

## Prevenirea și combaterea corupției electorale

*Recomandări de politici publice*



Democrația, statul de drept, buna guvernare și calitatea vieții rămân cuvinte lipsite de sens dacă nu sunt asociate cu alegeri libere și corecte. Iar corupția electorală este forma cea mai răspândită prin care alegerile sunt distorsionate, controlate și falsificate. Uneori fără a interveni direct la nivelul alegătorului, altele sub forma mitei electorale la care votantul este parte și complice, partidele politice corupte pot să elimine dreptatea, echitatea, dreptul la exprimare și la opinie, pot să ruineze o țară și pe cetățenii ei înainte de alegeri, dar și după alegeri, atunci când guvernează.

Vom intra în curând într-un an electoral și problema corupției electorale rămâne acută pentru România. Riscul corupției este real, iar agenda publică este concentrată pe acest subiect. Măsuri urgente trebuie adoptate înainte de începerea proceselor electorale din 2012, de desemnarea candidaților și începerea campaniei electorale, pentru a preveni și combate corupția și a sancționa neregulile care apar.

În acest context, Transparency International România (TI-Ro) identifică o serie de vulnerabilități și propune măsuri pentru a lupta cu corupția electorală.

## Introducere

### *Corupția politică*

Corupția politică este abuzul de putere încredințată liderilor politici în folos propriu, cu scopul de ași crește puterea, influența sau averea. Corupția politică nu este direct conectată cu banii, ci poate lua și forma traficului de influență, al promisiunii și acordării de beneficii sau favoruri la care pozițiile politice au acces.

Corupția politică poate lua forma unei palete largi de comportamente ilicite și/sau imorale, atunci când legea eșuează să le cuprindă. Ea poate fi identificată la oamenii politici înainte, în timpul sau după momentul în care ocupă funcții publice.

Corupția politică este diferită de corupția mică sau de corupția din birocrăția din sectorul public deoarece este perpetuată de către liderii politici și de aleși, care au fost astfel investiți cu autoritate și care sunt responsabili să reprezinte și să răspundă interesului public.

Mai mult corupție politică îi afectează pe aceia care trebuie să decidă și să impulsioneze lupta împotriva corupției la toate nivelurile. Acolo unde corupția politică este prezentă șansele pentru combaterea corupției în general sunt foarte reduse, căci voința politică va lipsi întotdeauna.

### *Corupția electorală*

Corupția electorală este o formă a corupției politice, în care liderii politici folosesc beneficiile obținute abuziv pentru a influența alegerile.

Fiecare vot vândut înseamnă o acțiune de corupție după alegeri. Toate studiile Transparency International arată că orice comportament de corupție generează un lanț vicios, vulnerabilități și obișnuință și de aceea cine dă mită va și lua mită când va avea ocazia.

Toți candidații care dau mită electorală, cei care cumpără voturi în campaniile electorale, sunt predispuși să ia mită când se vor afla la primărie, în consiliul local, sau județean, în Parlament sau la guvernare. Pentru a se revanșa față de finanțatorii din campania electorală care le-au donat bani pentru a cumpăra voturi, decidenții politici, odată aleși, vor încredința acestor sponsori contracte publice, deci își vor răsplății *finanțatorii* cu banii publici strânși la bugetul de stat din taxele și impozitele pe care toți cetățenii le plătesc.

Cercul vicios se închide și fiecare alegător care își vinde votul va plăti înapoi, sub formă de taxele și impozitele ce sunt deturnate de la scopurile publice, pentru a intra fraudulos în buzunare particulare, în contracte de servicii și lucrări publice mult supraevaluate și făcute prost pe bani foarte mulți, pe patronare de care nimeni nu are nevoie și pe drumuri care se strică imediat ce au fost inaugurate. Mai mult, contribuțiile la buget sunt înzecit mai mari decât banii primiți pentru vot.

Fiecare vot vândut înseamnă alt contract public ilegal în care fiecare metru de autostradă costa de cinci ori mai mult decât face.

