



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoptare: 7 Decembrie 2012
Publicare: 11 februarie 2013

Public
Greco RC-III (2012) 18E

A treia rundă de evaluare

Raport de conformitate privind România

"Incriminări (ETS 173 și 191, GPC 2)"

"Transparența finanțării partidelor"

Adoptat de GRECO
la a 58-a Reuniune Plenară
(Strasbourg, 3-7 Decembrie 2012)

I. INTRODUCERE

1. Raportul de conformitate evaluează măsurile luate de autoritățile române pentru a implementa cele 20 de recomandări emise în Raportul celei de-a Treia Runde de Evaluare despre România (vezi paragraful 2), urmărind două teme distincte și anume:
 - **Tema I - Incriminările:** Articolele 1a și 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraful 1 din Convenția Penală privind corupția (ETS 173), articolele 1-6 din Protocolul său Adițional (ETS 191) și Principiul Director 2 (incriminarea corupției).
 - **Tema II – Transparența finanțării partidelor:** Articolele 8, 11, 12, 13b, 14 și 16 din Recomandarea Rec (2003)4 despre Regulile Generale împotriva Corupției în fondarea Partidelor Politice și Campaniile Electorale, și - mai general - Principiul Director 15 (finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale).
2. Raportul celei de-a Treia Runde de Evaluare a fost adoptat la a 49-a Reuniune Plenară a GRECO (3 decembrie 2010) și a fost făcut public la 15 Martie 2011, după autorizarea României (Greco Eval III Rep (2010) 1E, [Tema I](#) și [Tema II](#)).
3. După cum se cere în Regulile de Procedură ale GRECO, autoritățile române au trimis un Raport Situațional în care au evidențiat măsurile luate pentru a implementa recomandările. Raportul a fost primit la data de 10 iulie 2012 și a fost folosit ca fundament pentru Raportul de Conformitate.
4. GRECO a selectat Turcia și Franța pentru a desemna raportori pentru procedura de conformitate. Raportorii desemnați au fost domnul Harun MERT, din partea Turciei și domnul Paul HIERNARD din partea Franței. Ei au fost asistați de Secretariatul GRECO în procesul de elaborare a Raportului de Conformitate.
5. Raportul de Conformitate evaluează implementarea fiecărei recomandări individuale conținute în Raportul de Evaluare și stabilește o apreciere de ansamblu asupra nivelului de conformitate a statului cu aceste recomandări. Implementarea oricărei recomandări evidențiate (parțial sau deloc implementată) va fi evaluată într-un nou Raport Situațional care trebuie să fie predat de autoritățile române în termen de 18 luni de la adoptarea prezentului Raport de Conformitate.

II. ANALIZĂ

Tema I: Incriminările

6. Se reamintește că GRECO a adresat 7 recomandări României în Raportul de Evaluare cu privire la Tema I. Conformitatea cu aceste recomandări se analizează mai jos.
7. Pentru început, trebuie să se precizeze că la data adoptării Raportului de Evaluare, România trecea printr-un proces substanțial de reformă a dreptului civil și a dreptului penal, incluzând și o amendare a Codului Penal (CP) și a Codului de Procedură Penală (CPP). Noul Cod Penal (NCP) a fost adoptat în iulie 2009 și publicat în Monitorul Oficial al României, dar încă se aștepta intrarea acestuia în vigoare. Raportul de Evaluare GRECO adoptat în decembrie 2010 a luat în considerare prevederile legale curente și viitoare în procesul de analizare a situației. De asemenea, se reamintește că prevederile curente sunt conținute atât în CP cât și în Legea nr. 78/2000 asupra prevenirii, descoperirii și sancționării actelor de corupție, iar viitorul NCP va consolida incriminările existente.

8. S-a indicat că proiectul de lege pregătit pentru implementarea NCP (în continuare LPACP) ar putea fi amendat în sensul de a se introduce în cuprinsul ei recomandările GRECO pentru mai multe îmbunătățiri care nu au fost deja prevăzute în NCP. LPACP trebuia inițial să intre în vigoare în 2010. În ultimele lor comentarii, autoritățile române au indicat că LPACP a fost recent adoptată de Parlament și a devenit Legea nr. 187/2012 (publicată în Monitorul Oficial nr. 757 din 12 noiembrie 2012) și prevede că atât aceasta cât și NCC vor intra în vigoare la 1 februarie 2014.
9. Autoritățile din România evidențiază faptul că în 2012 au fost adoptate o nouă Strategie Anticorupție și un Plan de Acțiune pentru implementarea acesteia pentru perioada 2012-2015. Aceste documente, ca punct de început, se bazează pe prezumția că România deja are o legislație și o structură instituțională anticorupție bine dezvoltate și că astfel accentul trebuie să se pună pe implementarea și stabilitatea acestora.
10. În comentariile lor asupra implementării recomandării vi, autoritățile române amintesc de asemenea că "Mecanismul de Cooperare și Verificare al Uniunii Europene (MCV) asupra României conține o condiționalitate privind eficiența luptei împotriva corupției (...) precum și stabilitatea cadrului legal și instituțional pentru a nu afecta în niciun fel cauzele de corupție în curs". Se adaugă că "Această recomandare GRECO, privitoare la amendamentele Codului Penal și ale Legii nr. 78/2000, vine în contradicție cu condiționalitatea MCV". Autoritățile române au confirmat de asemenea că modul în care vor trata recomandările – în mod tranzitoriu - este prin introducerea în LPACP a amendamentelor la (viitorul) NCP.

Recomandarea i.

11. *GRECO recomandă să se incrimineze corupția activă și pasivă în sectorul public, precum și traficul de influență astfel încât să acopere toate actele/ omisiunile efectuate în exercițiul funcției unui funcționar public, indiferent dacă sunt sau nu în sfera de competență a acestuia.*
12. Autoritățile din România susțin că actele care nu sunt în competența oficială a unui funcționar public, săvârșite de el/ea (indiferent dacă el/ea a obținut un avantaj pentru acele acte), sunt pedepsibile ca "uzurpare a funcției" prevăzută în articolul 300 din NCP. Ca urmare a acestei noi reglementări, dacă un act sau o faptă a funcționarului public ce nu intră în atribuțiile sale duce la producerea uneia dintre urmările prevăzute în art. 297, de exemplu o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani sau cu amendă.
13. GRECO reține informațiile oferite și readuce în atenție îngrijorările exprimate în Raportul de Evaluare (tema I - incriminările, paragraful 101), și anume faptul că procurorul trebuie să demonstreze că folosul necuvenit a fost cerut/primit în schimbul unui act care este printre îndatoririle de serviciu adaugă un element adițional - unul excesiv de restrictiv - incriminării luării/dării de mită și traficului de influență. Este de asemenea vădit în contradicție cu litera și spiritul Convenției Penale privind Corupția. GRECO apreciază că introducerea noii infracțiuni descrise mai sus nu ar umple golul, chiar dimpotrivă ar putea contribui la complicarea și mai mare a problemelor discutate.
14. GRECO concluzionează că recomandarea i nu a fost implementată.

Recomandarea ii.

