



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L 165 / 13.04.2023

Doamnă vicepreședinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale*, inițiată de domnul deputat AUR George Nicolae Simion împreună cu un grup de parlamentari AUR (**Bp. 72/2023, L 165/2023**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vizându-se în principal:

- diminuarea sumei alocate anual partidelor politice de la bugetul de stat, de la „*cel puțin 0,01% la cel mult 0,04%*” cum este reglementat în prezent, la „*cel puțin 0,0025% și cel mult 0,01%*” din produsul intern brut,
- introducerea posibilității ca veniturile neutilizate să fie folosite și pentru investiții în bunuri mobile și imobile, servicii sociale destinate interesului general,
- reglementarea unor obligații în sarcina destinatarilor subvențiilor cu scopul de a asigura transparența cheltuielilor.

II. Observații

1. Referitor la Art. I pct. 1 din inițiativa legislativă, subliniem că, așa cum este statuat la art. 8 din *Constituția României, republicată*, pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale, iar partidele politice au rolul de a contribui la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor.

Prin urmare, considerăm că orice discuție cu privire la îndeplinirea rolului constituțional al partidelor politice nu poate face abstracție de existența resurselor financiare necesare desfășurării activităților acestora.

În acest context, de-a lungul timpului, legiuitorul român a adoptat o serie de acte normative care reglementează domeniul finanțării activității partidelor politice.

Actul normativ în vigoare, respectiv *Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, reține următoarele principii care guvernează finanțarea activității partidelor politice: *principiul legalității; principiul egalității de șanse; principiul transparenței veniturilor și cheltuielilor; principiul independenței partidelor politice și a candidaților față de finanțatori; principiul integrității competiției politice și electorale.*

De asemenea, sunt reglementate două surse principale de finanțare, respectiv finanțarea privată (cotizații; donații, legate și alte liberalități; venituri provenite din activități proprii; împrumuturi în bani de la persoane fizice și juridice) și finanțarea publică (subvenții de la bugetul de stat).

Totodată, pentru a da eficiență *principiului independenței partidelor politice* față de finanțatori, legiuitorul impune o serie de restricții cu privire la sursele de finanțare privată (cum ar fi, spre exemplu, limitarea sumei cotizațiilor plătite într-un an de un membru de partid, impunerea de limite maxime pentru donațiile sau împrumuturile primite fie de la persoane fizice, fie de la persoane juridice, etc.) și permite acordarea de sume de la bugetul de stat partidelor politice care îndeplinesc criteriile privind numărul de voturi primite la alegerile generale pentru Camera Deputaților și Senat și la alegerile generale pentru autoritățile administrației publice locale.

În ultimii ani, ca efect al adoptării legislației specifice, s-a observat creșterea gradului de independență a partidelor politice, creșterea gradului de transparență cu privire la veniturile și cheltuielile realizate de partidele

politice, precum și scăderea faptelor de corupție asociate domeniului, motiv pentru care considerăm că o diminuare drastică a sumelor acordate partidelor politice de la bugetul de stat ar putea avea un impact negativ asupra acestor indicatori.

2. În ceea ce privește Art. I pct. 2 din inițiativa legislativă, semnalăm lipsa de claritate și precizie a textului normativ propus, nefiind respectate prevederile art. 36 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, sintagma „servicii sociale, destinate interesului general” utilizată de inițiatori este lipsită de claritate, fiind imposibil de determinat care sunt serviciile care se încadrează în această categorie.

De asemenea, semnalăm lipsa în text a oricărui reper temporal în funcție de care să poată fi identificat momentul de la care veniturile care provin din subvenții de la bugetul de stat pot fi considerate neutilizate.

În al doilea rând, considerăm că afectarea acestor venituri de la bugetul de stat pentru „investiții în bunuri mobile și imobile precum și în servicii sociale, destinate interesului general” contravine principiului universalității statuat la art. 8 alin. (2) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, conform căruia „veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte”.

Astfel, considerăm necesară reanalizarea dispozițiilor propuse la Art. I pct. 2 din inițiativa legislativă fie în sensul eliminării acestora, fie în sensul completării dispozițiilor alin. (1) al art. 25 din *Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în funcție de necesitatea oportună de largire a destinației acestor venituri.

Totodată, potrivit normelor de tehnică legislativă „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”¹ în vederea instituirii unor „reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și

¹ Art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

eficiență legislativă”² în acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale³.

Astfel, referitor la sintagma: „*investiții în bunuri mobile și imobile precum și în servicii sociale, destinate interesului general*” semnalăm că, dincolo de neclaritatea dispozițiilor modificatoare, acestea stabilesc destinații suplimentare pentru subvențiile de la stat pentru partidele politice.