Vom trata în continuare cinci forme ale corupției electorale pentru care vom propune idei de politici publice care să le prevină și să le combată.

### *Formele corupției electorale*

---

- Finanțarea abuzivă a campaniilor electorale pentru beneficii ulterioare nelegitime
- Folosirea avantajului puterii politice pentru a influența procesul electoral în beneficiul partidului de guvernare
- Mita electorală
- Folosirea resurselor publice pentru campania electorală

## **Finanțarea abuzivă a campaniilor electorale**

### *Riscul*

---

De foarte multe ori finanțarea partidelor nu se face inocent, iar finanțarea abuzivă a partidelor și campaniilor electorale reprezintă cea mai periculoasă formă a corupției politice. În România problema este recunoscută și în 2006, cu participarea societății civile, a fost adoptată o lege comprehensivă a finanțării partidelor. Totuși, o serie de chestiuni rămân încă nereglementate, iar capacitatea de control a autorităților este limitată.

O serie de abuzuri în finanțarea partidelor sunt cunoscute și recunoscute ca forme ale periculoasei corupții politice

- Donarea unor bani proveniți din activități ilegale (negrii) către partid, fără înregistrarea acestor donații,
- Realizarea de donații electorale mascate, prin plata directă a unor bunuri sau servicii ce sunt ulterior furnizate și prestate nu achizitorului, care este sponsor al partidului, ci direct partidului,
- Nedeclararea donațiilor în natură,
- Folosirea pentru scop electoral a donațiilor destinate inițial pentru asigurarea activităților curente ale partidului, care au loc permanent, nu doar în perioada campaniilor, și care sunt mult mai puțin controlate (practică excesivă în SUA numită "soft money"),
- "Spargerea" unor donații foarte mari în donații mici de la mai multe persoane, fizice sau juridice,
- Folosirea listei de membri ai partidelor pentru a se înregistra în numele lor donații provenite din surse care rămân ascunse.

**Finanțarea abuzivă a campaniei electorale determină ulterior corupție în achizițiile publice, când oficialii aleși doresc să se revanșeze față de sponsorii din campaniile electorale.**

**De asemenea, finanțarea ascunsă, neînregistrată, a partidelor politice, ascunde o altă practică deosebit de periculoasă: mita electorală. Banii negri sunt folosiți pentru alte activități ilegale – cumpărarea voturilor.**

## Recomandări

---

Trebuie întărită disciplina financiară a partidelor privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale pentru creșterea transparenței finanțării partidelor politice și campaniilor electorale și pentru și pentru creșterea capacității organismelor de control de a identifica modul de finanțare al campaniilor electorale. O strictă separare trebuie să se facă între finanțarea și cheltuielile partidelor pentru funcționarea curentă și cheltuielile pentru campania electorală. Înregistrări contabile diferite trebuie să fie înregistrate pentru fiecare candidat în parte. Principalele soluții propuse și bune practici recomandate:

- Partidele politice trebuie să nu accepte donații sau servicii cu titlu gratuit sau *contra-cost* de la autorități sau instituții publice, de la regii autonome, companii naționale sau societăți bancare cu capital integral ori majoritar de stat, atât pentru *sprijinirea activității curente*, cât și pentru campaniile electorale,
- Să fie interzisă finanțarea în orice mod a campani electorale a unui partid, alianță sau a unui candidat independent de către sindicate, culte religioase, asociații ori fundații din țară sau străinătate,
- Partidele politice trebuie să declare la începutul campaniei electorale, la AEP, sumele de bani reprezentând transferuri de fonduri pentru campania electorală din veniturile obținute în afara campaniei electorale,
- Să se deschidă, de către fiecare partid, un cont separat pentru campaniile electorale,
- Partidele politice, candidații și agenții economici să transmită AEP câte un exemplar din materialele de campanie electorală comandate/executate și numărul acestor materiale defalcat categorii.
- Donatorii persoane fizice să facă dovada veniturilor care fac obiectul donației.
- Înregistrarea contractelor încheiate pentru confecționarea materialelor de propagandă electorală la AEP (verificându-se astfel înscrisurile din facturile fiscale cu „declarația privind materialele de propagandă folosite în campanie”),
- Din punct de vedere contabil, pentru fiecare campanie electorală să se introducă o „balanță de verificare” aferentă perioadei electorale (permițându-se astfel efectuarea unei verificări de fond a anului în care au avut loc alegeri, în condiții de eficiență maximă),
- Mandatarii financiari să aibă studii economice de specialitate, ceea ce va permite gestionarea fondurilor conform legilor și încheierea „balanței de verificare”,
- Separarea activităților curente ale partidelor de activitatea din timpul campaniilor electorale, prin evidențierea distinctă în contabilitate