15. GRECO recomandă să se ia măsurile adecvate pentru a asigura că toate infracțiunile de luare/dare de mită și trafic de influență acoperă, în mod neechivoc, toate cazurile în care avantajul nu este pentru funcționar, dar pentru o terță persoană care poate să nu fie direct implicată în săvârșirea infracțiunii
16. Autoritățile din România afirmă că această problemă s-a discutat la nivelul comitetului de elaborare a proiectului LPACP și s-a decis să se suplimenteze LPACP prin introducerea unei dispoziții care să modifice articolul 292¹ (cumpărarea de influență) a NCP, prin adăugarea cuvintelor “pentru sine sau pentru altul”.
17. Ei de asemenea susțin că în opinia lor incriminările existente pentru infracțiunile de luare/ dare de mită și trafic de influență din CP și din Legea nr. 78/2000 sunt deja interpretate în practică în sensul de a cuprinde și terții beneficiari. Aceasta a fost și concluzia unui studiu recent al jurisprudenței: în contextul studiului bianual despre *Individualizarea pedepselor în cazurile de luare de mită, trafic de influență și cumpărarea de influență*, Înalta Curte de Casație și Justiție a examinat 69 de hotărâri judecătorești definitive pentru a doua jumătate a anului 2011. S-a observat că în unele dintre aceste decizii (informațiile trimise de România se referă la trei condamnări pentru corupție activă și trei condamnări pentru trafic de influență), condamnările pronunțate pentru corupție pasivă și trafic de influență priveau cazuri ce includeau un terț beneficiar.
18. GRECO reține informațiile prezentate mai sus. Cu privire la situația curentă și la analiza cazurilor desfășurată în 2011, GRECO notează că numai cele șase decizii citate nu constituie o ilustrare convingătoare a faptului că dispozițiile legale în vigoare ar permite să se pedepsească un făptuitor pentru dare/luare de mită și trafic de influență atunci când folosul necuvenit profită unui terț beneficiar: cazurile analizate se referă la condamnări ale unor persoane care au acționat și în calitate de intermediari sau care au fost parte dintr-o schemă organizată de corupție - exemplu: atunci când mita a fost (trebuia să fie) împărțită cu alte persoane - complicii - (colegi cum ar fi profesori, angajați ai spitalului, membrii unui inspectorat local de construcție). După cum s-a precizat în Raportul de Evaluare, discuțiile din 2010 au arătat deja că multe cazuri au fost trimise în judecată în circumstanțe ca acelea ilustrate în cele șase cazuri analizate. Îngrijorările GRECO sunt vizavi de acoperirea categoriei terților beneficiari care nu sunt neapărat complicii și/sau a cazurilor în care făptuitorul nu este doar un intermediar sau facilitator. GRECO reamintește că prezenta recomandare lasă la latitudinea României să adopte cele mai potrivite măsuri pentru a clarifica situația, incluzând spre exemplu instruirea procurorilor, pe lângă modificarea dispozițiilor legale. GRECO regretă că nu s-a făcut nicio acțiune în acest sens.
19. GRECO apreciază recenta modificare a proiectului de lege pentru viitoarea incriminare a cumpărării de influență. După cum s-a indicat în Raportul de Evaluare, aceasta a fost de fapt singura infracțiune (relevantă), pe lângă traficul pasiv de influență și corupția activă și pasivă, care nu conținea referiri cu privire la terții beneficiari din NCP (care dorește să consolideze în viitor incriminările diverse ale mitei și traficului de influență reglementate actual în CP și în Legea nr. 78/2000). Bazat pe prezumția că NCP va intra în vigoare, așa cum este prevăzut, la 1 februarie 2014, respectiv în următoarele 18 luni pentru a se îndeplini scopurile prezentei proceduri de conformitate, GRECO apreciază că această recomandare a fost parțial implementată.

¹ LPACP prevede în art. 245 că: “Articolul 292 paragraful (1) va fi modificat și va avea următorul text: (1) Promisiunea, oferirea sau darea de bani sau alte foloase, pentru sine sau pentru altul, direct sau indirect, unei persoane care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar public, pentru a-l determina pe acesta să îndeplinească, să nu îndeplinească, să urgenteze ori să întârzie îndeplinirea unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau să îndeplinească un act contrar acestor îndatoriri, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.”

20. GRECO concluzionează că recomandarea ii a fost parțial implementată.

Recomandarea iii.

21. *GRECO recomandă să se abroge articolul 8² din Legea 78/2000 așa cum este prevăzut de proiectul Legii de punere în aplicare a noului Cod penal sau armonizarea în alt mod a incriminării mitei ce implică funcționari și membri ai adunărilor din alte state, organizații internaționale și instanțe internaționale.*

22. Autoritățile române raportează că articolul 79 din LPACP prevede abrogarea articolelor 8, 8¹, 8² și 9 din Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea actelor de corupție².

23. GRECO reține informația de mai sus care reflectă situația ce exista la timpul vizitei și adoptării subsecvente a Raportului de Evaluare (vezi paragraful 103). Până la intrarea în vigoare a NCP, prezenta recomandare nu se poate considera ca implementată.

24. GRECO reține că recomandarea iii nu a fost implementată.

Recomandarea iv.

25. *GRECO recomandă să se asigure că incriminarea infracțiunilor de corupție în sectorul privat – inclusiv în noul Cod penal – acoperă, în ceea ce privește persoana care ia mita, gama întregă a persoanelor care lucrează, în orice capacitate, pentru entități din sectorul privat, indiferent dacă sunt sau nu persoane juridice.*

26. Autoritățile din România indică faptul că au introdus noi modificări la LPACP care ar extinde categoria persoanelor ce ar putea fi trase la răspundere pentru infracțiunea de corupție în temeiul Legii nr. 78/2000³. Ei susțin că prin introducerea unei referințe la aplicarea articolului 308 NCP în legătură cu infracțiunile de corupție și trafic de influență, persoanele care exercită, permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în serviciul unei persoane fizice dintre cele prevăzute în art. 175 alin. (2) sau în cadrul oricărei persoane juridice ar fi pedepsite pentru comiterea infracțiunii de corupție sau trafic de influență.

27. Autoritățile evidențiază și dificultatea inerentă identificării entităților fără personalitate juridică, dat fiind riscul de a fi confundate cu asocieri temporare de persoane.

28. GRECO reține informațiile oferite și regretă că nu a fost identificată nicio inițiativă pentru a trata îngrijorările ce au stat la baza formulării acestei recomandări. Noile modificări introduse cu privire la Legea nr. 78/2000 vor duce la extinderea aplicabilității Legii 78/2000 și deci la competențe de investigare extinse a infracțiunilor de corupție în mediul privat, pe lângă alte consecințe. Deși GRECO apreciază foarte mult acest aspect, el nu are nicio implicație asupra felului în care este

² Art. 79 punctul 5 din LPACP: "Art. 79 – Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea actelor de corupție, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 219 din 18 mai 2000, cu modificările și completările ulterioare, va fi modificată după cum urmează: (...) 5. Art. 8, 8¹, 8² și 9 vor fi abrogate."

³ Amendamentul menționat mai sus prevede că: „1. Articolul 5 din Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție va avea următorul cuprins: Art. 5 - (1) În înțelesul prezentei legi, sunt infracțiuni de corupție infracțiunile prevăzute la art. 289-292 din Codul penal, inclusiv atunci când acestea sunt comise de persoanele prevăzute la art. 308 din Codul penal.” 2. Articolul 6 din Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție va avea următorul cuprins: Art. 6 - Infracțiunile de luare de mită, prevăzută la art. 289, dare de mită, prevăzută la art. 290, trafic de influență, prevăzută la art. 291 și cumpărare de influență, prevăzută la art. 292 din Codul penal, se pedepsesc potrivit prevederilor acelor texte de lege. Dispozițiile art. 308 din Codul penal se aplică în mod corespunzător.”

definită corupția în mediul privat, care de fapt este și sursa de îngrijorare ce a stat la baza recomandării iv. GRECO reamintește că prezenta definiție se referă la activități desfășurate de persoane fizice sau juridice: teoretic, infracțiunea de corupție referitoare la activități de afaceri ce includ societăți comerciale, asocieri de societăți comerciale, filiale ale societăților comerciale străine (care nu au personalitate juridică în legea română), precum și - în general - companii care (încă) nu au îndeplinit toate formalitățile necesare pentru a dobândi personalitate juridică etc., ar putea să nu fie cuprinse de incriminările prezente și viitoare.

29. GRECO concluzionează că recomandarea iv nu a fost implementată.

Recomandarea v.

30. *GRECO recomandă să se prevadă o incriminare clară a mitei arbitrilor naționali și străini și a juraților străini, în conformitate cu art. 2-6 din Protocolul adițional la Convenția Penală privind corupția (ETS 191).*

31. Autoritățile din România indică faptul că LPACP a fost modificat în sensul de a lua în considerare această recomandare. Un amendament la articolul 294 oferă acum aplicabilitatea viitoarelor incriminări referitoare la corupția activă și pasivă și actelor ce implică jurați din instanțele străine⁴. Mai mult, un nou articol a fost introdus în LPACP, capitolul Dispoziții interpretative, pentru a se asigura aplicabilitatea articolului 293 din NCP (care incriminează corupția activă și pasivă a arbitrilor) pentru a face clar că viitoarele reglementări sunt aplicabile indiferent de naționalitatea arbitrilor⁵.

32. GRECO apreciază aceste demersuri și consideră că propunerile de mai sus ar umple golul identificat în Raportul de Evaluare. În prezent și până la intrarea în vigoare a NCP modificat, această recomandare nu poate fi considerată ca implementată în întregime.

33. GRECO concluzionează că recomandarea v a fost parțial implementată.

Recomandarea vi.

