

Strasbourg, 9 octombrie 2015

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

LINII DIRECTOARE COMUNE
PRIVIND PREVENIREA ȘI COMBATEREA UTILIZĂRII ABUZIVE A
RESURSELOR ADMINISTRATIVE
ÎN CURSUL PROCESELOR ELECTORALE

pe baza contribuțiilor

dl. Richard Barrett (membru, Irlanda)
dl. Gonzalez Oropeza (membru supleant, Mexic)
dl. Johan Hirschfeldt (membru supleant, Suedia)
dl. Serhil Kalchenko (expert, Ucraina)
dl. Oliver Kask (membru Estonia)
Departamentul pentru Alegeri al OSCE/ODIHR

I. Introducere

1. Aceste Linii directoare au scopul de a sprijini legiuitorii și autoritățile naționale în vederea adoptării legilor¹ și inițierii de măsuri concrete pentru prevenirea și combaterea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale.
2. Scopul adoptării unor astfel de reglementări și măsuri concrete constă în:
 - asigurarea neutralității și imparțialității în cadrul procesului electoral,
 - asigurarea egalității de tratament între candidați și între partide în ceea ce privește resursele administrative,
 - reducerea avantajului deținerii unei funcții, și
 - asigurarea faptului că resursele administrative nu sunt folosite în scopuri partizane.
3. Liniile directoare au fost elaborate pe baza Raportului Comisiei de la Veneția privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în cursul proceselor electorale² și concluziilor celei de-a 11-a Conferințe Europene a Organismelor de Management Electoral, care a tratat acest subiect în intervalul 26-27 iunie 2014 în Helsinki. În cadrul acestor concluzii³ participanții la Conferință au invitat „Consiliul pentru Alegeri Democratice (...) să aibă în vedere dezvoltarea unor linii directoare referitoare la prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale”.
4. Liniile directoare au la bază următoarele documente:
 - Codul bunelor practici în materie electorală, Comisia de la Veneția,⁴
 - Codul bunelor practici în domeniul partidelor politice, Comisia de la Veneția,⁵
 - Documentul de la Copenhaga, 1990, paragraful 5.4., OSCE,
 - Convenția Internațională privind Drepturile Civile și Politice, Comentariul general nr. 25, art. 25, Națiunile Unite⁶,
 - Raportul privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, Comisia de la Veneția,⁷
 - Concluziile Seminarului din 17-18 aprilie 2013 privind utilizarea resurselor administrative în cursul campaniilor electorale, Tbilisi, Comisia de la Veneția,⁸

¹ Termenul “legislație” și expresia “cadru legal” cuprind orice text din Constituție, Coduri și reguli fără un caracter de lege. Cadru legal acoperă prin urmare atât legile electorale cât și cele penale. Acest fapt trebuie înțeles ca atare pentru setul de instrucțiuni în general.

² Adoptat de către Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a Reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de către Comisia de la Veneția în cea de-a 97-a sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013; [CDL-AD\(2013\)033](#)).

³ CDL-EL(2014) 001syn.

⁴ CDL-AD(2002)023rev.

⁵ CDL-AD(2009)021.

⁶ Convenția Internațională privind Drepturile Civile și Politice, Comentariul general nr. 25, articolul 25 – Participarea în probleme publice și dreptul de vot, dreptul de participare la problemele publice, drepturile electorale și dreptul accesului echitabil la serviciul public adoptat la cea de-a 57-a Sesiune a Comitetului Drepturilor Omului, în data de 12 iulie 1996 (ref.: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25).

⁷ Raport adoptat de către Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 46-a Reuniune (Veneția, 5 decembrie 2013) și de către Comisia de la Veneția în cea de-a 97-a sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013; [CDL-AD\(2013\)033](#)).

⁸ CDL-EL(2013)003syn.

- Concluzii ale celei de-a 11-a Conferințe Europene a Organismelor de Management Electoral, 26-27 iunie 2014, Helsinki, Comisia de la Veneția,⁹
 - Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre privind reguli comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri,¹⁰
 - Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile pentru reflectarea în mass-media a campaniilor electorale, Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri,¹¹
 - Recomandarea Comitetului de Miniștri privind protecția auditorilor interni, Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri,¹²
 - Analiza Combaterea corupției – finanțarea politică¹³ și rapoartele de evaluare de țară, în special cele referitoare la a Treia Rundă de Evaluare, Consiliul Europei, Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO),¹⁴
 - Linii directoare privind reglementarea partidelor politice, OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția,¹⁵
 - Ghid pentru observarea finanțării campaniilor electorale, OSCE/ODIHR,¹⁶
 - Analiză a legislației și practicilor electorale în statele OSCE, OSCE/ODIHR.¹⁷
5. Alte instituții internaționale au elaborat documente care se referă în mod direct sau indirect la aspectul utilizării resurselor administrative în cadrul proceselor electorale, documente la care nu se face trimitere în cadrul prezentelor Linii directoare. Totuși, pot fi citate următoarele publicații: Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale (IFES), Programul TIDE – Ghid pentru controlul finanțării politice și Organizația Statelor Americane (OAS) – Observarea sistemelor politice - electorale și de finanțare: Manual pentru Misiunile de observare ale OAS.
6. Înainte de a parcurge Linii directoare, trebuie menționată definiția *resurselor administrative* utilizată în cadrul Raportului din 2013 privind folosirea abuzivă a

