probele de către părțile în proces.

Sanctiunea de excludere din cursa electorală de principiu este conformă standardelor internaționale. Sancțiunile naționale privind aplicarea măsurilor de sancționare pe motivul folosirii resurselor financiare considerabile din străinătate și a sumelor nedeclarate sunt, din perspectiva formală, compatibile cu standardele și practica internațională. Cerințele procedurale pentru părțile vizate de aplicarea sancțiunilor (procedurile judiciare și prejudiciare) sunt conforme practicilor internaționale. Aplicarea în practică a garanțiilor procedurale și evaluarea încadrării faptelor invocabile necesită o discuție și analiză separată.

Investigațiile asupra folosirii surselor financiare din străinătate și suspiciunea utilizării surselor nedeclarate în privința R.Usatîi sunt justificate nu doar de amploarea fenomenului dar și de riscurile iminente relevante. Este evident că lipsa reacției din partea CEC, Poliției și a altor organe privind utilizarea resurselor financiare de proveniență străină a lui R.Usatîi ar fi fost un act de mare neîncredere în aceste instituții și ar constitui pe drept o fraudă de inacțiune a instituțiilor date. Opinia publică și societatea a denunțat și a exprimat îngrijorări sistematice privind acest fenomen, inclusiv îngrijorările conexe de destabilizare a situației și a contextului regional, astfel lipsa reacției din partea instituțiilor date ar fi fost văzută ca inactivitate dezaprobată a instituțiilor cu competențele directe în acest domeniu. Prin urmare, acțiunile instituțiilor enunțate sunt perfect justificate și absolut necesare. Totodată, opinia publică în mod repetitiv a denunțat și alte cazuri de utilizare a resurselor nedeclarate în cadrul campaniei electorale. Atenția instituțiilor enunțate privind aceste cazuri, deși de o amploare incomparabil mai mică (ca valoarea absolută sau relativă) nu a fost pe măsură din partea autorităților. Echidistanța acțiunilor instituțiilor administrative trebuie discutată în acest sens. În condițiile prioritizării problemelor și riscurilor (problemele mai presante și mai importante atacate în primul rând) în dezvoltare, altfel vorbind discreția de acțiune administrativă în fața probelor prezentate este, un factor de luat în considerație. Influența politică asupra determinării priorităților instituțiilor publice, dar nu și necesitatea investigației sistematice a cazului R.Usatîi, este un argument valid.

1. Fapte¹

1.1 Partidul Patria se înregistrează în calitate concurent electoral din 13.10.2014. Poliția constată încălcări repetate ai art.45² din Codul contravențional - folosirea mijloacelor financiare nedeclarate în rapoartele financiare - în privința Partidului Patria și a lui R.Usafii:

- i) la 21.11.2014 în suma de 21,5 mii lei pentru utilizarea 1 200 litri de benzină pentru 28 de autoturisme,
- ii) la 22.11.2014 în suma 1,4 mln lei și 3,9 mln lei procurarea a 11 autoturisme (pe numele a 2 membri ai Patria fără venituri rezonabile) utilizate în campania electorală (cauză penală art.244-1 (1) evaziunea fiscală pe 24.11.2014 (contra persoanele fizice proprietare a autoturismelor)),
- iii) la 25.11.2014 în suma de 112 mii lei costuri pentru folosirea a 70 de numere de telefoane mobile înregistrate pe o întreprindere individuală (cauza penală art.243 (2b) spălare de bani, nr.2014928458 pornită pe 19.11.2014 contra întreprinderea individuală),
- iv) (în cadrul ședinței la Curtea de Apel, min 8-12) CEC prezintă probe suplimentare în instanța de judecată de utilizare a 74 mii lei donație din partea unui cetățean al Federației Ruse folosite prin intermediul unei persoane juridice în favoarea Partidului Patria³.

O parte din fapte au fost contestate de Partidul Patria, se susține în ședința din Curtea de apel că autoturismele au fost cumpărate în afară perioadei de campanie electorală.

1.2 Se constată introducerea în Republica Moldova de către R.Usafii:

- i) prin declarare (Serviciul Vamal) a 150 mii USD (30.05.2014), 208 mii USD (7.08.2014), 230 mii EURO (12.09.2014), 34 mii ruble (12.09.2014), 160 mii USD (19.09.2014), 185,5 mii USD (29.09.2014) totalizînd 14, 872 mln lei din care 6,7 mln lei fiind plasate pe contul contul formațiuni și cumpărarea valutei, diferența constituind 8,16 mln lei,
- ii) prin contrabandă a unei sume de bani în proporții deosebit de mare (19.06.2014, art.248(5d), nr.2014790143),
- (iii) donații din partea persoanelor fizice fără vre-un venit declarat legal în suma de 0,2 mln lei⁴.