34. *GRECO recomandă i) Să analizeze și să revizuiască în mod corespunzător caracterul total automat și obligatoriu al cauzei de nepedepsire a denunțatorului la dare de mită și trafic de influență, ii) să clarifice condițiile în care această cauză poate fi invocată, iii) să abroge restituirea mitei către mituitor în astfel de cazuri.*

35. Autoritățile din România raportează că a fost desfășurată o analiză asupra hotărârilor de condamnare definitive pronunțate în 2011 în cazuri de corupție și trafic de influență rezolvate de DNA (parchetul specializat în combaterea corupției la nivel înalt și mediu) și de parchetele obișnuite. Autoritățile au oferit o evaluare detaliată, în special asupra cazurilor soluționate de DNA.

36. În ceea ce privește cazurile soluționate de DNA, analiza s-a desfășurat pe baza a 63 de cazuri care au dus la o condamnare definitivă (numărul total de persoane condamnate definitiv pentru mită și trafic de influență a fost de 298 în 2011). Analiza a arătat că: a) în unele cazuri, inițiativa pentru un comportament infracțional venea din partea celui ce lua mită (82% din cazuri) și în alte

⁴ Conform prevederii: „Art. 245 item 28 - La articolul 294, după litera f) se introduce o nouă literă, lit. g), cu următorul cuprins: g) juraților din cadrul unor instanțe străine.”

⁵ Conform prevederii: “Articolul 243 – Dispozițiile art. 293 din Codul Penal se vor aplica indiferent dacă arbitrii sunt români sau străini.”

cazuri din partea celui ce oferea mită (11% din cazuri); b) intervalul dintre momentul săvârșirii faptei și raportarea către autorități variază între 24 de ore și un an; raportarea târzie a fost uneori observată în situații în care luarea/darea de mită avea loc într-o manieră repetată și organizată (8 cazuri); c) uneori, raportarea infracțiunii a permis să se organizeze o operațiune de predare controlată cu plata mitei folosind bani oferiți de autorități, sau mita nu fusese de fapt plătită încă (22+6 cazuri); în toate celelalte cazuri, instanța a ordonat restituirea mitei făptuitorului ca un beneficiu al mecanismului regretului efectiv - cauză de nepedepsire; d) referitor la circumstanțele care l-au determinat pe făptuitor să raporteze actul, autoritățile indică faptul că acestea sunt dificil de analizat: uneori funcționarul care a luat mită ulterior a întârziat acțiunea sau nu și-a îndeplinit promisiunea lui/ei în schimbul folosului necuvenit, sau mita a fost obținută prin amenințări și abuz/uz greșit al atribuțiilor oficiale sau de control etc. S-au ivit și situații în care motivarea denunțatorului nu a putut fi înțeleasă (spre exemplu unde plățile erau o practică organizată și durabilă în timp).

37. A doua parte a analizei s-a concentrat asupra cazurilor pentru care trimiterea în judecată a fost realizată în anul 2011 de DNA și de procurorii din parchetele ordinare pentru infracțiuni de luare/dare de mită și trafic de influență (178 de trimiteri în judecată în total). Informațiile sunt de fapt succinte în cazurile care nu erau în sarcina DNA. Mecanismul regretului efectiv a fost folosit în aproape jumătate din aceste cazuri și în 12 din 45 de trimiteri în judecată de către procurorii din parchetele ordinare, inițiativa la comiterea infracțiunii a aparținut celui ce a dat mită și care mai târziu a beneficiat de înlăturarea răspunderii penale (denunțarea a avut loc înainte de finalizarea actelor de corupție în 36 de cazuri și pe parcursul a șase luni după finalizare în 9 cazuri).
38. A doua parte a analizei s-a axat pe cazurile în care au fost emise rechizitoriile în 2011 de către DNA și de către parchetele "obișnuite" în ceea ce privește luare de mită și traficul de influență (178 rechizitorii în total). Informațiile sunt succinte fapt, în ceea ce privește cazurile care nu aparțin DNA. Mecanismul regretului efectiv a fost folosit în aproape jumătate din aceste cazuri și în 12 din cele 45 de rechizitorii instrumentate de către parchetele "obișnuite", inițiativa pentru comportamentul ilegal a venit de la mituitor, care mai târziu a beneficiat de scutire de răspundere (denunțarea a avut loc înainte de finalizarea tranzacțiilor corupte în 36 de cazuri și în termen de 6 luni de la aceasta, în 9 cazuri).
39. S-au făcut referiri la faptul că stabilitatea cadrului legal anticorupție este o condiționalitate în cadrul politicilor UE privind România (vezi paragraful 10 de mai sus).
40. GRECO reține informațiile oferite și apreciază rezultatele complexe ale studiului asupra cazurilor soluționate de DNA și, într-o mai mică măsură, asupra cazurilor soluționate de alte parchete din România. GRECO reamintește că a fost mereu recunoscută necesitatea și folosința mecanismului regretului efectiv, dacă acesta se supune limitelor și garanțiilor (paragraful 112 din Raportul de Evaluare). În prezent, nu se regăsesc asemenea garanții în dispoziții legale și GRECO apreciază, spre deosebire de autoritățile române, că rezultatele analizei mai sus menționate confirmă nevoia de a modifica dispozițiile legale. De exemplu, a fost arătat că înlăturarea urmării penale se acordă indiferent dacă persoana ce a inițiat comportamentul infracțional este cel ce da mită/ cel ce cumpără influența. Un element de constrângere sau victimizare a denunțatorului pare să lipsească în majoritatea cazurilor și aspectul că de obicei fapta este raportată după mai multe luni sau ani de la comitere ridică serioase semne de întrebare asupra necesității acordării imunității judiciare unei persoane care a contribuit la perpetuarea culturii infracționale. Același lucru se aplică și la problema folosului necuvenit, care este restituit în mod sistematic în practică. Această împrejurare doar crește riscul de folosire greșită a dispozițiilor referitoare la regretul efectiv.

41. În concluzie, GRECO apreciază că autoritățile au analizat implementarea mecanismului regretului efectiv dar este regretabil că nu s-au luat măsuri ulterioare pentru a revizui nepedepsirea automată, pentru a clarifica condițiile în care poate fi invocată apărarea regretului efectiv și pentru a se abroga restituirea folosului necuvenit în asemenea cazuri.
42. GRECO concluzionează că recomandarea vi a fost parțial implementată.

Recomandarea vii.

43. *GRECO a recomandat să se asigure că jurisdicția pentru infracțiunile de mită și trafic de influență este stabilită în conformitate cu articolul 17 din Convenția Penală privind corupția (ETS 173), fără condiția dublei incriminări, așa cum este deja prevăzut în noul Cod penal.*
44. Autoritățile din România indică faptul că, în conformitate cu articolul 11(1), paragraf a) din NCP, România își va asuma jurisdicție universală pentru orice infracțiune în virtutea unui tratat internațional valid (cum este cazul ETS 173 și Protocolul său); această jurisdicție nu ar mai fi afectată de condițiile dublei incriminări și este suficient ca persoana ce urmează a fi acuzată să fie prezentă în mod voluntar pe teritoriul României (dacă un stat unde se afla suspectul a refuzat extrădarea preliminară).
45. GRECO reamintește că această situație a fost deja evidențiată în Raportul de Evaluare. GRECO și-a exprimat sprijinul pentru adoptarea noilor dispoziții ale NCP din moment ce acestea ar elimina restricțiile referitoare la dubla incriminare și îi vor permite României să îndeplinească cerințele jurisdicționale ale Convenției. GRECO încurajează România să completeze procesul legislativ pentru intrarea în vigoare a NCP. Din moment ce nu a existat nicio schimbare în acest domeniu până în prezent, această recomandare nu poate fi considerată implementată.
46. GRECO concluzionează că recomandarea vii nu a fost implementată.