⁹ CDL-EL(2014) 001syn.

¹⁰ CM/Rec(2003)4, Recomandare adoptată de către Comitetul de Miniștri în data de 8 aprilie 2003 la cea de-a 835-a reuniune a Miniștrilor Adjuncți.

¹¹ CM/Rec(2007)15, Recomandarea adoptată de către Comitetul de Miniștri în data de 7 noiembrie 2007 la cea de-a 1010-a reuniune a Miniștrilor Adjuncți.

¹² CM/Rec(2014)7, Recomandarea adoptată de către Comitetul de Miniștri în data de 30 aprilie 2014 la cea de-a 1198-a reuniune a Miniștrilor Adjuncți.

¹³ Consiliul Europei, Grupul Statelor împotriva Corupției, Lupta împotriva corupției – Finanțarea politică, de Yves-Marie Doublet, Director adjunct al Adunării Naționale, Franța – Analiză tematică a celei de-a treia etape a evaluării GRECO.

¹⁴ Raportul celei de-a treia etape a evaluării GRECO se referă la transparența și supervizarea finanțării politice; a se vedea http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp; rapoartele celei de-a patra etape de evaluare conțin informații utile acumulate în urma experienței practice, de exemplu prevenția corupției în rândul parlamentarilor: a se vedea http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp.

¹⁵ Liniile directoare adoptate de către Comisia de la Veneția la cea de-a 84-a sesiune plenară (Veneția, 15-16 octombrie 2010, CDL-AD(2010)024).

¹⁶ Editor: OSCE/ODIHR. Data: 21 ianuarie 2015.

¹⁷ Editor: OSCE/ODIHR. Data: 15 octombrie 2013.

resurselor administrative în cursul proceselor electorale și trebuie trecută în revistă situația utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale din Europa.

7. Raportul din 2013 definește *resursele administrative* după cum urmează¹⁸: „resursele administrative sunt resursele umane, financiare, materiale *in natura*¹⁹ și alte resurse imateriale de care dispun deopotrivă deținătorii unei funcții și funcționarii publici implicați în procesele electorale, care derivă din controlul acestora asupra personalului, resurselor financiare și alocațiilor²⁰ din sectorul public, din accesul la facilitățile publice, precum și resursele rezultate din faptul că aceștia se bucură de prestigiu sau constituie o prezență publică în urma alegerii lor într-o funcție electivă sau deținerii calității de funcționari publici, fapt care le-ar putea conferi un avantaj politic sau alte forme de suport²¹”.
8. Utilizarea abuzivă a resurselor administrative în cursul proceselor electorale poate include delikte legate de acest topic, respectiv forme de presiune sau de amenințare exercitate de către oficiali asupra funcționarilor publici. În mod similar, OSCE/ODIHR a definit „utilizarea abuzivă a resurselor statului” (terminologie utilizată și de alte instituții internaționale) ca fiind „avantajul necuvenit obținut de anumite partide sau candidați prin utilizarea pozițiilor oficiale sau a conexiunilor cu instituțiile guvernamentale, în scopul influențării rezultatului alegerilor”.²² În cadrul acestor Linii directoare, termenul „utilizarea abuzivă a resurselor statului” va fi înțeles ca fiind similar celui de „utilizare abuzivă a resurselor administrative”. Trebuie remarcat, de asemenea, faptul că în cadrul rapoartelor misiunilor de observare a alegerilor, precum și în documentele elaborate de instituțiile internaționale, referirea la „utilizarea” resurselor administrative are în vedere utilizarea abuzivă. Atunci când se face trimitere la aceste surse externe, trebuie înțeles că este vorba despre utilizarea abuzivă a resurselor administrative.
9. În conformitate cu Raportul din 2013 privind folosirea abuzivă a resurselor administrative în cursul proceselor electorale, prin proces electoral se înțelege o perioadă care este mult mai extinsă decât cea a campaniei electorale așa cum este aceasta strict definită prin legea electorală. Aceasta acoperă diferitele etape ale unui proces electoral începând, spre exemplu, cu definirea circumscripțiilor electorale, recrutarea oficialilor electorali sau înregistrarea candidaturilor sau a listelor de candidați care participă la alegeri. Întreaga perioadă are ca rezultat alegerea oficialilor publici. Include toate activitățile efectuate pentru sprijinul sau împotriva unui candidat, partid politic sau coaliție de către deținătorii unor funcții guvernamentale, înaintea și în cursul zilei alegerilor.²³

¹⁸ Paragraful 12 din Raport.

