



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

EXTRAS RAPORT

**privind participarea AEP la webinarul cu tema *Abuzul asupra resurselor statului: riscuri și soluții*,
organizat de IFES în data de 28 aprilie 2021**

În data de 28 aprilie a.c. a avut loc *webinarul* cu tema *Abuzul asupra resurselor statului: riscuri și soluții* (orig. *Abuse of state resources: risks and solutions*), organizat de Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale (IFES).

Reprezentarea Autorității Electorale Permanente (AEP) a fost asigurată de către șeful Serviciului relații externe din cadrul Departamentului cooperare internațională.

Obiectivul evenimentului:

Abuzul asupra resurselor de stat în timpul procesului electoral exacerbează inegalitățile de putere și avantajele inechitabile ale titularilor acestora. Situația este amplificată de pandemia în curs de desfășurare - este cu atât mai dificil pentru alegători să facă distincția între sprijinul acordat de guvern și cel acordat de candidații specifici sau de către partidele politice. Guvernele pot utiliza, de asemenea, măsuri de urgență pentru a restricționa forumurile de critică sau pentru a reduce opoziția politică.

O problemă persistentă în multe țări europene este abuzul de resurse de stat de către politicieni pentru a-și crește în mod nejustificat propria poziție și a submina adversarii politici. Abuzul de resurse de stat s-a dovedit a fi o problemă majoră de corupție în mai multe procese electorale. Ne fiind controlate, astfel de activități pot consolida avantajele unui anumit actor, pot avea impact asupra rezultatelor alegerilor sau pot schimba echilibrul puterii dintre partidele politice.

Ca parte din seria de *webinare Reziliența democratică în Europa în timpul unei pandemii*, IFES a organizat evenimentul online din data de 28 aprilie a.c. pentru a dezbate care ar putea fi soluțiile pentru a preveni abuzurile asupra resurselor de stat și multiplicarea acestora în contextul pandemiei.



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

Agenda evenimentului:

16:00 – 17:15: videoconferință prin intermediul aplicației *Zoom*

Moderator: doamna Daria AZARJEW, ofițer senior de program, IFES

Vorbitori:

- domnul Magnus ÖHMAN, consilier senior în finanțe politice și director al Biroului Regional pentru Europa, IFES;
- doamna Lisa KLEIN, fost director al departamentului Finanțarea partidelor și alegerilor din cadrul Comisiei electorale a Regatului Unit și fost asistent al consilierului general în cadrul Comisiei Electorale Federale din SUA;
- doamna Katica NIKOLOVSKA, membru al Comisiei de Stat pentru Prevenirea Corupției, Macedonia de Nord;
- doamna Tamara BRANKOVIC, manager al Laboratorului de politici publice, Centrul pentru cercetare, transparență și responsabilitate, Serbia.