Tema II: Transparența Finanțării Partidelor Politice

47. Se reamintește că GRECO în Raportul de Evaluare a adresat 13 recomandări României cu referire la Tema II. Conformitatea cu aceste recomandări va fi analizată în cele ce urmează.
48. Ca o informație generală, autoritățile din România au raportat că după publicarea Raportului de Evaluare, Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) a organizat o serie de întâlniri cu reprezentanți ai Curții de Conturi (CC), Agenției Naționale de Integritate (ANI), Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) și reprezentanți ai partidelor politice parlamentare și ONG-uri. Ei au discutat o serie de propuneri ale AEP privitoare la implementarea recomandărilor și la modurile de a îmbunătăți și de a crește eficiența supervizării finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale. Ca urmare a unei înțelegeri între actorii implicați în discuțiile de mai sus, AEP și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) au dezvoltat proiectul în asociere „Sprijinirea Autorității Electorale Permanente (AEP) și a administrației publice locale din România în implementarea celor mai bune practici în managementul procesului electoral”, în cadrul căruia AEP a beneficiat de consultanță din partea a doi experți internaționali în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.
49. Acești experți internaționali și-au finalizat rapoartele între martie și aprilie 2012, și bazat pe concluziile lor, AEP a finalizat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 334/2006 asupra

finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale (denumit în continuare Proiect de Lege), a supus-o dezbaterii publice și a trimis-o diferitelor ministere pentru avizare, anterior aprobării sale de către Guvern.

50. Mai mult, Parlamentul și-a exprimat sprijinul pentru adoptarea legislației revizuite privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, cu scopul de a crește transparența și a consolida integritatea în aceste domenii, luând în considerare prezentele recomandări date de GRECO. Acest lucru s-a materializat în Declarația nr. 2/2012 pentru implementarea noii Strategii Naționale Anticorupție 2012-2015, care a fost adoptată în ședință comună a Camerei Deputaților și a Senatului.
51. În ultimul rând, autoritățile adaugă faptul că intrarea în vigoare a amendamentelor legislative descrise mai sus vor presupune ulterior și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 749/2007 pentru aprobarea Normelor Metodologice pentru aplicarea Legii 334/2006 de finanțare a activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

Recomandarea i.

52. GRECO a recomandat (i) să clarifice modul în care activitatea financiară a diferitelor tipuri de structuri ale partidelor politice este contabilizată în conturile partidelor politice, (ii) să examineze modalități de a crește transparența contribuțiilor „terțelor părți” (de exemplu, entități separate, grupuri de interese)
53. Cu privire la prima parte a recomandării, autoritățile române raportează că AEP a emis Instrucțiunea nr. 1/2012, articolul 2⁶, ale cărui scopuri sunt să clarifice anumite aspecte teoretice (care ar putea fi o sursă de probleme în practică) ale Ordinului Ministerului Economiei și Finanțelor (OMEF) nr. 1969/2007 pentru aprobarea reglementărilor contabile pentru persoanele juridice fără scop patrimonial. Această Instrucțiune a fost trimisă tuturor partidelor politice și a fost publicată pe site-ul AEP. Mai mult, autoritățile se referă la ghidul metodologic despre finanțarea și controlul partidelor politice și al campaniilor electorale, publicat în 2012, care conține cerințele de contabilitate aplicabile structurilor în legătură cu partidele politice și de sesiunile duse la îndeplinire de experții AEP în timpul cărora experții consiliază trezorerii partidelor politice în domeniul cerințelor de contabilitate. O listă lungă de informații este oferită și asupra autonomiei curente a entităților aflate în legătură cu partidele politice, în particular institutele politice. Evaluarea PNUD desfășurată mai devreme în acest an a ajuns la concluzia că este nevoie să se clarifice definiția persoanelor conectate cu un partid politic sau un candidat.
54. Proiectul de lege care modifică *Legea nr. 334/2006 pentru finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale* prevede un amendament la Legea 334/2006⁷ care va obliga partidele politice să prezinte rapoarte detaliate asupra veniturilor și cheltuielilor din anul precedent realizate atât de ele, cât și de persoanele aflate în legătură directă sau indirectă cu partidele politice,

⁶ Articolul 2 din Instrucțiunea nr. 1/2012 AEP stipulează: "Art 2. - (1) Organizațiile teritoriale ale partidelor politice și structurile partidelor politice prevăzute la art. 4 alin. (4) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, cu modificările și completările ulterioare, își organizează și conduc contabilitatea proprie până la nivel de bilanță de verificare, fără a întocmi situații financiare anuale. (2) Partidele politice organizează și conduc contabilitatea astfel încât să fie disponibile informațiile necesare privind activitatea desfășurată de organizațiile teritoriale și structurile prevăzute la alin. (1)."

⁷ Articolul propus din Proiectul de lege: „Art. 38¹. – Anual, până la data de 30 aprilie, partidele politice au obligația de a depune la Autoritatea Electorală Permanentă un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor realizate în anul precedent. (2) Rapoartele prevăzute la alin. (1) vor include și detalieri ale veniturilor și cheltuielilor structurilor interne ale partidelor politice prevăzute la art. 4 alin. (4) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, cu modificările și completările ulterioare, ale veniturilor și cheltuielilor persoanelor aflate în legătură directă sau indirectă cu partidul politic, precum și ale formelor de asociere prevăzute la art. 13 din prezenta lege.”

precum și de toate formele de asociere reglementate de articolul 13 din Legea nr. 334/2006. În plus, pentru a asigura consolidarea conturilor, partidele politice vor trebui să desemneze, la nivel național și județean, persoane responsabile cu înregistrarea tuturor activităților financiare, conform cu dispozițiile legii aplicabile⁸. În prezent, situațiile financiare ale tuturor unităților teritoriale ale unui partid politic sunt consolidate la nivel județean și apoi național, conform regulilor descrise la recomandarea ii.

55. Cu privire la a doua parte a recomandării, ca urmare a concluziilor similare formulate de PNUD referitor la nevoia de a clarifica relațiile dintre terți, pe de o parte, și partidele politice și candidații pe de altă parte, Proiectul de lege a fost modificat; acum se referă la: a) un set de criterii care permit să se determine când o persoană juridică se află în legătură cu un partid politic, alianță electorală sau un candidat și este considerată sub controlul direct sau indirect al partidului politic sau ca terț care să fie inclus în situațiile financiare ale unui participant la campanie (partid, candidat etc); aceste criterii iau în considerare structura de proprietate, puterea de control prin drepturi de vot, alte forme de control (art. 34⁵); b) stabilirea unui registru public al terților, coordonat de AEP (art. 34⁶); c) o limită superioară a cheltuielilor angajate de terți, depinzând de tipul de alegeri (parlamentare, prezidențiale, locale și euro-parlamentare); d) competența birourilor electorale de a determina când un terț desfășoară propagandă fără a fi înregistrat și de a notifica asemenea cazuri AEP; aceasta din urmă poate aplica sancțiunile necesare prevăzute de lege; e) terții sunt de asemenea obligați să trimită rapoarte detaliate la AEP, în termen de 15 zile de la data alegerilor, asupra cheltuielilor din campania electorală (art. 38 alin. 2). Autoritățile române evidențiază că toate contribuțiile făcute de persoane fizice și juridice în timpul alegerilor locale din Iunie 2012 au fost publicate săptămânal pe site-ul AEP.
56. GRECO reține informațiile de mai sus și de asigurările date de autoritățile române conform cărora toate structurile teritoriale trebuie să fie luate în considerare pentru consolidarea situațiilor financiare ale partidului. Amendamentele contemplate de proiectul de lege pentru modificarea *Legii nr. 334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale* par a fi de actualitate astfel încât să asigure consolidarea generală a conturilor cu includerea tuturor entităților în legătură directă sau indirectă cu un partid politic și criterii și clarificări suplimentare de a determina entitățile în cauză. Același lucru se aplică și pentru a doua parte a recomandării și noile dispoziții contemplate de proiectul de lege par să răspundă îngrijorărilor ce au stat la baza recomandării, în privința terților în contextul campaniilor electorale. În prezent, aceste diverse îmbunătățiri sunt încă în procesul de elaborare și adoptare.
57. GRECO concluzionează că recomandarea i a fost parțial implementată.

Recomandarea ii.

58. GRECO a recomandat să se asigure că toate entitățile sub controlul partidelor politice, precum și filialele județene (inclusiv sectoarele municipiului București) ale partidelor politice țin evidențe contabile corespunzătoare.
59. Autoritățile din România raportează cu privire la diverse norme și principii care au fost deja menționate în raportul de evaluare. Legea nr. 334/2006 cere partidelor politice să organizeze propriile lor registre contabile în conformitate cu prevederile în vigoare în prezent. Autoritățile române indică de asemenea faptul că normele contabile pertinente sunt cele generale, prevăzute în Legea nr. 82/1991 privind contabilitatea, dar și cele specifice prevăzute în *Ordinul nr.*

⁸ Articolul din proiectul de lege prevede: "Partidele politice au obligația de a-și desemna la nivel național și județean persoane responsabile cu asigurarea evidenței operațiunilor financiare conform dispozițiilor legale în vigoare."