De asemenea propunem preluarea unor bune practici recunoscute în lume pentru capacitatea lor de a controla corupția în finanțarea campaniilor electorale, incluzând practicile de “soft money” și donațiile în natură. Fiecare candidat trebuie să depună la o autoritate publică desemnată (propunem Autoritatea Electorală Permanentă) programul campaniei sale. Astfel, experți independenți contractați de autoritate vor putea estima cheltuielile, bazându-se pe prețul pieței, și le vor putea compara cu rapoartele depuse de partide.

Având în vedere că partidele trebuie să înregistreze și să declare atât donațiile în bani, cât și cele în natură, o diferență prea mare între estimările experților și rapoartele partidelor trebuie să determine și un control suplimentar. De asemenea, dacă estimările experților vor include cheltuieli care nu sunt incluse deloc în rapoartele partidelor, explicații și controale suplimentare cu privire la donațiile în natură primite vor fi efectuate.

## Folosirea avantajului puterii politice

### Riscul

Folosirea avantajului puterii politice pentru a influența procesul electoral în beneficiul partidului de guvernare se poate manifesta în două forme:

- **Folosirea majorității parlamentare pentru a stabili data alegerilor și proceduri pentru alegeri care sunt în avantajul partidului majoritar;**
- **Politizarea birourilor electorale, începând cu Biroul Electoral Central și până la birourile electorale ale secțiilor de votare, cu scopul de a influența procesul electoral în favoarea partidului.**

### Recomandări

Pentru eliminarea vulnerabilității la politizarea deciziilor în ceea ce privește organizarea alegerilor TI-Ro recomandă:

- transparentizarea deciziei cu privire la chestiunile electorale și deschiderea acestor decizii către dezbateri foarte largi, care să includă partidele parlamentare, partidele neparlamentare și alte formațiuni politice neparlamentare, autoritățile publice locale, autoritățile și instituțiile publice cu atribuții în pregătirea și organizarea proceselor electorale, societatea civilă interesată
- codificarea legislației electorale, pentru ca ea să fie coerentă și foarte stabilă
- instituirea prin lege a unor limite de timp pentru schimbarea legislației electorale, nu mai târziu de 12 luni înainte de alegeri, în acord cu recomandările Comisiei de la Veneția – Comisia Europeană pentru Democrație și Drept, care arată că este un pericol ca legislația electorală să fie schimbată cu mai puțin de un an înainte de data alegerilor. Potrivit *Comisiei de la Veneția 2010<sup>1</sup> „Schimbarea regulilor jocului chiar înaintea sau în timpul alegerilor nu favorizează alegerile democratice. Codul bunelor practici în materie electorală (CDL-AD(2002)023rev, punctul II.2.B) precizează că «elementele fundamentale ale dreptului electoral [...] nu trebuie deloc modificate cu mai puțin de un an înaintea alegerilor și trebuie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior celui al unei legi ordinare»*
- stabilirea datei alegerilor prin lege, cu majoritatea necesară pentru legi organice, nu prin Hotărâre a Guvernului, așa cum se întâmplă în acest moment.