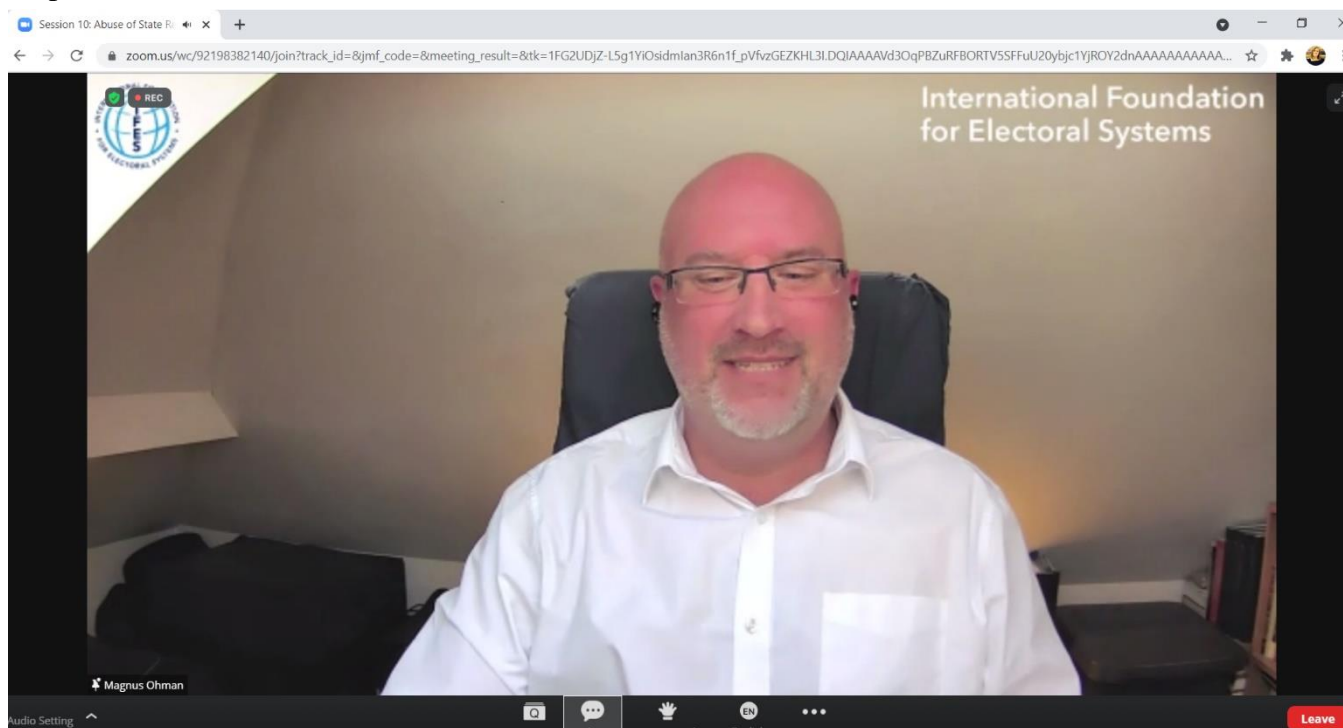
Prezentarea vorbitorilor și a subiectelor dezbătute

Doamna Nikoleta DIOSSY, ofițer de program în cadrul IFES, a oferit detalii tehnice despre *webinar* – privind opțiunile de traducere în cele șapte limbi disponibile și facilitățile platformei online folosite.

Reuniunea a fost deschisă oficial de către doamna **Daria AZARJEW**, ofițer senior de program în cadrul IFES și moderatorul reuniunii, care a pus în lumină tema principală a seminarului, respectiv abuzul asupra resurselor de stat în timpul proceselor electorale. Aceasta a menționat faptul că IFES a sprijinit, începând cu anul 1980, alegerile de pe mapamond, inclusiv pe cele din Europa. De asemenea, doamna AZARJEV a menționat că activitatea organizației se concentrează în acest moment asupra susținerii bunelor modele de management electoral și oferirii de resurse pentru a încuraja dezvoltarea continuă a organismelor de management electoral. Tema seminarului a tratat un subiect extrem de important, care a generat o discuție amplă despre inegalitatea puterii și subminarea eficacității guvernării.

În final, moderatoarea a amintit faptul că evenimentul se desfășoară datorită finanțării USAID și a adresat mulțumiri agenției.

Domnul **Magnus ÖHMAN**, consilier senior în finanțe politice și director al Biroului Regional pentru Europa din cadrul IFES, a fost primul vorbitor care a preluat cuvântul. Acesta a ridicat problema percepției sociale asupra conceptului. Conform prezentării sale, abuzul asupra resurselor statului reprezintă o formă de corupție, care de cele mai multe ori nu este percepută drept corupție *per se*. Acest lucru se datorează faptului că utilizarea funcției pentru redirecționarea de resurse către campanii sau partide nu este văzută drept furt direct, întrucât nu este o acțiune realizată în interesul personal imediat. Astfel, în cazul în care o persoană care deține o funcție publică dă un imbold pentru finalizarea anumitor proiecte (e.g. pentru deschiderea unui spital), aduce modificări calendarelor de investiții sau utilizează resurse media instituționale, în timpul campaniei electorale, aceste acțiuni nu sunt percepute drept corupție. În aceste cazuri nu este vorba de furt direct de bani sau foloase materiale și nu este clară relația acțiune-efect, în consecință, publicul nu observă sau, pur și simplu, nu sancționează ferm acest tip de comportament.