¹⁹ Cum ar fi unele beneficii în urma programelor sociale, incluzând bunuri și resurse în natură.

²⁰ Precum și mass-media deținută de stat, la care nu se va face referire aici.

²¹ Această definiție urmărește să armonizeze diferite expresii care se pot găsi în legislația națională cum ar fi “resurse publice” sau “resurse de stat”. Ambele expresii sunt sinonime cu “resurse administrative”.

²² Ghidul OSCE/ODIHR pentru observarea finanțării campaniilor electorale.

²³ Paragraful 9 din Raport. Deși majoritatea poate influența rezultatele alegerilor prin modificarea sistemului electoral înainte de alegeri, o asemenea acțiune nu poate fi considerată drept un abuz al resurselor administrative.

10. Referitor la situația proceselor electorale din Europa, s-a observat faptul că „după mai mult de 20 de ani de observare a proceselor electorale din Europa și mai mult de 10 ani de asistență legală oferită statelor membre ale Consiliului Europei, au fost remarcate multe îmbunătățiri privind legislația și practica electorală. Totuși, implementarea practică a legilor electorale și a legilor privind partidele politice (inclusiv a celor referitoare la finanțarea partidelor politice și a proceselor electorale) rămâne problematică până la un anumit punct. Astăzi, una dintre cele mai importante și recurente provocări, remarcată în Europa și nu numai, o reprezintă utilizarea abuzivă a resurselor administrative, numite și resurse publice, în cadrul proceselor electorale. Această practică este un fenomen stabilit și larg răspândit în multe țări europene, inclusiv în țările cu o tradiție îndelungată a alegerilor democratice. Mai multe generații de deținători ai unor funcții precum și de funcționari publici au considerat această practică ca fiind o parte firească a procesului electoral. Aceștia nu par să fi considerat această practică ca fiind o acțiune ilegală în raport cu candidații care participă la alegeri. Prin urmare, ar fi mai dificil pentru acești candidați să profite de resursele administrative. Acest fenomen pare a face parte din cultura politică existentă și se află în relație atât cu practicile privite ca fiind potențial ilegale, cât și cu acelea cauzate de lipsa standardelor etice privind procesele electorale ale autorităților aflate în funcție.”²⁴
11. În mod similar, GRECO a observat în diferite ocazii, cu prilejul evaluărilor de țară privind transparența finanțării politice (și, într-o mai mică măsură, prevenirea corupției parlamentarilor), o varietate de situații în care resursele publice sunt utilizate abuziv. Acest aspect se referă la proprietatea și mijloacele deținute de stat sau de către autoritățile locale (mijloace umane, financiare, materiale și tehnice), în special, dar nu numai, în contextul campaniilor electorale. S-a observat ocazional faptul că fondurile administrate de către ministere, la care au acces larg membrii executivului sau ai legislativului, sunt în mod special expuse riscului de a fi parțial utilizate în scopul finanțării politice. Absența unei demarcări clare din care să rezulte faptul că resursele materiale și mijloacele financiare (dacă acestea există) alocate grupurilor politice din parlament sunt destinate exclusiv activității legislative, a condus în unele situații la contribuții discutabile ale acestor grupuri către partide și candidați, înaintea, în timpul sau după alegeri (pentru a finanța anumite evenimente sau a restitui anumite datorii). Mai mult, utilizarea abuzivă a resurselor administrative poate fi larg răspândită chiar în cazul în care legea interzice donațiile din partea instituțiilor și a companiilor publice cu capital de stat. În unele state post comuniste, larga răspândire a utilizării abuzive a resurselor administrative se poate reflecta într-o persistentă lipsă de distincție între stat și partidul de guvernământ. Acest fapt explică acuzațiile ocazionale de utilizare abuzivă a mijloacelor publice de informare în masă și a instituțiilor publice în vederea campaniilor electorale, chiar și în cazul în care legislația conține prevederi detaliate care garantează accesul egal al partidelor politice și al candidaților la alegerile parlamentare la mijloacele de informare în masă deținute de către stat. De asemenea, au fost declanșate ocazional

Cu toate acestea, trebuie evitată apariția unei situații de acest gen potrivit recomandării din Codul Bunelor Practici în Materie Electorală (II.2.b).