Din această perspectivă arătăm că prin *Decizia nr. 686/2020*⁴, Curtea Constituțională a reținut că „(...) *partidele politice sunt, potrivit art. 1 și 2 din Legea partidelor politice nr. 14/2003, persoane juridice de drept public, reprezentând asociații cu caracter politic ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție. Art. 8 alin. (2) din Constituție consacră rolul partidelor politice de a contribui la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, iar în concretizarea acestui rol fundamental, legea antemenționată prevede expres că, prin activitatea lor, partidele politice promovează valorile și interesele naționale, pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă cu candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice și stimulează participarea cetățenilor la scrutinuri, potrivit legii. Așadar, partidul politic este o persoană juridică în sensul că reprezintă o asocieră de persoane, însă rolul stabilit chiar de Constituție îi imprimă acesteia un regim juridic special, și anume acela de persoană juridică de*

² Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

³ Prin *Decizia Curții Constituționale 26/2012* s-a statuat că „Referitor la principiul stabilității/securității raporturilor juridice, prin *Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008*, Curtea a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulu! Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că „unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice”. (*Hotărârea din 6 iunie 2005 pronunțată în Cauza Androne împotriva României; Hotărârea din 7 octombrie 2009 pronunțată în Cauza Stanca Popescu împotriva României*). Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, „odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții (...)”. (*Hotărârea din 1 decembrie 2005 pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în Cauza Beian împotriva României*). În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, Curtea constată că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. În continuare, Curtea constată că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

⁴ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 23 alin. (3) și ale art. 25 alin. (1) lit. v), w) și y) din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

drept public cu un statut special. Pentru realizarea rolului fundamental într-un stat de drept, democratic și pluralist, art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 334/2004 enumeră, printre sursele de finanțare a activității unui partid politic, subvențiile de la bugetul de stat, celelalte surse fiind reprezentate de: 1) cotizații ale membrilor de partid; 2) donații, legate și alte liberalități; 3) venituri provenite din activități proprii, conform art. 16 și 4) împrumuturi în bani de la persoane fizice și juridice. Fiind vorba de bugetul de stat, aceste subvenții au, conform art. 23 alin. (3) din lege, statut de afectare specială, iar în considerarea regimului de afectare specială, art. 25 stabilește în mod expres și limitativ care sunt destinațiile pe care acestea le pot avea. Examinând destinațiile enumerate în cuprinsul art. 25, Curtea a reținut că sumele alocate de la bugetul de stat au drept scop, în general, asigurarea funcționării partidului ca entitate asociativă (cum sunt cheltuielile materiale pentru întreținerea și funcționarea sediilor; cheltuielile de personal; cheltuielile cu chiriile și utilitățile sediilor; cheltuielile de întreținere și reparații auto; cheltuielile cu prime de asigurare; cheltuielile de transport sau cheltuielile cu combustibili și carburanți) și a desfășurării activităților specifice unui partid politic (cum sunt, de exemplu, cheltuielile cu cotizațiile datorate organizațiilor politice internaționale la care este afiliat partidul politic; investițiile în bunuri mobile și imobile, necesare activității partidelor respective; cheltuieli cu producția și difuzarea de spoturi publicitare; cheltuielile cu consultanța politică).

Astfel prin crearea unor destinații de natura investițiilor în bunuri mobile și imobile, precum și în servicii sociale, destinate interesului general s-ar putea intra în contradicție cu rolul constituțional trasat pentru partidele politice, precum și cu statutul de afectare specială al subvențiilor de la bugetul de stat acordate partidelor politice.

3. Cu privire la Art. I pct. 3 din inițiativa legislativă, de principiu, considerăm ca fiind oportune dispozițiile prin care se asigură o mai mare transparență a cheltuielilor efectuate din subvenții acordate de la bugetul de stat, prin publicarea lunară, de către partidele politice, pe site-ul propriu a situației defalcate privind cheltuielile efectuate, cât și prin transmiterea acesteia Autorității Electorale Permanente.

Semnalăm totodată că textul alin. (4) propus nu respectă cerințele de claritate instituite de *Legea nr. 24/2000*, având în vedere că, potrivit legislației electorale, prin „formațiuni politice” se înțelege atât partide

politice, cât și alianțe politice și alianțe electorale. Aceeași observație se aplică și textului alin. (5).

În ceea ce privește prevederile conform cărora partidele politice fac publice informațiile referitoare la contractele de publicitate pentru promovarea în presă și pentru propagandă încheiate cu instituțiile mass-media, precum și informațiile referitoare la sumele plătite acestora „atât direct cât și indirect - prin operatori economici intermediari”, considerăm că publicitatea informațiilor referitoare la contractele încheiate de partidele politice beneficiare de subvenții de la bugetul de stat nu privește obiectul de reglementare al *Legii nr. 334/2006* și că, pentru respectarea dispozițiilor referitoare la unicitatea reglementării în materie, asemenea completări pot fi aduse *Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest sens arătăm că partidelor politice care beneficiază de finanțare din bani publici li se aplică dispozițiile *Legii nr. 544/2001*.

Mai mult decât atât, apreciem că instituirea în sarcina partidelor politice a obligațiilor de transparență a informațiilor cu privire la plățile efectuate de furnizorii acestora către terți, cu care partidele politice în cauză nu au un raport juridic, ar putea fi excesivă.

4. Menționăm că, în prezent, există cel puțin două propuneri legislative care au ca obiect modificarea *Legii nr. 334/2006*, respectiv *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale* (Bp. 584/2022) și *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea legii nr. 504/2002 a audiovizualului, precum și a legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale* (Bp. 590/2022).

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, **Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Nicolae-Ionel CIUCĂ
PRIM-MINISTRU

Doamnei senator **Alina-Ștefania GORGHIU**
Vicepreședintele Senatului