

Comunicat de presă

(10 aprilie 2015) Ref.: Cerere de reexaminare asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale

Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a trimis Parlamentului cererea de reexaminare asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

Vă transmitem textul integral al cererii:

Domnului Călin Popescu-Tăriceanu

Președintele Senatului

În temeiul Articolului 77 alineatul (2) din Constituția României, republicată, formulez următoarea

CERERE DE REEXAMINARE

asupra

Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale

Legea transmisă spre promulgare aduce modificări și completări substanțiale Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

Necesitatea reformării instituțiilor politice prin crearea unui cadru legislativ cât mai clar în ceea ce privește finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, bazat pe integritate și pe claritate a normei juridice, impune, însă, reexaminarea de către Parlament a unora dintre dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006, atât sub aspectul concordanței cu principiile și normele constituționale referitoare la partidele politice, cât și sub aspectul clarității normelor juridice. De asemenea, legea transmisă spre promulgare ridică probleme și din perspectiva respectării procedurii parlamentare de adoptare a legilor, precum și sub aspectul transparenței în dezbaterile parlamentare, ca principiu intrinsec al funcției de legiferare a Parlamentului.

1. Art. I pct. 1 din legea transmisă spre promulgare - respectiv Art. 1 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 334/2006 - introduce principiul independenței partidelor politice și al candidaților. În absența unor clarificări suplimentare cu privire la conținutul noțiunii de "independență" acesta pare a nu fi corelat cu principiul pluralismului politic prevăzut în Art. 8 alin. (1) din Constituție. Partidele politice canalizează opțiunile politice ale cetățenilor și este greu de crezut că ar putea fi independente față de influențe politice. Pe de altă parte, partidele politice

își propun și au vocația guvernării, ceea ce înseamnă că nu pot fi indiferente față de puterea de stat. Candidații pe care îi propun partidele politice nu pot fi independenți față de acestea, conceptul de candidat independent utilizat în cadrul legilor electorale vizând tocmai persoanele care nu au susținerea unui partid politic.

2. Art. I pct. 2 din legea transmisă spre promulgare - Art. 3 din Legea nr. 334/2006 - prevede printre sursele de finanțare a activității unui partid politic și împrumuturile în bani de la persoane fizice și juridice, inclusiv în numerar. Posibilitatea legală conferită partidelor politice de a recurge la împrumuturi de la persoane fizice, inclusiv în numerar, dar și de la persoane juridice - altele decât instituțiile de credit (supuse supravegherii prudențiale și unor cerințe minime de administrare a riscurilor nerambursării împrumuturilor) - poate fi o normă juridică de natură să perpetueze dependența mediului politic de mediul de afaceri și poate fi de natură să eludeze plafoanele stabilite atât pentru împrumuturi, cât și pentru donații (eventual, prin donații deghizate sub formă de împrumuturi), a căror restituire nu va fi solicitată.

Sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, pentru unitate de reglementare, considerăm că împrumuturile ca sursă de finanțare a partidelor politice ar fi putut fi reglementate într-o secțiune distinctă în cadrul Capitolului II intitulat "Finanțarea privată".

3. Art. I pct. 4 din legea transmisă spre promulgare - alin. (4) al Art. 4 din Legea nr. 334/2006 - prevede că partidele politice au obligația de a publica în Monitorul Oficial al României, până la data de 30 aprilie (față de 31 martie, cum prevede în prezent Legea nr. 334/2006), cuantumul total al veniturilor din cotizații obținute în anul fiscal precedent, precum și lista membrilor de partid care au plătit în anul fiscal precedent cotizații a căror valoare însumată depășește 10 salarii minime brute pe țară. În opinia noastră, această modificare operată în conținutul Art. 4 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 se impune a fi corelată și cu Art. 11 alin. (3), precum și cu Art. 13 alin. (4) din același act normativ - asupra cărora nu s-a intervenit legislativ. Pe de altă parte, această modificare nu este pusă de acord nici cu prevederile Art. I pct. 37 (art. 36 alin. 3 din Legea nr. 334/2006) din legea transmisă la promulgare, potrivit cărora raportul anual al Autorității Electorale Permanente se publică până la data de 31 martie a anului următor.