Definiția oferită de vorbitor explică abuzul ca fiind „orice utilizare a resurselor statului care oferă un avantaj nejustificat unui actor, în defavoarea indivizilor”. Acesta a menționat faptul că un astfel de comportament este văzut ca fiind acceptabil pe termen scurt, însă că pe termen lung subminează interesul



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

alegătorilor. Spre exemplu, reparațiile rapide ale drumurilor în perioada electorală reprezintă o pierdere de resurse publice, cu scopul de a cumpăra voturi pe ultima sută de metri. Domnul ÖHMAN spunea că acest caz presupune o formă de mită, în care alegătorii sunt plătiți cu proprii lor bani.

Vorbitorul a menționat faptul că aceste acțiuni sunt ilegale peste tot, însă reglementările sunt diferite de la stat la stat. IFES sprijină inițiativele de a recalibra regulile din acest domeniu: lucrează cu instituții de stat și alte părți interesate din domeniile serviciilor sociale, infrastructurii și sănătății. În consecință, ceea ce face organizația internațională este să sprijine elaborarea de proceduri și strategii împotriva abuzurilor față de resursele de stat.

Doamna **Lisa KLEIN**, fost director al departamentului Finanțarea partidelor și alegerilor din cadrul Comisiei Electorale a Regatului Unit și fost asistent al consilierului general în cadrul Comisiei Electorale Federale din SUA, susține faptul că poate fi extrem de utilă impunerea unor restricții asupra cheltuielilor publice care ar putea fi angajate înainte de alegeri. Cu toate acestea, reprezentanta atrage atenția asupra provocărilor pe care le poate impune stabilirea unor asemenea restricții – ce cheltuieli ar trebui restricționate, cu cât timp înainte de alegeri etc.

Doamna KLEIN a accentuat faptul că, în cazul în care sunt decise asemenea măsuri, partidele vor putea include anumite cheltuieli din timp în planificarea bugetară anuală a instituțiilor (din domenii-cheie) în care au reprezentanți. Specialista a menționat, de asemenea, că implementarea măsurilor este esențială – trebuie stabilit ce structură monitorizează respectarea reglementărilor, cu ce instrumente realizează acest lucru, cine poate aplica sancțiuni etc.

Stabilirea regulilor este importantă, însă și mai importantă este punerea în scenă a mecanismelor de implementare, monitorizare și evaluare. Un stat nu se poate baza doar pe reglementare, întrucât regulile nu există în *vacuum*, ci într-un sistem mai amplu, care include actori specifici cu atribuții și competențe de aplicare a normelor.

De asemenea, este necesară asigurarea unui grad ridicat de transparență, care va fi util atât structurilor de verificare, cât și jurnaliștilor de investigație sau reprezentanților societății civile. Mai mult decât atât, societatea civilă în ansamblul ei trebuie să definească prin vot care sunt tipurile de conduite acceptabile pentru aleșii în funcții publice. Comportamentele deviate, de abuz, ar trebui acceptate de aceștia în momentul votării.



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

Experta a dezbătut, de asemenea, importanța existenței unor structuri de supraveghere care să urmărească conformitatea cu reglementările în vigoare. Acestea ar trebui să aibă responsabilitatea de a forma experți și de a oferi informații relevante structurilor care implementează măsurile, precum și de a le sprijini privind planificarea și elaborarea de proceduri. Personalul trebuie să fie extrem de bine pregătit, iar informațiile gestionate de acesta trebuie să fie publice și ușor de accesat (e.g. publicarea deciziilor și rațiunilor din spatele acestora). Mai mult decât atât, asemenea structuri trebuie să fie în contact constant cu societatea civilă, astfel încât aceasta din urmă să poată avea un rol complementar în supravegherea bunei desfășurări a activității aleșilor. Reprezentanții societății civile ar trebui încurajați să pună întrebări și să descopere breșele din sistem.