În ședința de judecată Partidul Patria a invocat că suma de 8,16 mln lei nu a fost cheltuită în perioada campaniei electorale, inclusiv pentru că R.Usafii nu figurează printre donatorii conform Rapoartelor financiare, dar utilizată pentru activități de caritate în afara perioadei de campanie (pînă pe data de 13.10.2014).

¹ În baza sesizării IGP (34/2350, 26.11.2014, 7 file) și late informații disponibile public, lipsește accesul la dosarul integral depus la CEC și Curtea de apel.

² **Art. 48.** Folosirea în alegeri sau la referendum a **fondurilor venite din străinătate** sau a **fondurilor nedeclarate public**. Folosirea în alegeri sau la referendum a **fondurilor venite din străinătate** sau a **fondurilor nedeclarate public** se sancționează cu amendă de la 30 la 40 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 300 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. <http://lex.justice.md/md/330333/>, Codul contravențional

³ https://www.privesc.eu/arhiva/55343/Examinarea-cererii-CEC-de-catre-Curtea-de-Apel-privind-excluderea-partidului--PATRIA--din-cursa-electorală_examinare_examinare_ora_9.30,

⁴ <https://www.privesc.eu/arhiva/55343/Examinarea-cererii-CEC-de-catre-Curtea-de-Apel-privind-excluderea-partidului--PATRIA--din-cursa-electorală> (1h15m).

1.3 Pe 26.11.2014, Poliția se adresează către CEC (26.11.2014) pentru a solicita sancționarea contravențională (vezi pct 1.1 în baza art.46(5)⁵) și inițierea procedurii de anulare a înregistrării partidului Patria (art.69(4)⁶). Pe 26.11.2014 urmare ședinței extraordinare a CEC⁷; i) cere Curții de Apel de Chișinău anularea hotărârii CEC nr.2749 din 13.10.2014 privind înregistrarea partidului Patria, ii) să dispună încasarea în beneficiul statului sumele de bani primite, și iii) permite investigarea juridică a candidaților partidul Patria.

1.4 Pe 27.11.2014 Curtea de Apel satisface cerințele CEC în cadrul unui proces public⁸.

1.5 Rapoartele financiare⁹ ale partidului Patria (către 27.11.2014) nu reflectă donații din partea persoanelor juridice (servicii telefonie mobilă), contribuții în formă de donații din partea R.Usatîi.

Partidul Patria nu a invocat lipsa accesului la ședința extraordinară a CEC și accesul limitat la hotărârea CEC existența a unei hotărâri finale diferite de cea adoptată de ședința CEC cu adăugarea unui temei suplimentar (resurse financiare nedeclarate). Partidul Patria a invocat încălcarea de către CEC a cerințelor de procedură de anunțare a ședinței extraordinare cu cel puțin 12 ore și nu 15 minute.

Partidul Patria consideră că faptele prezentate nu arată legături cauzale strict stabilite dintre resursele financiare aduse în Republica Moldova și campania electorală în perioada sa oficială începînd cu 13.10.2014. Suplimentar, aplicarea sancțiunilor administrative trebuie realizate cu finalitate, altfel constituie doar constatări, adică neconfirmate.

2. Standarde internaționale

2.1 (Interzicerea donațiilor din străinătate) De regulă, *donațiile din sursele străine sunt interzise*, conform Recomandărilor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Nr.(2003)4¹⁰ – cu privire la Regulile generale de luptă cu corupția în contextul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale (para 172 din Principiile directe de reglementare a activității partidelor politice, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, 2011)¹¹.

⁵ Art.46(5) Drepturile garantate ale concurenților electorali... (5) Pe durata perioadei electorale, candidații nu pot fi concediați ori transferați la o altă muncă sau funcție fără acordul lor, precum și nu pot fi trași la răspundere penală, arestați, reținuți sau supuși unor sancțiuni administrative fără consimțămîntul organului electoral care i-a înregistrat, cu excepția cazurilor de infracțiuni flagrante. <http://lex.justice.md/md/312765/>, Codul electoral

⁶ Art. 69(5) ... (4) **Anularea înregistrării** se aplică la solicitarea Comisiei Electorale Centrale, ... prin **hotărîre judecătorească definitivă** care constată: a) **folosirea intenționată** de către concurentul electoral a **fondurilor financiare și materiale nedeclarate** sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral, în toate cazurile în proporții considerabile (**mai mult de 5 la sută din suma-limită (5% constituind 2,7 mln lei din 55 mln lei admisibile)**);

b) **utilizarea intenționată** de către concurentul electoral a **mijloacelor financiare din străinătate**;

c) nesuspendarea din funcție de către candidatul care are această obligație. În acest caz se anulează înregistrarea candidatului independent sau se exclude din lista concurentului electoral candidatul respectiv. <http://lex.justice.md/md/312765/>, Codul electoral