²⁴ Raportul din anul 2013, alin. 1.

controverse la nivel național de situațiile în care partidele aflate la guvernare au atras resurse financiare suplimentare prin metode indirecte, de exemplu prin cumpărarea de către instituții publice de spațiu publicitar masiv în mass-media aflată sub control politic (sau prin încheierea unor contracte fictive în același scop). Informațiile politice publicate în acest mod în preajma unei campanii electorale pot fi considerate drept o formă de propagandă mascată, plătită prin intermediul bugetului de stat, pentru sprijinirea majorității politice sau a persoanelor alese aflate în funcție și implicate în campania electorală. În funcție de gravitatea problemelor și de contextul general al situației, GRECO a formulat din când în când recomandări către țările în cauză. Exemplele sunt de genul “este necesară adoptarea măsurilor potrivite pentru asigurarea că reglementările privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale nu sunt subminate de folosirea abuzivă a funcțiilor publice” sau “să fie oferite criterii clare privind utilizarea resurselor publice în scopul desfășurării activităților de partid sau a campaniilor electorale”.

12. Unele dintre elementele Liniilor directoare pot necesita o bază legislativă sau constituțională formală în legislația națională, în timp ce alte elemente pot fi atinse prin coduri de etică, codul funcționarilor publici sau coduri de practică și interpretare a legislației naționale de către instanțele competente. În toate cazurile este important ca legislația, regulamentele și deciziile judecătorești să fie armonizate, pentru a se evita lacunele, neclaritățile și prevederile contradictorii.
13. Stabilitatea legii²⁵ este de asemenea un element crucial pentru credibilitatea proceselor electorale. Din acest motiv este importantă asigurarea stabilității legislației electorale, de exemplu prin includerea în Constituție a prevederilor electorale fundamentale, pentru a evita astfel manipularea din partea partidelor politice, fiind necesară includerea utilizării abuzive a resurselor administrative.
14. De asemenea, trebuie subliniat faptul că și în situațiile în care cadrul legal prevede o bază solidă împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative, legislația va fi eficientă doar dacă autoritățile publice implicate implementează reglementările legale cu bună credință. Acest lucru implică și existența voinței politice pentru aplicarea imparțială a literei și spiritului legii.
15. În baza acestor considerații preliminare și a documentelor relevante menționate, principiile fundamentale și premisele au trebuit să fie în primul rând reamintite (partea II./I.). Primul obiectiv al Liniilor directoare este prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative, în special în timpul proceselor electorale, prin propunerea de îmbunătățiri a cadrului legal electoral sau general (partea II./II.). Liniile directoare au de asemenea obiectivul de a împiedica exercitarea unor abuzuri de acest gen (partea II./III.).
16. *Prezentele Linii Directoare comune au fost adoptate de către Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 30-a adunare (Veneția, XXX) și de către Comisia de la Veneția la cea de-a XXX-a sesiune plenară (Veneția, XXX).*

²⁵ Codul de Bune Practici în materie electorală, II. 2.

II. Liniile directoare

I. Principii și cerințe preliminare

I. 1. Statul de drept

I.1.1. Cadrul legal trebuie să reglementeze o interdicție generală a utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale. Interdicția trebuie prevăzută într-o manieră clară și predictibilă. Trebuie prevăzute și implementate sancțiuni pentru utilizarea abuzivă a resurselor administrative. Aceste sancțiuni trebuie să fie executorii, proporționale și disuasive.²⁶

I.1.2. Este important ca regulile – inclusiv legile, acordurile și angajamentele care reglementează sau se referă la utilizarea resurselor administrative pe durata proceselor electorale, precum și deciziile de interpretare ale acestora pronunțate de instanțele de judecată – să fie clare și accesibile tuturor părților implicate, inclusiv autorităților, candidaților, partidelor politice și cetățenilor, iar sancțiunile și consecințele nerespectării acestor reguli să fie clar prevăzute.

I.1.3. Posibilitatea de a formula plângeri cu privire la utilizarea abuzivă a resurselor administrative la o instanță independentă – tribunal sau alt organism judecătoresc similar – trebuie să constituie unul dintre aspectele centrale ale procedurii de prevenție a utilizării abuzive a resurselor administrative în cursul proceselor electorale.

I. 2. Libertatea de exprimare, de a-și forma o opinie și de informare

I.2.1. Restricțiile impuse funcționarilor publici în timpul proceselor electorale trebuie să reflecte relațiile complexe dintre diferitele drepturi și libertăți de care se bucură persoanele și actorii politici. În acest sens, în conformitate cu Curtea Europeană a Drepturilor Omului,²⁷ „alegerile libere și libertatea de exprimare, în special dreptul la dezbatere politică formează împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic”. De aceea, „este deosebit de important ca opiniile și informațiile de toate tipurile să poată circula liber în perioada care precedă alegerile”. Curtea a

²⁶ A se vedea Liniile directoare III. 2.