1969/2007 privind reglementările contabile pentru persoanele juridice fără un interes patrimonial. Raportul de evaluare a indicat faptul că acest ordin solicită tuturor partidelor și entităților afiliate care au personalitate juridică să păstreze o evidență contabilă în partidă dublă și să întocmească situații financiare anuale. Ordinul enumeră categoria entităților care intră sub incidența acestor cerințe, inclusiv partide politice și asociații.

60. Ei au subliniat, de asemenea, că, în 2010, AEP a identificat mai multe nereguli în modul în care unitățile teritoriale ale partidelor țin evidența contabilității lor și a conturilor, toți fiind sancționați cu avertismente. Autoritățile române se referă totuși la faptul că, în mod normal, contravențiile sunt supuse unei varietăți largi de amenzi (până la 40.000 de lei), în conformitate cu Legea nr. 82/1991 privind contabilitatea. În același timp, se face referire la sancțiunile prevăzute de Legea nr. 334/2006, privind amenzile între 5.000 - 25.000 de lei.
61. Se face referire la ghidul metodologic din iulie 2012, adoptat de către AEP (Instrucțiunea nr. 2/2012), care conține reglementările contabile aplicabile pentru organizațiile teritoriale ale partidelor politice. O copie a acestuia a fost furnizată: documentul, care cuprinde cinci articole, include pe scurt problema menționată mai sus: *“Art. 2 - (1) Organizațiile teritoriale ale partidelor politice și structurile partidelor politice menționate la art. 4. alin. (4) din Legea nr. 14/2003 privind partidele politice, cu modificările și completările ulterioare, organizează și conduc contabilitatea proprie la nivel de balanță de verificare, fără a întocmi situații financiare anuale. (2) Partidele politice organizează și conduc contabilitatea, astfel încât informațiile necesare cu privire la activitatea unor organizații regionale și structurile menționate la alin. (1) trebuie să fie disponibile.”*
62. Autoritățile reiterează faptul că proiectul de lege (art. 38¹ alin. (1) și (2)) are drept scop impunerea, în sarcina partidelor politice, a obligației de a depune situațiile financiare anuale la AEP în termen de 15 zile după depunerea la autoritățile fiscale și a unui raport de venituri și cheltuieli înainte de 30 aprilie, pentru anul precedent. Acestea din urmă trebuie să includă detalii privind veniturile și cheltuielile tuturor structurilor interne ale partidelor politice, ale persoanelor în legătură directă sau indirectă cu partidele politice, precum și a tuturor formelor de asociere prevăzute la art. 13 din Legea nr. 334/2006. Așa cum a fost indicat mai devreme, și pentru a asigura consolidarea conturilor, partidele politice vor fi obligate să desemneze la nivel național și județean, persoanele responsabile pentru înregistrarea tuturor activităților financiare în conformitate cu prevederile legale în vigoare. În timpul discuției prezentului raport, autoritățile române au furnizat asigurări că, urmare a normelor existente, a) toate entitățile unui partid politic trebuie să păstreze evidențe contabile într-un mod care permite structurilor centrale să pregătească versiunile consolidate, și b) că acest lucru se aplică de asemenea - în practică - și celor mai mici unități teritoriale, adică sectoarelor (care există numai în București). Modificările elaborate vor consacra această obligație pentru structurile din sectoare, dar controalele mai sus menționate au deja ca scop asigurarea conformității cu normele la toate nivelurile teritoriale/ organizatorice.
63. GRECO ia la cunoștință cele de mai sus și de clarificările și asigurările date de autoritățile române. Eforturile de supraveghere și atenția acordată în special structurilor locale ale partidelor merg în direcția indicată de recomandare. Desemnarea persoanelor responsabile în vederea consolidării este o altă propunere care abordează preocupările de bază ale recomandării. GRECO încurajează, desigur, autoritățile române să se asigure că modificările preconizate se materializează și, în ansamblu, este mulțumit de modul de implementare al acestei recomandări.
64. GRECO concluzionează că recomandarea ii a fost tratată satisfăcător.

Recomandarea iii.

65. GRECO a recomandat de a solicita partidelor politice să prezinte conturile consolidate către Autoritatea Electorală Permanentă și de a face un rezumat adecvat la dispoziția publicului.
66. Autoritățile din România indică faptul că articolul 38 din proiectul de lege va obliga partidele politice să își depună rapoartele financiare detaliate pentru AEP anual, în termen de 15 zile de la înregistrarea acestora la autoritățile fiscale (această obligație se aplică tuturor persoanelor juridice, indiferent de cifra de afaceri). AEP va publica aceste situații financiare pe site-ul său în termen de 5 zile de la primire. Personalul AEP a cerut deja partidelor politice în timpul controalelor anuale, în 2011 și 2012, să prezinte, în plus față de alte documente, declarații financiare anuale ale acestora.
67. GRECO întâmpină faptul că proiectul de lege prevede în mod explicit pentru depunerea situațiilor financiare la AEP, și publicarea ulterioară a acestora pe site-ul AEP, în conformitate cu recomandarea. Odată adoptate, dispozițiile prevăzute în proiectul de lege vor umple un decalaj important în ceea ce privește transparența generală a partidelor politice prin acordarea, de asemenea, a accesului la informații către publicul larg – cu condiția ca aspectele ce țin de consolidarea menționate mai sus să fie deja rezolvate.
68. GRECO concluzionează că recomandarea III a fost parțial implementată.

Recomandarea iv.

69. GRECO a recomandat să se lua măsuri adecvate i) să se asigure că donațiile în natură de către partide și participanții la campania electorală (altele decât munca de voluntariat de către non-profioniști) sunt corect identificate și contabilizate la valoarea lor de piață, sub formă de donații, ii) pentru a clarifica situația juridică a împrumuturilor.
70. Autoritățile din România raportează că Ordonanța Guvernului nr. 24, care stabilește o serie de norme privind evaluarea activelor, inclusiv în donațiile în natură, a intrat în vigoare în 2011. Evaluarea activelor se efectuează de către orice persoană care este un evaluator autorizat în temeiul prezentei Ordonanțe. Se face, de asemenea, trimitere la faptul că Consiliul Standardelor Internaționale de Contabilitate (IASB) a publicat IFRS 13 privind *Evaluarea la valoarea justă* în mai 2012. Acest nou standard înlocuiește justa orientare în măsurarea valorilor cuprinse în IFRS-uri individuale. IFRS 13 definește valoarea justă ca prețul care ar fi primit în schimbul vânzării unui activ sau plata pentru a transfera o dată pasiv, adică un preț de ieșire, într-o tranzacție normală între participanții la piață la data evaluării.
71. Proiectul de lege include dispoziții noi⁹ care necesită evaluarea a bunurilor mobile și imobile (imobiliar) donate partidelor politice, precum și evaluarea serviciilor gratuite efectuate de evaluatori autorizați, în conformitate cu Ordonanța Guvernului nr. 24/2011 și înregistrarea acestor contribuții la valoarea lor de piață.
72. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, autoritățile se referă la ghidul metodologic sus-menționat privind finanțarea și controlul partidelor politice și a campaniilor electorale, care conține

⁹ Articolul propus de proiectul de lege prevede următoarele: " (8¹) Evaluarea bunurilor și serviciilor prevăzute la alin. (8) se efectuează potrivit Ordonanței Guvernului nr. 24/2011 privind unele măsuri în domeniul evaluării bunurilor. Art. 8 - (2) Donațiile de bunuri și servicii prestate cu titlu gratuit vor fi reflectate în contabilitate la valoarea de piață. În vederea înregistrării în contabilitate, evaluarea se va realiza de către evaluatori autorizați potrivit Ordonanței Guvernului nr. 24/2011 privind unele măsuri în domeniul evaluării bunurilor".

normele aplicabile referitoare la sursele de venit admisibile pentru partidele politice și la Instrucțiunea AEP nr. 1/2012, al cărui articol 1 prevede că "*Finanțarea partidelor politice cu împrumuturi este interzisă și poate atrage sancțiune prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din Legea nr 334/2006*". Mai mult decât atât, proiectul de lege include noi prevederi¹⁰ care interzic creditele ca sursă de finanțare pentru partidele politice, precum și candidații implicați în campaniile electorale.