Doamna KLEIN a amintit și de faptul că toate celelalte instituții joacă un rol important, chiar dacă nu au competențe de reglementare la nivel statal, de monitorizare, de evaluare sau de sancționare. Acestea trebuie să ia în serios chestiunea abuzului resurselor de stat și să demonstreze toleranță zero față de acesta (e.g. pentru a preveni fenomenul, ar putea recurge la elaborarea de coduri de conduită prin care să accentueze interzicerea abuzului asupra resurselor de stat). De asemenea, pot crea programe de formare ale personalului de la toate nivelurile pentru ca toată lumea să cunoască regulile. În continuare, instituțiile pot să își afirme public poziția privind acest fenomen, inclusiv prin campanii media de conștientizare (postere sau bannere pe website-uri, campanii de informare pe social media etc.). Ar trebui să fie extrem de clar pentru publicul larg care este procedura în momentul în care observă un caz de abuz: cum îl semnalează autorităților și ce se întâmplă cu demersul lor.

Experta a susținut faptul că nu consideră că abuzul asupra resurselor de stat poate fi eradicat total din viața societății, însă incidența sa poate fi diminuată. O mare provocare este faptul că regulile pentru cei care se află la putere sunt decise de ei înșiși.

Pentru a preveni asemenea fenomene, experta propune următoarele acțiuni:

- parlamentarii trebuie să adopte legi care să fie rigide și aplicabile (clare și fără lacune);
- instituția de supraveghere trebuie să fie determinată să pună în aplicare legile;
- partidele politice trebuie să pună interesul țării pe primul loc (deoarece abuzul asupra resurselor este o formă corozivă de corupție care subminează sănătatea politică și economică a țării);



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

- societatea civilă și mass-media trebuie să tragă la răspundere constant instituția de supraveghere, instituțiile care se supun reglementării și oficialii guvernamentali;

- alegătorii trebuie să ia atitudine împotriva acestui fenomen atunci când își exprimă votul.

Doamna **Katica NIKOLOVSKA**, membru al Comisiei de Stat pentru Prevenirea Corupției (CSPC) din Macedonia de Nord a prezentat demersurile întreprinse de autorități pentru a lua atitudine față de abuzul asupra resurselor de stat. Aceasta a susținut faptul că fenomenul nu poate fi eradicat în niciun stat, însă că s-au făcut eforturi pentru a-l ține sub control în Macedonia de Nord.

În urmă cu 10-12 ani, aproape în fiecare zi după anunțarea datei desfășurării alegerilor, au existat mari campanii pentru demararea unor lucrări de construire de drumuri noi, școli, spitale. Cu toate acestea, nimeni nu își punea problema asupra faptului că aceste proiecte nu erau asumate cu doi-trei ani înainte de anunțarea alegerilor și că nu s-a construit nimic în mod real. O altă situație foarte comună la acea vreme era angajarea unui număr mare de oameni în cadrul instituțiilor guvernamentale imediat după anunțarea alegerilor.

În 2012 și 2014 au fost realizate modificări ale *Codului electoral* pentru a interzice astfel de comportamente instituționale, însă au apărut noi tipuri de abuz asupra resurselor de stat.

Cel mai cunoscut tip de abuz este folosirea mașinilor oficiale pentru transport și livrarea materialelor pentru chestiuni electorale, punerea facilităților publice la dispoziția nevoilor partidului sau obligarea angajaților din instituțiile publice să participe la prezentările publice ale candidaților partidelor din diferite orașe.

Deoarece Comisia Electorală din Macedonia de Nord nu avea dreptul de a prescrie contravenții sau sancțiuni penale, nu au fost impuse penalizări împotriva încălcărilor constatate în toți acești ani și nici nu putea mandata o altă instituție de supraveghere/monitorizare care să poată acționa în legătură cu astfel de încălcări ale legii.