²⁷ De exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Cazul Bowman v. Marea Britanie* (ref. 141/1996/760/961; decizia din 19 februarie 1998): “42. Alegerile libere și libertatea de exprimare, în special dreptul la dezbatere politică formează împreună piatra de temelie a oricărui sistem democratic (a se vedea *Mathieu-Mohin și Clerfayt v. Belgia*, decizia din 2 martie 1987, seria A nr. 113, p. 22, § 47, și *Cazul Lingens v. Austria*, decizia din 8 iulie 1986, seria A nr. 103, p. 26, § 41-42). Cele două drepturi sunt inter-conectate și se aplică pentru întărirea reciprocă: de exemplu, după cum Curtea a constatat în trecut, libertatea de exprimare este una dintre condițiile necesare pentru asigurarea libertății de exprimare a opiniei cetățenilor pentru alegerea legislaturii (a se vedea decizia în cazul menționat mai sus *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, p. 24, § 54). Din acest motiv, este foarte important în perioada anterioară alegerilor ca opiniile și informațiile de toate tipurile să poată circula fără restricții.

43. Cu toate acestea, în anumite circumstanțe cele două drepturi pot intra în conflict și ar putea fi considerată necesară, în perioada anterioară sau în timpul alegerilor, instituirea unor restricții rezonabile, care în mod obișnuit nu ar fi considerate acceptabile, asupra libertății de exprimare, în vederea asigurării liberei exprimări a opiniei cetățenilor în alegerea legislaturii. Curtea recunoaște că, în încercarea de echilibrare între aceste două drepturi, statele în cauză au o marjă de acțiune, așa cum se întâmplă de obicei în cazul organizării interne a sistemelor electorale (a se vedea decizia în cazul menționat mai sus *Mathieu-Mohin și Clerfayt*, pp. 23 și 24, §§ 52 și 54). ”

subliniat faptul că „în anumite circumstanțe, cele două drepturi (alegeri libere și libertatea de exprimare) pot intra în conflict și poate fi considerat necesar ca în perioada premergătoare alegerilor să se instituie anumite restricții ale libertății de exprimare, care nu sunt acceptabile de obicei, în scopul asigurării ‘liberei exprimări a opiniei poporului care își alege reprezentanții în forul legislativ’.”

I. 3. Imparțialitatea

I.3.1. Cadrul normativ trebuie să prevadă în mod explicit cerința ca autoritățile publice și funcționarii publici să acționeze în mod imparțial pe parcursul întregului proces electoral în timp ce își duc la îndeplinire atribuțiile legale. Aceste reglementări trebuie să prevadă imparțialitatea și profesionalismul corpului funcționarilor publici.

I. 4. Neutralitatea

I.4.1. Cadrul normativ trebuie să asigure neutralitatea Serviciului Public prin interzicerea desfășurării activităților de campanie de către oficiali în exercitarea funcției publice, prin participarea ca și candidați în alegeri sau prin susținerea unor candidați. Acest lucru se aplică atât instituțiilor publice cât și celor semi-publice. Este foarte importantă menținerea unei separații între stat și partidele politice; în particular partidele politice nu ar trebui să fie asociate statului.²⁸

I.4.2. Pentru a asigura neutralitatea Serviciului Public în timpul proceselor electorale și pentru a evita riscul oricăror conflicte de interese, cadrul normativ trebuie să prevadă incompatibilitățile între exercitarea funcțiilor publice și potențialii candidați, în special în situația funcțiilor de conducere din sectorul public. În acest sens, cadrul legal trebuie să prevadă reguli adecvate. Aceste reguli trebuie să includă suspendarea din funcție sau demisia unor anumite categorii de oficiali care candidează în alegeri.

I.4.3. Este deosebit de important să se asigure integritatea judecătorilor, procurorilor, organelor de poliție și a auditorilor competitorilor electorali. Măsurile concrete trebuie să vizeze aspectul integrității astfel încât să se asigure neutralitatea acestor persoane față de întregul proces electoral.

I.4.4. Principiul neutralității în utilizarea resurselor administrative exclude orice tip de interferență a fondurilor publice și a bunurilor publice în campaniile electorale.

I.4.5. Cadrul normativ trebuie să asigure reflectarea obiectivă, imparțială și echilibrată a evenimentelor legate de alegeri de către mijloacele publice de informare în masă. Legea și practica trebuie să asigure împreună faptul că posturile publice nu sunt implicate în campania „ascunsă” în favoarea sau împotriva anumitor competitori electorali.

²⁸ Această separație ar trebui să respecte prevederile paragrafului 5.4 din Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990.