Soluțiile pentru eliminarea vulnerabilității la politizarea în birourile electorale țin de modul în care sunt aleși membrii Biroului Electoral Central și de asemenea de gradul de pregătire al tuturor membrilor birourilor electorale, astfel încât deciziile abuzive ale unor membri să poată fi contracarate. TI-Ro recomandă:

- transparentizarea ședințelor birourilor electorale prin deschiderea lor către observatori și prin stabilirea obligației Guvernului, Prefecturilor și administrațiilor locale, care asigură logistica acestor birouri, de a pune la dispoziție un spațiu adecvat pentru a găzdui observatori la ședințe.
- deciziile birourilor electorale trebuie să fie adoptate prin majoritate calificată.

<sup>1</sup> Cu ocazia celei de-a 84 sesiuni plenare pe 16 octombrie 2010.

- instruirea tuturor membrilor birourilor electorale în module de pregătire de cel puțin 40 de ore și instruirea tuturor membrilor birourilor electorale ale secțiilor de votare în module de pregătire de cel puțin 16 ore. Aceste module trebuie organizate de Guvern și Prefecturi și trebuie să acopere toate procedurile, dar și vulnerabilitățile la fraudă sau corupție ale legislației electorale.
- depolitizarea BEC și prin aceasta eliminarea conflicte politice din sânul acestor organisme de management electoral. Prezența partidelor poate fi asigurată prin observatori, care au dreptul legal de a participa la ședințe și în cazul în care consideră deciziile abuzive pot depune sesizări. Propunem ca Biroul Electoral Central să fie alcătuit din 7 judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente, 15 magistrați, câte unul detașat de la fiecare Curte de Apel din țară, desemnați prin tragere la sorți de președintele fiecărei instanțe, în ședință publică, dintre judecătorii în exercițiu

## Mita electorală

### *Riscul*

Cumpărarea de voturi, direct sau indirect, este forma de corupție electorală cea mai intens discutată în spațiul public. Este însă esențial de spus că este intrinsec legată de finanțarea coruptă a partidelor politice. **Banii pentru mita electorală nu sunt niciodată obținuți corect și nu sunt niciodată donați dezinteresat.**

În plus, **cu cât sunt mai multe voturi cumpărate, cu atât este mai puțină responsabilitate după alegeri. Guvernul rezultat după cumpărare de voturi este ilegal și ilegal instituit.**

Aproape mereu cumpărarea directă de voturi este asociată cu controlul votului. Metodele de control ale votului trebuie cunoscute pentru a putea fi contracarate:

- Metoda “Foto”. Intrarea în cabinele de vot cu aparate de fotografiat sau cu telefoane mobile cu cameră pentru fotografierea votului. O astfel de procedură se aplică de către cei care vor să urmărească votul unor persoane cărora le-au promis bani sau alte foloase.
- Metoda “Suveică”. Se întâmplă atunci când cei care cumpără voturi folosesc un buletin de vot scos fraudulos din secția de votare și o ștampilă de votare contrafăcută. Alegătorul “cumpărat” intră în secția de vot cu un buletin deja ștampilat în afara secției ascuns în buzunar și ia buletinul înmănat în secția de votare. În cabina de vot alegătorul nu mai aplică ștampilă ci doar scoate din buzunar buletinul ștampilat pe care îl va introduce în urnă și pune în buzunar buletinul alb, cu care iese din secția de votare. Acest buletin de vot este folosit mai departe, pentru continuarea suveicii.
- Metoda “Cămașa albastră”. O persoană, recunoscută după un element de vestimentație, este angajată pentru a însoți alegătorul în cabina de vot cu scopul supravegherii acestuia în timpul exercitării votului.
- Metoda “Urna mobilă”. Atunci când urna mobilă, care se utilizează cu aprobarea președintelui de secție, este folosită în exces, ca urmare a unor repetate solicitări în scris. La votul cu urna mobilă secretul votului nu este la fel de bine asigurat.