73. GRECO salută măsurile deja luate sau în curs de adoptare. În ceea ce privește prima parte a recomandării, GRECO este satisfăcut să vadă că măsurile practice au fost deja adoptate pentru evaluarea corespunzătoare a prestațiilor în natură. GRECO speră că problema va fi totuși ținută sub revizuire având în vedere riscul de contradicție între anumite reguli¹¹. Dar GRECO este mulțumit să vadă că această parte a recomandării a fost adresată. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, instrucțiunea AEP nr. 1/2012 explică clar faptul că partidele politice nu pot utiliza împrumuturi (care a fost una dintre interpretările posibile ale Legii nr. 334/2006 aplicabilă în prezent). Problemă are nevoie de clarificări în ceea ce privește împrumuturile în contextul finanțării campaniei și GRECO este satisfăcut de faptul că modificările prevăzute vor clarifica această problemă, de asemenea.
74. GRECO concluzionează faptul că recomandarea iv a fost parțial implementată.

Recomandarea v.

75. *GRECO a recomandat i) să se ceară ca toate donațiile să fie, ca regulă, înregistrate și incluse în documentele contabile ale partidelor politice și ale participanților de campanie, ii) să se introducă o cerință ca toate care depășesc un anumit prag să se execute prin intermediul sistemului bancar.*
76. Autoritățile din România recunosc distincția problematică între donații și "daruri de mână", identificate în raportul de evaluare, ceea ce duce la obligația de înregistrare doar a donațiilor peste echivalentul a 420 de euro (la momentul vizitei). În scopul de a clarifica interpretarea acestor prevederi, ultima teză a art. 6 alin. (1) din HG nr. 749/2007 va fi abrogată când HG nr. 749/2007 va fi modificată. Se așteaptă ca procesul de modificare să fie inițiat după ce proiectul de lege va fi adoptat. Acesta din urmă prevede (art. 8 alin 1) că: "*Toate donațiile, **indiferent de valoarea lor**, vor fi înregistrate și evidențiate în mod corespunzător în documentele contabile, cu menționarea datei la care au fost făcute și a altor informații care să permită **identificarea** surselor de finanțare și a **donatorilor***".
77. Ca răspuns la a doua parte a recomandării, proiectul de lege obligă ca toate contribuțiile financiare ce depășesc 1 salariu minim brut la nivel național (aprox. 140 euro) să se facă numai

¹⁰ Articol din proiectul propus prevede: "(2) Partidele politice nu pot lua sau acorda împrumuturi în bani. (3) Candidații nu pot lua sau acorda împrumuturi în bani cu scopul finanțării partidelor politice sau a campaniilor electorale. (4) Partidele politice nu pot avea și folosi alte surse de finanțare decât cele prevăzute la alin. (1)."

¹¹ GRECO reamintește că versiunea actuală a Legii nr. 334/2006 conține două seturi de dispoziții privind donațiile în natură: a) articolul 6 prevede că reducerile de peste 20% din valoarea bunurilor și a serviciilor oferite partidelor și candidaților vor fi considerate ca fiind donații și înregistrate conform reglementărilor emise de Ministerul Finanțelor Publice"; b) articolul 8 alin. (2) prevede că toate donațiile sub formă de bunuri sau servicii cu titlu gratuit trebuie să fie înregistrate la valoarea lor reală, "stabilită în conformitate cu legea.

Acest lucru ar putea fi problematic în cazul în care anumite servicii sau bunuri sunt furnizate la un preț simbolic; s-ar părea că lipsa de coerență de mai sus va persista.

prin intermediul sistemului bancar; aceasta se referă la normele generale aplicabile finanțării partidelor politice, precum și la normele specifice privind finanțarea campaniilor electorale¹².

78. GRECO ia la cunoștință informațiile furnizate. Prevederilor propuse în proiectul de lege, în cazul adoptării acesteia, par să îndeplinească toate preocupările care stau la baza acestei recomandări (punctul 116). Pentru moment, acestea sunt încă proiecte de amendamente.
79. GRECO concluzionează faptul că recomandarea v a fost parțial implementată.

Recomandarea vi.

80. *GRECO a recomandat să se ofere clarificări cu privire la finanțarea admisă generată de "servicii interne", precum și organizarea de evenimente, precum și cu privire la modul în care venitul generat prin prezenta să fie contabilizate.*
81. Autoritățile din România au raportat că, în plus față de orientările furnizate trezorerierilor partidelor politice cu privire la modalitățile de înregistrare a veniturilor generate din alte surse care nu sunt în mod explicit enumerate în Legea nr 334/2006, Instrucțiunea AEP nr. 1/2012 cuprinde dispoziții care vizează clarificarea expresiei veniturilor "provenite din servicii interne", precum și din organizarea de reuniuni și seminarii cu o temă politică, economică sau socială, și activități sportive și de recreare¹³. În același timp, se face trimitere la *Ordinul Ministerului Economiei și Finanțelor nr. 1969/2007 privind aprobarea reglementărilor contabile pentru persoanele juridice fără un interes patrimonial* pentru modalitățile de înregistrare a acestor venituri în registrele contabile (în acest Ordin, veniturile generate de exemplu de vânzarea biletelor vor fi înregistrate în contul 739 „alte venituri” care este divizat în alte sub-conturi referitoare la venituri din organizarea reuniunilor și a seminariilor, a veniturilor din editare și vânzarea materialelor de propagandă, venituri din activități culturale, sportive și de recreare etc).
82. O altă propunere, prevăzută în prezent în proiectul de lege, este de a abroga în art. 12 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 referirea la veniturile generate de serviciile interne, dar să se păstreze trimiterea la veniturile generate de evenimente, în timp ce detaliază aceste surse de venit: *“venituri din vânzarea de bilete sau de taxele de participare pentru reuniuni culturale, sportive și de divertisment, precum și la seminarii cu un subiect politic, economic sau social”*. Autoritățile române indică faptul că în practică, AEP nu s-a confruntat cu situații în care sursele de venit menționate mai sus să fie utilizate pentru a ascunde anumite donații: partidele politice nu obțin venituri din vânzările de carduri de membru sau alte taxe la organizarea de evenimente întrucât este dificil pentru partide să atragă persoane care să plătească pentru acestea.
83. GRECO ia cunoștință de cele de mai sus. Se pare că Instrucțiunea AEP nr. 1/2012 a introdus clarificări suplimentare și adecvate. GRECO este, de asemenea, încântat să vadă că AEP nu a

¹² Modificarea propusă prevede că "Art. 5¹- *Donațiile în bani a căror valoare depășește un salariu de bază minim brut pe țară se vor efectua numai prin conturi bancare. Art. 23¹ – (1) Donațiile în bani după data începerii perioadei electorale de la persoane fizice sau juridice a căror valoare depășește 1 salariu de bază minim brut pe țară se vor efectua numai prin conturile bancare de campanie*".

¹³ Articolele 3-5 din Instrucțiunea AEP nr. 1/2012 stipulează că: "Art. 3. – (1) Prin venituri obținute din servicii interne se înțelege veniturile obținute din prestările de servicii către membrii partidului politic, de tipul celor prevăzute mai jos: a) servicii livrate prin utilizarea aparatului birotice aflate în patrimoniul partidului politic; b) eliberarea de carduri de membru de partid; c) vânzarea de articole cu însemnele partidului politic, de genul insignelor, pixurilor, agendelor și calendarelor. Art. 4. - Prin venituri obținute din organizarea de întruniri și seminarii cu tematică politică, economică sau socială și din acțiunile culturale, sportive și distractive se înțelege veniturile obținute din bilete și taxe de participare la aceste evenimente. Art. 5 - Înregistrarea în contabilitate a veniturilor prevăzute la art. 3 și 4 se face conform Ordinului Ministrului Economiei și Finanțelor nr. 1969/2007 privind aprobarea reglementărilor contabile pentru persoanele juridice fără scop patrimonial, cu modificările și completările ulterioare."

fost confruntat cu situații în care normele privind donațiile au fost eludate de către aceia cu privire la sursele de venit generate de veniturile părților proprii.