I.5. Transparența

I.5.1. Cadrul legal trebuie să asigure transparența și distincția clară între activitățile guvernului, activitatea Serviciului Public și conducerea campaniei electorale.

I.5.2. Cadrul legal trebuie să asigure disponibilitatea unor informații credibile, diversificate și obiective referitoare la utilizarea resurselor administrative de către autoritățile publice precum și de către entitățile controlate de autoritățile publice, pentru alegători și competitorii politici.

I.5.3. Cadrul legal trebuie să reglementeze transparența și răspunderea pentru modul în care sunt utilizate fondurile publice de către partidele politice și candidați în timpul proceselor electorale.

I. 6. Egalitatea de șanse

I.6.1. Cadrul legal trebuie să garanteze egalitatea de șanse pentru toți candidații și toate partidele politice pe parcursul procesului electoral.

I.6.2. Cadrul legal trebuie să asigure accesul echitabil²⁹ pentru toate partidele politice și candidați la resursele administrative pe parcursul proceselor electorale, la fondurile publice și la mijloacele publice de informare în masă.

II. Prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale

17. Este necesar un cadru legislativ adecvat și eficient orientat spre prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul proceselor electorale. Acesta nu împiedică recomandarea altor măsuri suplimentare, care sunt descrise în cele ce urmează.

II. 1. Prin intermediul legii

II.1.1. Cadrul legislativ ar trebui să asigure mecanisme eficiente care să împiedice autoritățile publice și organismele publice și semi-publice să organizeze evenimente publice cu scop electoral în timpul campaniilor, inclusiv evenimente caritabile.

II.1.2. În cazul în care clădirile și infrastructura publică sunt folosite în scopuri de campanie electorală ar trebui să se asigure accesul egal tuturor candidaților și partidelor politice printr-o procedură clară de alocare a acestor resurse.

II.1.3. Cadrul legislativ ar trebui să interzică ca autoritățile publice precum și organismele publice și semi-publice aflate în exercițiul funcțiilor lor să se implice în timpul procesului electoral în activități prin care să favorizeze sau să defavorizeze, intenționat sau accidental, un partid politic sau un candidat. Aceasta se referă la fonduri publice (din

²⁹ A se vedea Liniile directoare II. 1.8. De asemenea, a se vedea Codul de Bune Practice în domeniul partidelor politice, I. 2.3. b: "În funcție de subiectul aflat în discuție, egalitatea poate fi strictă sau proporțională. Dacă este strictă, partidele politice sunt tratate în mod egal indiferent de forța actuală din Parlament sau de susținerea în rândul electoratului. Dacă este proporțională, partidele politice trebuie tratate în funcție de rezultatele înregistrate în alegeri. Egalitatea de șanse se aplică în special la timpurile de antenă la radio și televiziune, la fondurile publice și la alte tipuri de susținere."

bugetul de stat sau local), precum și resurse instituționale (personal, vehicule, infrastructură, telefoane, computere, etc.).

II.1.4. În afară de formele de finanțare publică prevăzute prin lege, candidații și partidele politice trebuie să se abțină din a primi asistență, financiară sau de altă natură, din partea autorităților publice, în special a celor conduse de către membrii lor.³⁰

II.1.5. Cadrul legislativ ar trebui să prevadă interzicerea efectuării unor anunțuri majore cu impact asupra resurselor publice în timpul perioadei electorale. Sunt exceptate acele anunțuri care sunt necesare din cauza unor circumstanțe neprevăzute – cum ar fi un dezastru natural sau primirea unor fonduri din partea organizațiilor internaționale.

II.1.6. Cadrul legislativ ar trebui să prevadă interzicerea numirii în funcție în instituții publice în situații care nu impun în mod obligatoriu acest lucru, în timpul proceselor electorale, de către persoane care candidează pentru realegere.

II.1.7. Ar trebui să existe un protocol realizat de către o autoritate competentă – organism de management electoral, autoritate de conducere a serviciului public sau un comitet special – prin care să se identifice care activități sunt considerate a fi activități de campanie și prin urmare sunt interzise în serviciul public. Autoritatea competentă ar trebui să aibă un rol consultativ în legătură cu interogările din timpul perioadei electorale referitoare la aspectele care se supun interdicției de participare la campania electorală din partea serviciului public.

II.1.8. Cadrul legislativ ar trebui să prevadă o distincție clară între activitatea de campanie și activitatea de informare efectuată de mass-media publică, pentru asigurarea egalității între competitorii politici în presă precum și realizarea unei decizii libere și în cunoștință de cauză de către alegători.³¹

II.1.9. În completarea legislației naționale ar putea fi adoptate pacturi sau înțelegeri de etică, ca pași necesari în stoparea utilizării abuzive a resurselor administrative în timpul desfășurării proceselor electorale.