⁷ <http://www.cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=12318&l=ro>

⁸ <https://www.privesc.eu/Arhiva/55350/Hotararea-Curtii-de-Apel-privind-excluderea-partidului--PATRIA--din-cursa-electoral> (ora 16.30, 27.11.2014, <https://www.privesc.eu/Arhiva/55343/Examinarea-cererii-CEC-de-catre-Curtea-de-Apel-privind-excluderea-partidului--PATRIA--din-cursa-electoral> examinare ora 9.30),

⁹ <http://www.cec.md/index.php?pag=news&id=1387&rid=11954&l=ro>

¹⁰ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>, Article 7 Donations from foreign donors. States should specifically limit, prohibit or otherwise regulate donations from foreign donors.

¹¹ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e,file:///C:/Users/director/Downloads/Guidelines%20on%20Political%20Party%20Regulation%202010_en.pdf](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e,file:///C:/Users/director/Downloads/Guidelines%20on%20Political%20Party%20Regulation%202010_en.pdf)

2.2 (Sanțiuni pentru încălcarea finanțării și donațiilor) Sanțiunile aplicate pentru încălcarea legii privind finanțarea partidelor politice vor fi:

- (i) “*eficiente, proporționale și rezultative din perspectivă efectelor de prevenire*” (para 215 din Principiile directoare de reglementare a activității partidelor politice, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, 2011),
- (ii) “*vor lua în considerație quantumul devierii, încercările de a tăinui fapta și caracterul sistematic al încălcării*” (para 216 din Principiile directoare de reglementare a activității partidelor politice, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, 2011).

2.3 Statele vor avea la dispoziția sa un set *diferențiat de sancțiuni aplicabile* partidelor în conformitate cu principiile menționate mai sus (2.2, (i), (ii)), anume (para 225 din Principiile directoare de reglementare a activității partidelor politice, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, 2011), aranjate în ordine de creștere a severității:

- (i) sancțiuni administrative calculabile în funcție de caracterul încălcării și aspectul repetitiv,
- (ii) *lipsirea deplină sau parțială* a dreptului de a folosi *resursele financiare și donațiile* pentru o perioadă de timp,
- (iii) *confiscarea* în folosul statului *resurselor financiare* recepționate anterior,
- (iv) *suspendarea dreptului* partidului de a *înainta candidații* pentru cursa electorală pentru o perioadă de timp,
- (v) *răspunderea penală* pentru încălcările serioase comise de către membrii partidului,
- (vi) *recunoașterea rezultatului alegerii nevalid*, în baza deciziei finale a instanței de judecată respectând cerințele unui proces imparțial, în cazul în care alegerea candidatului poate influența rezultatele scrutinului,
- (vii) *lipsirea partidului de înregistrare* în Registrul partidului.

2.4 Decizia privind aplicarea sancțiunii trebuie aplicată *conform principiului de proporționalitate*. Aplicarea sancțiunii va determina clar scopul urmărit astfel încât decizia să nu aibă efecte negative asupra pluralismului politic, societatea va fi informată deplin asupra sancțiunii și asupra faptelor comise (para 227 din Principiile directoare de reglementare a activității partidelor politice, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, 2011).

3. Concluzii

3.1 În privința faptelor materiale

(i) Calitatea bazei probante de existență a legăturii cauzale dintre 8 mln introduse din străinătate și cheltuite în perioada de campanie electorală.

Nu se contestă de nici o parte existența și introducerea a 8 mln lei în Republica Moldova – suma de proveniență străină. Patria invocă folosirea sumei de 8 mln lei în afara campaniei electorale (până la 13.10.2014) și în scopurile de caritate fără a specifica și aduce probe concludente. Pe de altă parte CEC și Poliția prezintă o legatură indirectă dintre costul de folosire a autoturismelor în scopul electoral, inclusiv a benzinei dar și a costurilor de telefonie mobilă. Prin urmare Patria nu a dorit să probeze cheltuieli în afară perioadei electorale pentru alte scopuri, iar Poliția și CEC susține folosirea banilor în perioada campaniei

prin invocare indirectă, totodată nu oferă suma exactă, care probabil este mai mică decât 8 mln lei care ar fi intrat în perioada de campanie electorală.