Începând cu anul 2019, ca urmare a adoptării *Legii pentru prevenirea corupției și a conflictelor de interes*, CSPC a fost autorizată să acționeze în cazul unor astfel de încălcări în fața instanței contravenționale sau a procurorului.

Cu toate acestea, mandatul CSPC a adus cu sine și anumite provocări pentru instituție, deoarece aceasta se confruntă cu o lipsă crasă de angajați, iar cei pe care îi are nu sunt instruiți privind aceste



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

chestiuni și nu au experiență în domeniul electoral. În ultimii doi ani, au avut loc alegeri prezidențiale (2019) și alegeri parlamentare anticipate (2020). Ceea ce a făcut CSPC pentru a monitoriza fenomenul abuzului asupra resurselor de stat a fost dezvoltarea unui registru al vehiculelor tuturor instituțiilor publice (care conține date ale plăcuțelor de înmatriculare și tipul autovehiculului), pus la dispoziție pe site-ul web al CSPC, și a încurajat publicul să utilizeze registrul pentru a verifica posibile abuzuri.

În ultimii doi ani, oamenii au transmis sesizări privind asemenea situații, iar oficialii au fost mai atenți în ce scop au fost utilizate vehiculele în perioada electorală. În prezent, CSPC încearcă să încorporeze registrul ca bază de date publică, iar actualizarea acestuia de către instituții ar trebui să reprezinte o obligație legală odată cu demararea unui nou proces electoral. De asemenea, doamna NIKOLOVSKA a menționat faptul că, până în momentul în care vor fi consolidate atribuțiile CSPC și se va rezolva problema de personal, instituția din care face parte va continua să se bazeze pe activitatea societății civile din Macedonia de Nord și pe cea a organizațiilor internaționale.

CSPC a propus modificarea *Codului electoral*, pentru posibilitatea sancționării:

- partidelor politice care nu transmit raportări periodice cu privire la sursele de finanțare;
- pentru radiodifuzorii care nu transmit raportări cu privire la timpul și prețurile publicitare oferite;
- pentru companiile private care nu transmit raportări cu privire la publicitatea stradală (billboard).

De asemenea, s-a propus să se reducă timpul pentru depunerea rapoartelor finale pentru campaniile electorale, să fie definită suma maximă pentru donații, să se interzică donațiile oferite de companii private (ca sursă de finanțare), în timpul campaniei electorale, în cazul în care respectivele entități private au avut în derulare un contract cu instituții publice cu cel puțin un an înainte de alegeri.

La finalul intervenției sale, doamna NIKOLOVSKA a amintit faptul că, la nivelul Macedoniei de Nord, există trei instituții implicate în alegeri: Comisia Electorală de Stat, Biroul de Audit și CSPC. Dintre acestea, numai CSPC se poate implica în sancționarea abuzului asupra resurselor de stat. Experta a susținut că numai prin angajarea unor oameni pregătiți în cadrul CSPC și prin asigurarea perfecționării acestora poate fi prevenit abuzul asupra resurselor statului sau, cel puțin, descurajat. Ultimul panelist a fost doamna **Tamara BRANKOVIC**, manager al Laboratorului de politici publice din cadrul Centrului pentru cercetare, transparență și responsabilitate (CCTR) din Serbia.



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

Din lipsei unor definiții robuste în legislația Serbiei în cazul ale unui număr semnificativ de domenii referitoare la abuzul de resurse de stat, CCTR a dezvoltat tendința de a combina evaluarea politicilor publice și ansamblul constatărilor practice rezultate din monitorizarea alegerilor, în vederea emiterii unor recomandări punctuale. Macedonia de Nord, alături de Muntenegru, sunt statele din regiunea Balcanilor de Vest pe care CCTR le explorează cel mai adesea.

Multe dintre recomandările în materie electorală emise de CCTR sunt construite în jurul exemplelor Macedoniei de Nord. Unele dintre ele au fost acceptate, în parte, de către guvern înainte de alegerile parlamentare din 2020.