În absența controlului votului mita electorală este inutilă, pentru că alegătorii nu mai pot fi constrânși să voteze așa cum au promis. Cumpărarea voturilor devine un comportament irațional pentru partide, care dacă nu o mai practică nu mai au nevoie nici de finanțările ilegale care să le asigure sumele necesare pentru cumpărarea voturilor.

## Recomandări

---

Principalele soluții propuse și bune practici recomandate:

- Interzicerea distribuirii oricăror materiale de propagandă electorală, indiferent de valoare lor, în afara materialelor tipărite de informare despre candidați și programul lor.
- Interzicerea categorică a oricăror dispozitive de luat imagini în secția de votare, în afară de cele purtate de reprezentanți ai presei.
- Dispariția unei ștampile cu mențiunea votat sau situația în care membrii biroului electoral al secției de votare descoperă că un alegător a primit două buletine de vot identice trebuie să atragă suspendarea imediată a votării în secția respectivă până la remedierea problemei.
- Este imperativ necesar să se găsească soluții pentru prevenirea și stoparea metodei de corupere a alegătorilor prin metoda numită generic "suveică". Folosirea unui buletin de vot ștampilat în afara secției de votare și determinarea alegătorului care peria acest buletin să înapoieze mituitului un buletin de vot alb care va fi ștampilat și oferit următorului alegător mituit.
- Reproducerea ștampilelor de vot trebuie să se pedepsească drastic
- Definirea dezabilităților care să determine însoțirea alegătorului în cabina de vot și creșterea descurajatoare a sancțiunii pentru această neregulă
- Limitarea situațiilor în care se poate folosi urna specială, mobilă.
- Transportul organizat al alegătorilor la urne poate să fie, așa cum au demonstrat-o observatorii independenți, o formă de mituire electorală. În cadrul acestui transport alegătorii primesc bani sau alte foloase pentru a vota cu anumiți candidați, iar situația este dificil de observat și dovedit de către agenții constataatori. Pentru a preveni această situație propunem ca orice transport organizată în scopul aducerii alegătorilor la secțiile de votare să fie sancționat, ca o contravenție.

## Folosirea resurselor publice pentru campania electorală

### *Riscul*

---

Un sondaj de opinie realizat în 2009 de Asociația Pro Democrația arăta că oferirea de ajutoare sociale este considerată a fi cea mai comună formă de mită electorală.

Autoritățile locale pot să folosească ajutoarele sociale și alte politici de ajutor pentru cetățeni, pe care să le distribuie intenționat cu puțin timp înainte de alegeri pentru a influența votul. Au fost semnalate de către observatori independenți situații în care aceste beneficii sociale nu au fost distribuite luni întregi înainte de alegeri, pentru ca o sumă mai mare să poată fi acordată în campanie.

De asemenea, o lungă serie de abuzuri pot fi prilejuite prin acordarea de ajutoare sociale pentru persoane care nu au dreptul la ele, în schimbul unui vot.

## Recomandări

---

Dezvoltarea unui sistem de subcontractare a serviciilor sociale, astfel încât **ajutorul social și serviciile sociale să nu mai devină o formă de mită electorală din banii publici la îndemâna partidelor de guvernare sau a primarilor.**

---

### *Recomandări privind angajamentul politic al partidelor*

#### **Atitudinea și conduita partidelor politice**

Dincolo de aceste recomandări pentru politici publice, care privesc schimbări pe termen mediu și lung, **partidele politice trebuie să acționeze acum!** Recomandările noastre se referă la un angajament la care invităm partidele cât mai curând și la măsuri pe care ele pot și trebuie să le ia de îndată pentru a le aplica la alegerile din 2012

Partidele trebuie să își îndeplinească cu maximă responsabilitate și corectitudine rolul:

- de a reprezenta toți cetățenii și interesul public, nu pe cel privat, la nivelul instituțiilor fundamentale ale statului;
- de a propune programe politice și guvernamentale ce vin să rezolve problemele de interes general, nu particular.

De asemenea partidele politice trebuie să își ia angajamente ferme pentru combaterea corupției electorale.