II. 2. Printr-un audit independent și eficient

18. Liniile directoare au la bază ipoteza că mecanismele unui audit independent și eficient al resurselor administrative sunt asumate a priori, prin existența unor instituții precum birourile naționale de audit, curtea de conturi sau organismele de management electoral.

II.2.1. Un birou național de audit, un organism de management electoral sau o structură similară ar trebui să fie responsabil pentru auditarea partidelor politice și a candidaților în ceea ce privește utilizarea resurselor administrative publice în procesele electorale. În această privință, o astfel de instituție ar trebui să acționeze independent și de o manieră eficientă.

II.2.2. Autoritatea de audit ar trebui să fie împuternicită și să dispună de resursele necesare pentru a supraveghea cheltuielile publice și utilizarea resurselor administrative. Mai mult decât atât, acestei autorități ar trebui să-i revină sarcina de a

³⁰ Codul de Bune Practici în domeniul partidelor politice, paragraful 41.

³¹ A se vedea *inter alia* Comentariul General ICCPR nr. 25: Articolul 25

raporta întrebuințarea greșită a acestor resurse în procesul electoral, într-un interval de timp bine stabilit și într-o manieră inteligibilă.

II.2.3. Partidelor politice și candidaților ar trebui să li se ceară să precizeze sursele și destinațiile fondurilor, pentru a fi posibilă identificarea potențialelor folosiri greșite ale resurselor administrative. Orice utilizare a resurselor administrative în favoarea partidelor sau candidaților ar trebui considerată și înregistrată ca o contribuție la finanțarea campaniei electorale a acestora.

II.2.4. Legea ar trebui să prevadă și să faciliteze existența unor legături clare și eficiente între autoritățile de audit, organismele de management electoral și alte asemenea structuri similare.

II.3. Prin informare și implementare eficientă

II.3.1. Implementarea adecvată și eficientă a legislației este esențială pentru prevenirea utilizării greșite a resurselor administrative în procesul electoral. Astfel, limitările în ceea ce privește întrebuințarea acestor resurse ar trebui să fie făcute cu bună credință.

II.3.2. Autoritățile, incluzând aici și organismele de management electoral, ar trebui să desfășoare ample campanii de informare, prin care cetățenilor și funcționarilor publici, candidaților și liderilor partidelor politice să li se aducă la cunoștință responsabilitățile pe care le au în decursul procesului electoral. Se impune stabilirea unor criterii clare de delimitare a activităților specifice campaniei electorale, criterii care ar trebui aplicate sistematic.

II.3.3. Acolo unde este necesar, persoanele publice cu vechime ar trebui să facă declarații publice și să redacteze instrucțiuni scrise prin care să se sublinieze faptul că nu va fi acceptată niciun fel de presiune asupra funcționarilor publici, precum și faptul că niciun funcționar public sau orice alt cetățean nu trebuie să se teamă că-și va pierde locul de muncă sau că nu va mai beneficia de servicii sociale ca urmare a susținerii sau, dimpotrivă, a lipsei de susținere față de un partid politic sau un candidat. De asemenea, și persoanele publice ar trebui să fie protejate împotriva oricărei presiuni sau încercare de intimidare.

II.3.4. Persoanele publice, precum și rudele acestora ar trebui să beneficieze de protecție împotriva persecuțiilor în situația în care dezvăluie o pretinsă fraudă sau o întrebuințare greșită a resurselor administrative. Dacă legea nu prevede măsuri de protecție pentru denunțatori, trebuie stabilite reguli specifice valabile în decursul procesului electoral.³²

II.3.5. Se impune organizarea unor sesiuni de instruire și stabilirea unor linii directoare pentru funcționarii publici, precum și a unor linii directoare interne în cadrul ministerelor, în scopul promovării unei conduite imparțiale legal fundamentată în rândul personalului de execuție. De asemenea, ar trebui diseminate linii directoare pentru funcționarii publici, angajamente publice, coduri de etică și alte asemenea instrumente.

³² A se vedea în acest sens Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra protecției auditului intern.

II.4. Prin voință politică

II.4.1. O voință politică sinceră a celei mai înalte autorități statale, regionale și locale reprezintă un factor cheie în prevenirea eficientă și în sancționarea folosirii greșite a resurselor administrative.

II.4.2. În această privință, candidații și partidele politice ar trebui să se pună de acord asupra documentelor și să-și exprime public angajamentele. Publicitatea și diseminarea aprofundată a acestor instrumente sunt esențiale în sporirea eficienței lor. Dezvoltarea unei culturi politice, o înțelegere mutuală și un simț al responsabilității atât în rândul reprezentanților puterii, cât și în rândul forțelor politice aflate în opoziție, precum și respectarea valorilor recunoscute ale unei societăți democratice sunt extrem de importante.