Cu toate acestea, CCTR susține că o legislație bună și precisă nu reprezintă o soluție la problemele întâlnite, dacă nu este eficient pusă în aplicare. De asemenea, experta nu crede că simpla transpunere a normelor este recomandabilă, întrucât exemplele bune trebuie ajustate la context.

În Serbia, contextul a evoluat dincolo de simpla nevoie de a avea o legislație clară. Este necesară o mai mare concentrare asupra a ceea ce se întâmplă în practică. De exemplu, în 2020, utilizarea abuzivă a resurselor a fost foarte vizibilă și frecventă în timpul campaniei electorale. Totuși, modul în care partidele politice au abuzat de resurse a fost mai subtil și mai puțin evident decât înainte. Acest lucru a fost determinat și de faptul că instituțiile au interpretat insuficient normele juridice.

Experta a afirmat faptul că Macedonia de Nord și Serbia au un lucru în comun - capacitatea redusă a instituțiilor de a aplica legea. În Serbia, lipsa capacităților este însoțită de influența politică semnificativă asupra activității instituțiilor.

La fel ca în ciclurile electorale anterioare, CCTR a documentat numeroase cazuri de abuz asupra resurselor de stat și activități guvernamentale intensive de-a lungul campaniei electorale. Acest lucru s-a dovedit a fi deosebit de relevant în contextul pandemiei COVID-19, ținând cont de faptul că măsurile împotriva virusului au fost frecvent utilizate pentru a promova partidele aflate la guvernare.

În timpul alegerilor din 2020, observatorii CCTR au remarcat peste 2.000 de apariții ale funcționarilor publici, care sunt în același timp reprezentanți ai partidelor de guvernământ, în toată Serbia - în două treimi dintre aceste cazuri, oficialii și-au corelat aparițiile de funcțiile lor publice, în special în timpul vizitelor pe șantierele de construcții și proiectelor de infrastructură publică. Aceste evenimente constituie abuzuri de funcție și resurse de stat. În primul rând, de aceste activități au beneficiat în mod



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

semnificativ partidele de guvernământ, deoarece au primit o atenție sporită a presei. În plus, CCTR a documentat aproximativ 450 de situații în care partidele de guvernare au fost implicate în activități de caritate și lucrări publice, ceea ce a contribuit la estomparea distincției dintre partide politice și stat. Clientelismul electoral, practica resurselor și a favorurilor în schimbul sprijinului politic reprezintă modul obișnuit în care actorii politici abordează alegătorii în Serbia.

Toate aceste evenimente conduc la lipsa unei distincții clare între instituțiile statului și participanții la campanie, ceea ce face extrem de greu pentru alegători să ia decizii în cunoștință de cauză.

Până în prezent, instituțiile nu au înregistrat performanțe semnificative în ceea ce privește prevenirea și sancționarea abuzului asupra resurselor de stat. În ciuda faptului că CCTR a depus zeci de plângeri la Agenția Anticorupție, marea majoritate au fost respinse ca neîntemeiate - în special atunci când au fost depuse plângeri împotriva oficialilor statului pentru cazuri de abuz de resurse de stat.

De asemenea, deși Agenția Anticorupție din Serbia a luat toate deciziile în timp util și le-a făcut publice pe site-ul său web, numeroase acuzații de abuz de resurse de stat de către oficialii de stat și partidele politice au rămas nesancționate. Principalele cauze ale acestui fapt sunt implementarea selectivă, interpretarea îndoielnică a dispozițiilor legale, precum și prejudecățile care rezultă din influența politică și lipsa de capacități, menționate mai devreme. De exemplu, chiar și atunci când a fost stabilită o încălcare a legii, Agenția a arătat inconsistență atunci când a decis sancțiuni pentru actori politici diferiți.