- Partidele nu vor oferi, direct sau prin intermediari, beneficii și stimulente alegătorilor pentru votul oferit. Partidele se vor limita să-și desfășoare campania electorală bazându-se pe mesaje pozitive privind calitatea programelor și candidaților propuși.
- Partidele vor descuraja, sub sancțiunea excluderii, proprii reprezentanți la nivel local să însoțească beneficiile plătite ca ajutoare și asistență socială de orice mesaj electoral, recunoscând că această practică este un tip indirect de cumpărare de voturi.
- Partidele nu vor angaja militanți care să transporte și să conducă la urne alegătorii, recunoscând că această practică prezintă o vulnerabilitate majoră pentru cumpărarea directă de voturi.
- Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea nu pot fi transparente înregistrate și raportate Autorității Electorale Permanente.
- Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea sunt condiționate de oferirea către donatori sau sponsori a unor contracte din fonduri publice.
- Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea provin din surse ilegale.
- Partidele vor face publice listele donatorilor lor, pentru a permite alegătorilor și societății civile să monitorizeze finanțarea partidelor. De asemenea, partidele vor prezenta atât Autorității Electorale



Permanente, cât și societății civile, programul și acțiunile programate pentru campania electorală, permițând astfel autorităților și alegătorilor să monitorizeze cheltuielile înregistrate de partidele politice. Prin aceste acțiuni partidele recunosc că transparența este o garanție fundamentală a integrității lor.

- Partidele vor semna, autorităților abilitate și societății civile, orice neregulă pe care o observă în desfășurarea procesului electoral.

---

### ***E timpul pentru acțiune anticorupție!***

#### **Concluzii**

Facem apel la **cetățenii României** să refuze să mai fie părtași la corupție și sărăcie, să refuze să plătească orice fel de sume de facilitare, **să se opună oricărei forme de mită electorală** și să ia atitudine ori de câte ori sunt puși în fața unor astfel de situații.

Atragem de asemenea atenția liderilor și **oamenilor politici** că lupta împotriva corupției nu este un subiect de propagandă electorală, ci un act de exemplu personal, și le solicităm în consecință să dea dovadă de înțelepciune și angajament atunci când vor aborda acest subiect în viitoarele platforme electorale. În acest sens, Transparency International Romania urmează să monitorizeze în mod strict, alături de partenerii săi, îndeplinirea acestor angajamente.

În plus, Transparency International Romania solicită **Guvernului** să adopte grabnic Strategia Națională Anticorupție și să depună toate eforturile necesare pentru a asigura funcționalitatea mecanismelor de punere în aplicare și monitorizare, inclusiv în perioada alegerilor cu atenție mărită la procesul electoral. Totodată solicităm tuturor **partidelor parlamentare**, și nu numai, să dea dovadă de maturitate politică și să ofere sprijin în aplicarea Strategiei. Atragem atenția că un document de strategie de natura și amploarea acestuia nu are culoare politică, ci este un angajament național care trebuie să aibă continuitate între diferitele mandate, pentru atingerea impactului dorit. De asemenea, adoptarea unei strategii anticorupție nu este o insignă cu lauri, ci un act de normalitate al oricărui Guvern.

Transparency International Romania invită de asemenea reprezentanții **autorităților** și instituțiilor publice centrale și locale să își asume cu maximă seriozitate rolul în lupta împotriva corupției și să dea dovadă de consecvență și verticalitate.

Nu în ultimul rând, reprezentanții **mediului de afaceri, ai asociațiilor patronale și sindicale și ai organizațiilor neguvernamentale** sunt deopotrivă responsabili pentru promovarea transparenței în rândul structurilor din care provin, precum și pentru multiplicarea modelelor de integritate corporativă. Îi invităm pe toți aceștia să fie activi și acolo unde programul național anticorupție se va dovedi neacoperitor, să uzeze de capacitatea lor de autoreglementare și să stabilească propriile standarde anticorupție.