III. Măsuri împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative observate în timpul proceselor electorale

III.1. Prin procedurile de contestare și de recurs

III.1.1. Instanța de recurs în materie electorală trebuie să fie o comisie electorală, o instanță de judecată sau un organism judiciar echivalent. Pentru alegerile parlamentare, poate fi reglementată o acțiune la parlament în primă instanță. În orice caz, legea trebuie să ofere posibilitatea unei căi finale de atac la o instanță de judecată.³³ Această recomandare este aplicabilă pentru potențialele cazuri de utilizare abuzivă a resurselor administrative.

III.1.2. Cadrul normativ trebuie să reglementeze un sistem eficient de contestații în fața unei curți competente, independente și imparțiale sau a unui organ judiciar echivalent. În mod special, existența unui organ judiciar independent care să sancționeze utilizarea abuzivă a resurselor administrative este o condiție *sine qua non*. Problemele care derivă din disputele electorale ar trebui soluționate de către o autoritate jurisdicțională specializată.

III.1.3. Cadrul normativ trebuie să asigure independența organismelor de management electoral și a instanțelor în adoptarea deciziilor prin care se soluționează conflictele privind utilizarea abuzivă a resurselor electorale. Aceasta trebuie să se reflecte atât în pregătirea cât și în capacitățile tehnice ale acestora. În acest scop, organismele de management electoral trebuie să dispună de personal și condiții de muncă corespunzătoare.

III.1.4. Cadrul normativ trebuie să prevadă faptul că deciziile organismelor de management electoral și ale instanțelor – sau ale altor organisme judiciare – sunt publice, scrise și motivate. Cadrul normativ trebuie să prevadă, de asemenea, soluționarea în timp util a cauzelor și o procedură de recurs.

III.1.5. Asigurarea integrității organelor de poliție, procurorilor, judecătorilor și a auditorilor competitorilor electorali este de o importanță esențială. Măsuri concrete trebuie să vizeze aspectul integrității astfel încât să fie asigurată neutralitatea acestor persoane în exercițiul funcției în ceea ce privește întregul proces electoral.

³³ Codul de bune practici în domeniul electoral, II. 3.3 a.

implementarea sancțiunilor împotriva utilizării abuzive a resurselor administrative este eficientă numai dacă sistemele de investigație, audit, urmărire penală și judecată sunt independente de partidul politic aflat la putere.

III.1.6. Pe durata soluționării cazurilor de utilizare abuzivă a resurselor administrative, inclusiv pe durata soluționării disputelor referitoare la alegeri, organismele de management electoral și instanțele trebuie să aplice legile într-o manieră uniformă și imparțială, fără a ține seama de opiniile politice ale membrilor organismelor de management electoral și ale părților privind cauza respectivă.

III. 2. Prin sancțiuni executorii, proporționale și disuasive

III.2.1. Cadrul normativ trebuie să definească utilizarea abuzivă a resurselor administrative pe durata proceselor electorale ca fiind un delict electoral. O abatere trebuie să constituie baza legală pentru o serie de sancțiuni, de la amenzi administrative până la sancțiunea anulării alegerilor, atunci când abaterile au fost de natură să afecteze rezultatul acestora, sau sancțiuni penale pentru infracțiunile deosebit de grave.³⁴

III.2.2. Cadrul normativ trebuie să prevadă faptul că, în cazul în care sunt oferite partidelor politice sau candidaților fonduri publice sau avantaje evaluabile financiar fără o bază legală, aceste fonduri trebuie returnate la bugetul de stat sau municipal.

III.2.3. Cadrul normativ trebuie să stabilească sancțiuni clare, predictibile și proporționale pentru încălcarea interdicției de a folosi în mod abuziv resursele administrative. Un set similar de sancțiuni trebuie să se aplice în cazul încălcării dispozițiilor legale privind finanțarea publică a campaniilor electorale.

III.2.4. Partidele politice și candidații care beneficiază în mod deliberat de utilizarea abuzivă a resurselor administrative ar trebui să fie subiecții unor sancțiuni proporționale cu delictul comis. Acestea ar putea include avertismente formale, sancțiuni financiare prestabilite, reducerea finanțării publice sau deferirea acestora organelor de urmărire penală.

III.2.5. Funcționarii publici sau personalul instituțiilor media publice care folosesc în mod abuziv resursele administrative în timpul proceselor electorale trebuie să fie sancționați inclusiv cu sancțiuni de natură penală și disciplinară, precum și cu demiterea din funcție.

³⁴ Codul de bune practici în domeniul electoral, II. 3.3 e.