De asemenea, este important să subliniem faptul că, deși CCTR a raportat abuzul de resurse de stat ca fiind foarte vizibil și frecvent în campania electorală din 2020, modul în care resursele de stat au fost abuzate a fost mai subtil și mai puțin evident decât înainte. Astfel, practica interpretării lacunare a legislației de către Agenția Anticorupție nu a oferit un răspuns eficient la situația de pe teren și la comportamentul actorilor politici. Agenția a reacționat la încălcările legii numai în cazurile în care acestea erau evidente, ceea ce a limitat semnificativ performanța și rezultatele sale în sancționarea comportamentului necorespunzător.

Când vine vorba de cazuri clare de abuz de resurse de stat, CCTR pledează pentru asigurarea interpretării și implementării consecvente a legii, inclusiv a sancțiunilor consacrate pentru abuz în scopuri politice. În mod concret, recomandările către instituțiile competente se referă la interzicerea participării



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

active a funcționarilor de la toate nivelurile la evenimente de stat în timp ce se desfășoară campania electorală.

De asemenea, CCTR propune interzicerea alocării extraordinare a fondurilor publice în timpul și înainte de începerea oficială a campaniilor, pentru a reduce practicile clientelare în care banii bugetari sunt folosiți pentru a cumpăra sprijin.

De asemenea, doamna BRANKOVIC susține să este necesar să se limiteze utilizarea fondurilor alocate pentru funcționarea curentă a partidelor politice în scopul finanțării campaniei electorale. Pentru a ține evidența finanțării campaniilor, CCTR propune trimiterea obligatorie și publicarea rapoartelor provizorii privind costurile campaniilor electorale înainte de ziua alegerilor - câte unul pentru fiecare candidat. În plus, suma fondurilor publice destinate acoperirii costurilor campaniilor electorale, care sunt distribuite în avans tuturor candidaților care au optat pentru aceasta, ar trebui să crească de la 20% la 40%.

Privind modul în care se pot implica actori din afara Serbiei pentru a eradica abuzul asupra resurselor de stat, doamna BRANKOVIC a afirmat că este o chestiune dificilă, având în vedere lipsa de pregătire a instituțiilor interne pentru a combate abuzurile de resurse de stat. Aceste eforturi ar trebui să se desfășoare în primul rând în cadrul instituțiilor oficiale din Serbia. Cu toate acestea, ar fi benefic pentru comunitatea internațională să își consolideze prezența în acest sens, iar una dintre modalitățile posibile este comunicarea consecventă cu organizațiile societății civile și instituțiile statului.

Doamna **Barbara Jouan STONESTREET**, expertă privind finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale în cadrul UNDP, specializată în legislație, a fost comentatorul invitat al discuției. Aceasta a făcut rezumatul dezbaterii și a menționat faptul că abuzul asupra resurselor statului subminează procesul democratic. Doamna STONESTREET a pus accent asupra importanței adoptării unor măsuri clare de reglementare a utilizării resurselor de stat și instituirii unor mecanisme de aplicare și monitorizare. De asemenea, s-a subliniat faptul că este necesară o analiză comparativă pentru a vedea care sunt practicile și efectele din mai multe state privind această chestiune.

Ca întrebări de reflecție pentru participanții la *webinar*, experta a propus:

- Există diferite tipuri de *agresori* care utilizează resursele de stat în scopuri proprii - uneori este o confuzie fără rele-intenții cu avantajele de care se bucură oficialii. Cum pot fi contracarați aceștia, ținând cont de tipologiile diferite?



AUTORITATEA ELECTORALĂ PERMANENTĂ

- Ce tip de cheltuieli publice ar trebui interzise și de când (cu cât timp înainte de campaniile electorale)?
- Reglementările pot fi în mod evident eficiente dacă sunt aplicate de un actor independent imparțial – cum poate fi decis acesta?
- Care sunt provocările care pot fi resimțite în timpul monitorizării agresorilor?

Mai mult decât atât, doamna STONESTREET a reamintit că în foarte multe state există probleme de punere în aplicare și de interpretare a dispozițiilor legale. Aceasta consideră că procedurile interne și regulile ar trebui să fie implementate omogen și că toți actorii instituționali și politici au câte un rol de jucat în acest proces.