Sarcina de probație în procesul civil și administrativ special al cauzelor electorale este împărțită de părțile implicate, calitatea probelor fiind evaluată de instanța și în baza argumentelor părților – instanța avînd o anumită discreție la evaluarea probelor prezentate. Patria ar fi avut o prestație mult mai bună dacă ar fi prezentat cheltuielile detaliate pe toate proiectele de caritate care s-a încadra: 1) în afara perioadei electorale și 2) pe fiecare proiect de caritate. CEC și Poliția capitalizează clar pe linia de argumentare precum că cheltuielile date oricum parțial au intrat în perioada electorală și în esență reprezintă cheltuieli realizate cu scopul electoral. Sumele date ar fi trebuit să se regăsească în rapoartele financiare ale partidului politic, rapoarte prezentate la sfîrșitul anului Ministerului Justiției. Este evidentă și clară legătura dintre cheltuielile date și scopurile electorale ale lui R.Usatii.

(ii) Calitatea bazei probante de utilizare a fondurilor nedeclarate pentru campania electorală

O serie de donatori nu au avut surse de venit suficiente pentru face a donații. O parte determinată din servicii prestate în interesul partidului Patria în perioada electorală nu sunt contabilizate în rapoartele financiare. Folosirea unor autoturisme în perioada electorală nu este contabilizată în rapoartele financiare. Mai probabil că în stricto sensu sumele invocate direct perioadei electorale sunt mai mici însă nu pot fi evaluate strict. De principiu nu e posibil de contestat că întreagă sumă de 8 mln lei a fost folosită avînd ca scop obiectivul electoral fie că formal în afară sau în cadrul perioadei electorale.

Faptele de ordin procedural în fața CEC și Curtea de apel nu sunt examinate.

3.2 În privința normelor materiale legale și aplicarea acestora

Tabelul comparativ al legislației naționale și a standardelor internaționale

Norma națională	Standardul internațional	Comentarii
<p>Art. 69(5) ... (4) Anularea înregistrării se aplică la solicitarea Comisiei Electorale Centrale, ... prin hotărîre judecătorească definitivă care constată:</p> <p>a) folosirea intenționată de către concurentul electoral a fondurilor financiare și materiale nedeclarate sau depășirea cheltuielilor peste plafonul mijloacelor din fondul electoral, în toate cazurile în proporții considerabile (mai mult de 5 la sută din suma-limită (5% constituind 2,7 mln lei din 55 mln lei admisibile));</p> <p>b) utilizarea intenționată de către concurentul electoral a mijloacelor financiare din străinătate;</p>	<p>Sancțiunile:</p> <p>(i) sancțiuni administrative calculabile în funcție caracterul încălcării și aspectul repetitiv,</p> <p>(iii) <i>confiscarea</i> în folosul statului <i>resurselor financiare</i> recepționate anterior,</p> <p>(iv) <i>suspendarea dreptului</i> partidului de <i>înainta candidații</i> pentru cursa electorală pentru o perioadă de timp,</p> <p>Principiile:</p> <p>(i) <i>“eficiente, proporționale și rezultative din perspectivă efectelor de prevenire”</i></p> <p>(ii) <i>“vor lua în considerație cuantumul devierii, încercările de a tăinui fapta și caracterul sistemic al încălcării”</i></p>	

Norma legislativă națională de sancționare prin excluderea din cursa electorală de principiu este compatibilă cu normele și standardele internaționale pentru că 1) conferă o garanție judiciară pentru a o pune în aplicare și 2) se înscrie în una din posibile sancțiuni practicate în practica internațională ca interzicere și de sancționare de neconformare.

Plafonul de jos de 5% din suma permisă de 55 mln lei care poate invoca sancțiunea de excludere din cursa electorală nu pare a fi una concludentă, însă în raport cu suma actualmente declarată ca cheltuită de 10 mln lei este o suma substanțială.

Perioada financiară de raportare a partidului Patria ¹²	suma, lei
10-17.10.2014	1,95
18-23.10.2014	1,7
24-31.10.2014	2,8
1-7.11.2014	0,742
8-14.11.2014	2,9
	10,092

8 mln lei de suma invocată ca fiind introdusă din străinătate este o sumă considerabilă în raport cu suma declarată oficial fiind peste 80%.

3.3 În privința contextului general al finanțelor în alegerile date

Atenția particulară și specială asupra partidului Patria și lipsa atenției asupra cheltuielilor altor partide rămîne fără răspuns. Faptele de folosire a surselor nedeclarete în rapoartele financiare pentru alte partide este mai mult decît probabilă. Atenția selectivă a organelor poliției asupra unui singur candidat electoral este o trasatură marcantă și perpetuantă pentru activitatea Poliției. Nici CEC și nici Poliția nu a lansat vre-o activitate de verificare a utilizării banislor de proveniență străină în cazul PSRM sau altor partide.

4 Recomandări

Vor fi formulate în curind.

¹² <http://www.cec.md/index.php?page=page&id=1386&l=ro>