4. Art. I pct. 5 din legea transmisă la promulgare - Art. 5 alin. (9) din Legea nr. 334/2006 - poate fi interpretat în sensul că este permisă acceptarea donațiilor de bunuri materiale ori sume de bani sau prestarea de servicii gratuite, făcute cu scopul evident de a obține un avantaj politic, cu consecința încălcării principiului pluralismului politic, prevăzut în Art. 8 alin. (1) din Constituție; aceasta cu atât mai mult cu cât o asemenea interdicție este expres reglementată în actualul Art. 5 alin. (11) din Legea nr. 334/2006, ale cărui prevederi sunt reluate în Art. 5 alin. (9) din legea transmisă la promulgare.

5. Art. I pct. 6 din legea transmisă spre promulgare - Art. 5 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 - prevede că donațiile în bani cu sarcina de a achiziționa clădiri cu destinația de sediu al partidului politic sunt exceptate de la condițiile prevăzute la Art. 5 alin. (2), (3), (4) și (5);

totodată, Art. 5 indice 2 alin. (3) prevede că partidul politic are obligația de a îndeplini sarcina prevăzută la alin. (2) în termenul și condițiile prevăzute de contractul de donație.

În opinia noastră, coroborarea prevederilor menționate conduce la concluzia că neîndeplinirea sarcinii de către partidul donatar în termenul și în condițiile prevăzute de contractul de donație și neexercitarea de către donator a acțiunii în executarea sarcinii ori a acțiunii în revocarea donației pentru neîndeplinirea sarcinii în termenul general de prescripție au drept consecință directă eludarea Art. 5 alin. (2), (3), (4) și (5) și depășirea valorilor maxime ale donațiilor ce pot fi primite într-un an fiscal. Acțiunea în executarea sarcinii, precum și acțiunea în revocarea donației pentru neîndeplinirea sarcinii sunt subordonate principiului disponibilității ce guvernează procesul civil, la care este de presupus că donatorul nu va recurge niciodată, atunci când donația este făcută cu scopul evident de a obține un avantaj politic, cu aceeași consecință a încălcării principiului pluralismului politic prevăzut în Art. 8 alin. (1) din Constituție.

6. Pentru unitate de redactare, semnalăm că dispozițiile Art. I pct. 8 din legea transmisă la promulgare - Art. 9 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 - se referă numai la donatori, în condițiile în care lista prevăzută la alin. (1) la care se face trimitere în alin. (2) al Art. 9 îi are în vedere și pe împrumutători.

7. Art. I pct. 16 din legea transmisă spre promulgare - Art. 18 alin. (3) din Legea nr. 334/2006 - prevede că subvențiile de la bugetul de stat acordate partidelor politice nu sunt supuse executării silită prin poprire. În opinia noastră, această normă creează premisele încălcării principiului egalei protecții a proprietății private indiferent de titular, prevăzut în Art. 44 alin. (1) din Constituție. Întrucât veniturile rezultate din subvențiile de la bugetul de stat pot finanța activități specifice pentru un anumit partid în baza unor contracte cu diverși furnizori nu este justificată exceptarea acestora de la executarea silită. În fapt, atunci când se încheie un contract cu un furnizor pentru realizarea unor activități specifice, partidul politic ar trebui să își bazeze decizia pe un anumit cuantum al veniturilor sale, care include și subvențiile de la bugetul de stat. Ca atare, creanțele împotriva partidelor politice ar trebui să fie exigibile ținând cont de veniturile partidelor politice existente la momentul executării silită, fără a se lua în considerare sursa respectivului venit.

8. Art. I pct. 25 din legea transmisă spre promulgare - Art. 26 din Legea nr. 334/2006 - reglementează regimul juridic al mandatarului financiar, atât pentru partidele politice, cât și pentru candidații independenți. Menționăm că Art. 27 din Legea nr. 334/2006 - care rămâne nemodificat prin legea transmisă la promulgare - stipulează: "Prevederile Art. 26 se aplică în mod corespunzător și candidaților independenți." Pentru evitarea paralelismului în reglementare, față de noul conținut normativ al Art. 26 se impune completarea legii cu un nou punct, prin care să se dispună abrogarea Art. 27.

9. Prin Art. I pct. 33 - 40 sunt aduse modificări dispozițiilor din Capitolul V ce reglementează controlul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale. Astfel, prin abrogarea Art. 35

alin. (2) din Legea nr. 334/2006, care stabilea competența Curții de Conturi de a controla, alături de Autoritatea Electorală Permanentă, respectarea prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice, se aduce atingere dispozițiilor Art. 140 alin. (1) din Constituție. Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile în care o parte din veniturile partidelor politice provin de la bugetul de stat, abrogarea Art. 35 alin. (2) din lege echivalează cu limitarea competenței Curții de Conturi, așa cum a fost aceasta stabilită prin Constituție.

În plus, Art. 35 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 are o logică substanțială în sensul în care combină expertiza Autorității Electorale Permanente cu privire la specificul activităților electorale și expertiza Curții de Conturi cu privire la administrarea și întrebuințarea resurselor financiare ale sectorului public, ceea ce are ca efect un control mult mai eficient asupra modului în care partidele politice înțeleg să respecte legislația specifică. În consecință, prin această modificare, Curtea de Conturi nu-și va mai putea exercita atribuția constituțională de control privind subvențiile de la bugetul de stat și rambursarea sumelor în condițiile Art. 38ș nou introdus prin pct. 40, aceasta întrucât potrivit Art. 38 indice 1 alin. (6) se rambursează chiar și sumele cheltuite "suplimentar" la nivel central, fără a se stipula ce reprezintă și în ce condiții pot fi efectuate aceste cheltuieli suplimentare.

De asemenea, modificările de la Art. 35 alin. (31) și alin. (32) sunt susceptibile de încălcarea principiul egalității, introducând o discriminare între angajații Autorității Electorale Permanente, care nu se justifică prin prisma situației specifice doar a acestei categorii de personal, raportat la scopul legii. Totodată, în absența unor clarificări suplimentare, nu se înțelege de ce doar acest personal ar fi investit cu exercițiul autorității publice, în condițiile în care Autoritatea Electorală Permanentă este autoritate publică în întregul său și, ca atare, întreg personalul de specialitate realizează atribuții de autoritate publică, așa cum sunt acestea prevăzute de lege.

Un alt aspect pe care îl supunem reexaminării Parlamentului vizează prevederile Art. 351 alin. (1) potrivit cărora: "Pentru a verifica legalitatea veniturilor și cheltuielilor partidelor politice, Autoritatea Electorală Permanentă poate solicita documente și informații de la persoanele fizice și juridice care au prestat servicii, gratuit sau contra cost partidelor politice, precum și de la orice instituție publică". Această reglementare ar trebui revizuită în sensul în care documentele și informațiile pe care le poate solicita Autoritatea Electorală Permanentă trebuie să fie în legătură exclusiv cu activitățile partidelor politice care privesc obținerea de venituri și realizarea de cheltuieli. Altfel, în forma actuală, se poate interpreta că Autoritatea Electorală Permanentă poate cere orice document de la persoane fizice ori juridice de drept privat sau instituții publice sub pretextul verificării legalității veniturilor și cheltuielilor partidelor politice, ceea ce ar echivala cu o extindere semnificativă a atribuțiilor Autorității Electorale Permanente.

Prevederile Art. 38 indice 1 din legea transmisă la promulgare stabilesc regula conform căreia rambursarea sumelor aferente cheltuielilor efectuate de partidele politice în campania electorală se face de Autoritatea Electorală Permanentă în urma atingerii unui prag minim de 3% din voturile valabil exprimate la nivel național (pentru alegerile parlamentare, alegerile pentru Parlamentul European și alegerile pentru Președintele României), respectiv a unui prag minim de 3% din voturile valabil exprimate prin cumularea voturilor pentru toate consiliile locale și de sector ale Municipiului București, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București, precum și pentru candidaturile de primar, respectiv primar general al Municipiului București (pentru alegerile locale). În contextul în care legislația electorală urmează a fi modificată, urmărindu-se printre altele reducerea numărului de membri fondatori pentru înființarea unui partid politic, precum și posibilitatea de a înființa partide exclusiv la nivel local, care să propună candidați numai în alegerile locale, atunci pragul de 3% impus pentru alegerile locale ar trebui reevaluat, în sensul oferirii posibilității ca el să fie aplicat și cu privire la rezultatele electorale obținute doar la nivelul unor consilii locale ori județene.

Totodată, introducerea posibilității rambursării cheltuielilor de campanie reprezintă o finanțare importantă de la bugetul de stat a campaniilor electorale. Această formă de finanțare nu a beneficiat de un studiu de impact al legii asupra alocării fondurilor publice și nici de o dezbatere publică, având în vedere modalitatea de inserare a textului în propunerea legislativă.

10. În ceea ce privește procedura legislativă, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale prin conținutul său normativ face parte din categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile Art. 73 alin. (3) lit. b) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea Art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul care a respins această inițiativă legislativă în ședința din data de 25.02.2014. Ulterior, în data de 18.03.2015, această lege a fost adoptată de Camera Deputaților, însă cu amendamente ce modificau semnificativ textul propunerii, amendamente aduse în cadrul Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerilor legislative privind legile electorale, privind modificarea Legii partidelor politice și a Legii privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Practic, modificările și completările aduse ca urmare a acceptării amendamentelor depuse în Comisia comună au schimbat însăși substanța inițiativei legislative în forma adoptată de Camera Deputaților față de cea dezbătută de Senat. De exemplu, în cadrul Comisiei comune au fost introduse reguli importante cu privire la procedura de rambursare a sumelor aferente cheltuielilor efectuate de partidele politice, precum și alte reguli privind alocarea spațiilor pentru sediile centrale și locale ale partidelor politice, fără ca aceste modificări să fi fost avute în vedere de inițiatorii propunerii legislative și fără să fi fost dezbătute în Plenul Senatului. Faptul că aceste amendamente au fost votate în cadrul unei comisii comune din care fac parte deputați și senatori nu acoperă obligația rezultată din principiul bicameralismului de a dezbate în plenul celor două Camere modificările esențiale aduse textului inițiativei legislative.

Comisia comună rămâne un organism de lucru al celor două Camere și are doar obiectivul de a elabora propunerile legislative privind legile electorale, privind modificarea Legii partidelor politice și a Legii privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (conform Art. 1 alin. (1) din Hotărârea Parlamentului nr. 18/2013).

Așadar, modificările aduse în cadrul Comisiei comune schimbă fundamental substanța textului propunerii legislative, nu au fost avute în vedere de către inițiatorii propunerii legislative și nici nu au fost dezbătute în cadrul Senatului, ca primă Cameră sesizată, aspecte care constituie încălcări ale principiului bicameralismului, așa cum a fost prevăzut în Constituție și interpretat de Curtea Constituțională printr-o bogată jurisprudență. Din această perspectivă, considerăm că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, fiind adoptată numai de către Camera Deputaților, nu respectă procedura parlamentară de adoptare a legilor și contravine jurisprudenței constante a Curții Constituționale, potrivit căreia legea este un act ce trebuie adoptat de Parlament, în conformitate cu principiul bicameralismului, consacrat de prevederile Art. 61 alin. (2) din Constituție, republicată.

Având în vedere necesitatea clarificării aspectelor de mai sus și ținând cont de competența legislativă exclusivă a Parlamentului, vă solicităm reexaminarea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

KLAUS - WERNER IOHANNIS

Departamentul comunicării publice

10 Aprilie 2015