84. GRECO concluzionează faptul că recomandarea vi a fost implementată satisfăcător.

Recomandarea vii

85. *GRECO recomandă modificarea normelor privind prezentarea situațiilor financiare cu privire la campaniile electorale pentru Autoritățile Electorale Permanente (AEP), astfel încât toate cererile legitime și datoriile sunt în mod adecvat urmată de AEP.*

86. Autoritățile din România raportează că dispoziții în acest sens au fost incluse în proiectul de lege¹⁴; dacă este adoptată, acestea ar necesita ca a) partidele politice și candidații independenți să cheltuiască toate donațiile și legatele primite pentru campanie până la momentul depunerii raportului privind veniturile și cheltuielile electorale, precum și pentru plata cheltuielilor din timpul alegerilor; b) mandatarii financiari să prezinte rapoarte detaliate la AEP privind veniturile și cheltuielile partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale și a candidaților independenți în termen de 15 zile de la data alegerilor; c) partidele politice și candidații independenți să prezinte o listă a creditorilor lor în legătură cu finanțarea campaniei lor, precum și valoarea acestor datorii; d) partidele politice și candidaților individuali să raporteze trimestrial la AEP statutul de datoriile lor, până când acestea sunt plătite în întregime.

87. GRECO apreciază aceste dispoziții ale proiectului de lege. Dacă se adoptă, acestea vor spori transparența finanțării campaniilor electorale din România.

88. GRECO concluzionează că recomandarea vii a fost parțial implementată.

Recomandarea viii.

89. *GRECO recomandă să se solicite partidelor politice să își supună conturile anuale - care urmează să fie prezentate la Autoritatea Electorală Permanentă, așa cum se recomandă mai devreme - unui audit independent, înainte de trimiterea lor.*

90. Autoritățile din România precizează că Legea nr. 82/1991 privind contabilitatea a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2011, care a fost publicată în Monitorul Oficial la 22 aprilie 2011. În conformitate cu amendamentele sus-menționate ¹⁵, partidele politice care

¹⁴ Modificările propuse după cum urmează: "Art. 34³ - (1) Partidele politice și candidații independenți au obligația de a utiliza donațiile și legatele primite pentru campania electorală pentru a efectua plata cheltuielilor angajate în perioada electorală până la expirarea termenului pentru depunerea raportului de venituri și cheltuieli. (2) Sumele necheltuite prevăzute la alin. (1) se fac venit la bugetul de stat", Art. 38 - (1) În termen de 15 zile de la data desfășurării alegerilor, mandatarii financiari sunt obligați să depună la Autoritatea Electorală Permanentă rapoartele detaliate ale veniturilor și cheltuielilor electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiile cetățenilor români aparținând minorităților naționale și ale candidaților independenți, precum și listele persoanelor către care sunt înregistrate datoriile ca urmare a campaniei electorale și cuantumul acestora. (4) Rapoartele prevăzute la alin. (1) și (2), lista persoanelor către care sunt înregistrate datoriile ca urmare a campaniei electorale, precum și cuantumul datoriilor, se publică de Autoritatea Electorală Permanentă în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 60 de zile de la publicarea rezultatului alegerilor. (5) În situația în care la data depunerii raportului detaliat de venituri și cheltuieli electorale, candidații sau partidele politice înregistrează datorii, aceștia au obligația să raporteze trimestrial Autorității Electorale Permanente stadiul achitării datoriilor înregistrate în campania electorală până la data achitării integrale a acestora".

¹⁵ Amendamentul propus are următorul cuprins: "Conturile anuale ale persoanelor juridice de drept public sunt supuse auditului statutar, realizată de auditorii statutari, persoane fizice sau juridice, astfel cerute de lege. În înțelesul prezentei legi,

beneficiază de finanțare din partea statului (în prezent 5 partide politice), trebuie să aibă conturile anuale auditate de către auditori autorizați. Această regulă, care nu este specifică partidelor politice, se referă la “toate persoanele juridice fără scop patrimonial ce primesc subvenții publice”. Această cerință introdusă recent va fi, de asemenea, inclusă în legislație și o dispoziție în acest sens a fost introdusă în proiectul de lege¹⁶, care prevede, de asemenea, faptul că rapoartele de audit trebuie să fie comunicate de către partidele politice AEP. În ultimele lor comentarii, autoritățile române se referă, de asemenea, la standardele generale privind independența auditorilor, obiectivitatea și integritatea profesională cuprinse în recenta Hotărâre a Guvernului nr. 433/2011; acesta din urmă include, de asemenea, un articol 59 privind prevenirea conflictului de interese în relația cu clientul. Ei indică de asemenea faptul că, după ce modificările aduse Legii 334/2006 vor fi adoptate, vor fi incluse reguli suplimentare pentru a evita ca auditul să se poată face de către un membru de partid sau de către același furnizor de servicii de audit pentru mai mult de 4 ani la rând.

91. GRECO apreciază schimbările de mai sus deja în vigoare în urma modificărilor din 2011 în ceea ce privește obligațiile “persoanelor juridice fără scop patrimonial care primesc subvenții publice”. GRECO a recunoscut, în Raportul de Evaluare, că cerințele de audit ar trebui să se aplice cel puțin partidelor politice majore, în scopul de a evita procedurile greoaie în ceea ce privește partidele excesiv de mici, cu mijloace administrative puține sau chiar deloc. Numărul de partide în prezent supuse unor cerințe de audit pare destul de scăzut în comparație cu numărul total de partide înregistrate (47 la momentul vizitei, dintre care 15 au fost considerate active), dar s-ar părea că partidele majore sunt cuprinse de către criteriile de subvenționare publică. GRECO de asemenea consideră bine venită recenta introducere a principiilor generale privind independența și integritatea și a regulilor referitoare la conflictele de interese cu un client. Cele din urmă sunt în prezent bazate pe presupunerea că entitatea auditată este o entitate economică. GRECO încurajează astfel România să completeze, așa cum este planificat, normele existente cu garanții suplimentare, care să ia în considerare specificul relației cu clienții cu partidele politice.

92. GRECO concluzionează faptul că recomandarea viii a fost parțial implementată.

Recomandarea ix.

93. *GRECO a recomandat i) să se dea Autorității Electorale Permanente (AEP) întreaga responsabilitate de a monitoriza în conformitatea cu Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activităților partidelor politice și a campaniilor electorale, ii) să se consolideze eficiența supravegherii AEP asupra partidului și finanțării campaniilor electorale, inclusiv dotarea AEP cu puteri de control suplimentare în ceea ce privește cheltuielile partid și de alte entități decât partidele politice, precum și resurse umane suficiente și de altă natură pentru a efectua această sarcină.*

94. Autoritățile din România au explicat că între sarcinile Curții de Conturi (CC) și cele ale AEP este o confuzie mult mai aparentă decât reală: a) Curtea de Conturi este competentă pentru controlul subvențiilor publice, în conformitate cu art. 35 alin (2) din Legea nr 334/2006 (care prevede “controlul subvențiilor de la bugetul de stat se va face, de asemenea, simultan de către Curtea de Conturi, în conformitate cu prevederile Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi”); b) cu excepția puterii de control simultan dat Curții de Conturi, mai sus-menționat, unica autoritate pe deplin responsabilă pentru monitorizarea conformității cu Legea nr. 334/2006

persoanele juridice de drept public pe termen lung se înțeleg (...) persoanele juridice fără un interes patrimonial care primesc subvenții publice.”

¹⁶ Modificarea propusă prevede următoarele: “Partidele politice care primesc subvenții publice trebuie să aibă un audit anual extern al situațiilor lor financiare. Rapoartele de audit vor fi prezentate către AEP.”

și pentru aplicarea sancțiunilor este AEP; c) în plus, AEP a semnat un protocol cu Curtea de Conturi, detaliind modul în care aceste controale simultane urmează să fie efectuate; d) în Strategia Națională Anticorupție (SNA), aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 215/2012, AEP este cea care a fost desemnată ca singura autoritate responsabilă de implementarea obiectivului *Creșterea transparenței partidelor politice și a finanțării campaniilor electorale*.

95. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, autoritățile se referă: a) la Strategia Națională Anticorupție recent adoptată, care propune completarea resurselor umane pentru Departamentul de Control al Finanțării Partidelor Politice, cu o creștere de 11 poziții în organigrama și resurse financiare suplimentare; este planificată angajarea de personal suplimentar în 2013; b) la proiectul intitulat "*Sprrijin pentru Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) și administrația publică locală din România pentru implementarea celor mai bune practici în gestionarea proceselor electorale*", realizat de către AEP și PNUD; c) la articolul 35 alin. (1) din proiectul de lege care propune că "AEP este abilitată să controleze respectarea prevederilor legale privind veniturile și cheltuielile partidelor politice, ale alianțelor politice sau electorale, ale candidaților independenți, precum și legalitatea finanțării campaniilor electorale"; d) la art. 35¹ din proiectul de lege care prevede că „*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 terți. (2) Persoanele fizice și juridice prevăzute la alin. (1) au obligația să pună la dispoziția reprezentanților Autorității Electorale Permanente documentele și informațiile solicitate. (3) Partidele politice au obligația de a permite accesul organelor de control ale Autorității Electorale Permanente în sediile lor. (4) Partidele politice au obligația de a prezenta Autorității Electorale Permanente toate documentele și informațiile solicitate în termen de cel mult 15 zile de la solicitare.*”
96. GRECO apreciază evoluțiile raportate în ceea ce privește clarificarea responsabilităților AEP și ale Curții de Conturi pentru monitorizarea implementării Legii nr. 334/2006. GRECO nu se opune unui anumit nivel de suprapunere, dar reamintește faptul că preocuparea exprimată în Raportul de Evaluare a fost cu privire la faptul că, în practică, atât AEP, cât și Curtea de Conturi, se concentrează numai pe marile partide care primesc subvenții publice, și că prima își exercita supravegherea numai în ceea ce privește veniturile partidelor politice, în timp ce aceasta din urmă a luat responsabilitatea pentru controlul cheltuielilor. De asemenea, nu a existat nicio responsabilitate clară recunoscută în practică de către oricare dintre aceste organisme în ceea ce privește supravegherea finanțării campaniilor electorale. Se pare că proiectul de lege, odată adoptat, va preciza faptul că AEP va monitoriza întreaga activitate financiară a partidelor politice și a candidaților pentru alegeri. Proiectul de lege prevede, de asemenea, introducerea unor competențe de control suplimentare pentru AEP. Este, de asemenea, avută în vedere creșterea personalul AEP; GRECO apreciază, desigur, această propunere, dar reiterează importanța ocupării tuturor pozițiilor prevăzute decât crearea de posturi noi, care nu vor fi ocupate (la momentul vizitei, problema a fost că doar jumătate din personalul la care AEP are dreptul era de fapt numit). Până la adoptarea finală a măsurilor avute în vedere, inclusiv clarificări suplimentare și îmbunătățiri, GRECO poate concluziona doar că prezenta recomandare nu a fost pe deplin implementată încă.
97. GRECO, de asemenea, se așteaptă să fie furnizate elemente care să demonstreze capacitatea AEP de a aborda problemele majore recurente, inclusiv cheltuielile excesive în timpul campaniilor electorale și a surselor de finanțare nedeclarate, care au fost menționate în Raportul de Evaluare. Informațiile furnizate de către autorități în ceea ce privește sancțiunile aplicate până în prezent

sugerează că AEP își confirmă progresiv poziția și autoritatea, dar, de asemenea, faptul că încălcările depistate se referă la criteriile formale.¹⁷

98. GRECO concluzionează faptul că recomandarea ix a fost parțial implementată.

Recomandarea x.

99. *GRECO a recomandat consolidarea cooperării și coordonarea eforturilor la nivel operațional și executiv dintre Autoritatea Electorală Permanentă, Curtea de Conturi, administrația fiscală și Agenția Națională de Integritate.*

100. Autoritățile din România raportează că au avut loc la diverse întâlniri în 2011 (în total șapte¹⁸) cu scopul de a analiza modalitățile de cooperare consolidate. Reprezentanții celor patru organisme menționate în recomandarea au fost implicate în aceste consultări și, ca urmare, AEP a semnat protocoale de cooperare cu Curtea de Conturi, ANI și un altul cu ANAF este în curs de pregătire.

101. GRECO apreciază măsurile luate de autorități în scopul de a spori cooperarea și coordonarea în domeniul supravegherii finanțării politice.

102. GRECO concluzionează faptul că recomandarea x a fost implementată satisfăcător.

Recomandarea xi.

103. *GRECO a recomandat să se prevadă în Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, care suspiciunile electorale permanente, raportul autorității de infracțiuni penale la organele competente de drept penal.*

104. Autoritățile din România raportează că proiectul de lege¹⁹ include o dispoziție care obligă în mod explicit AEP să informeze organele de urmărire penală ori de câte ori apare o suspiciune de infracțiune în cursul controalelor efectuate de AEP.

105. GRECO ia la cunoștință informațiile primite și așteaptă cu nerăbdare adoptarea finală a proiectului de propunere.

¹⁷ 1) O secțiune județeană nu a respectat obligația trimiterii la sediul central a listei persoanelor fizice care au făcut donații într-un an fiscal a căror valoare cumulată a depășit 10 salarii minime brute la nivel național, în scopul de a fi publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, se sancționează cu avertisment și confiscarea a 18.540 lei; 2) pentru aceeași încălcarea, un alt partid a fost sancționat cu un avertisment și confiscarea a 8.516 de lei; 3) pentru nepublicarea numărului de identificare personal al donatorilor, un partid a fost sancționat cu avertisment; pentru că nu a prezenta documente care să permită identificarea donatorilor, același partid a fost sancționat cu o amendă de la 5.000 lei și confiscarea a 10.819,21 lei; 4) un partid a primit o donație de la Instituția Prefectului județului pentru care a fost sancționat cu amendă de la 5.000 lei și confiscarea 6.070 lei; 5) un partid a acceptat donații de la 4 cetățeni străini pentru care a fost sancționat cu un avertisment și confiscarea 8.271 lei; 6) un partid a obținut venituri din activități comerciale (subînchiriere sediu), pentru care a fost sancționat cu amendă de la 5.000 lei și confiscarea a 3.700 de lei; 7) unul dintre partide nu a publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, toate veniturile obținute din alte surse, până la data de 31 martie, pentru care a fost sancționat cu amendă de la 5.000 lei și confiscarea a 6.012,49 lei; 8), de asemenea, APE sancționează cu avertisment și confiscarea a 312,10 lei un partid pentru utilizarea subvențiilor publice la plata penalităților de întârziere la furnizori, precum și a unei amenzi; 9) în contextul alegerilor locale din 2012, personalul AEP a propus sancțiuni împotriva a 986 candidați care nu au depus la AEP rapoartele detaliate de venituri și cheltuieli și sancționarea unui partid politic cu confiscarea a 698 lei; aceste propuneri sunt în prezent în evaluarea conducerii instituției.

¹⁸ Pe 20 aprilie, 11 mai, 18 mai, 8 iunie, 22 iunie, 17 noiembrie și 14 decembrie.

¹⁹ Proiectul de lege prevede următoarele: "În cazul în care în cadrul controlului efectuat de către AEP privind respectarea prevederilor legale referitoare la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale apar suspiciuni privind săvârșirea unor fapte de natură penală, AEP sesizează organele de urmărire penală"

106. GRECO concluzionează faptul că recomandarea xi a fost implementată parțial.

Recomandarea xii.

107. *GRECO a recomandat creșterea sancțiunilor aplicabile în conformitate cu Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale și, astfel, să se asigure că toate încălcările sunt pasibile de sancțiuni eficiente, proporționale și cu efect de descurajare.*

108. Autoritățile din România raportează că articolul 41 din proiectul de lege prevede împărțirea amenzilor aplicabile în cazul unor încălcări ale Legii nr. 334/2006 în 2 categorii și creșterea acestora: în prima categorie de la 1.100-5.600 Euro la 2.250-11.200 de euro, iar în a doua categorie 1.100 - 5.600 de euro la 11.200-22.500 de euro. În plus, o serie de contravenții noi vor fi incluse, care ar fi pasibile de amenzi de până la 11.200 de euro sau 22.500, în funcție de caz, de exemplu, în cazul neîndeplinirii obligației de a utiliza sistemul bancar pentru donații peste prag, sau incapacitatea de a fi în conformitate cu plafonul de cheltuieli pentru o anumită campanie. Noua formulare a articolului 42 din proiectul de lege prevede vărsarea forțată la bugetul de stat a sumelor de bani și/sau a contravalorii în bani a bunurilor și serviciilor care au constituit obiectul contravenției; această dispoziție este aplicabilă în ceea ce privește toate încălcările la legea menționată ca atare.

109. GRECO apreciază proiectele de amendamente introduse și consideră că, odată adoptate, vor spori eficiența sancțiunilor administrative aplicabile pentru încălcarea normelor privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Posibilitatea de a transfera la bugetul de stat orice finanțarea ilegală compensează pentru amenzile încă limitate²⁰, în cazul donațiilor majore ilegale sau a cheltuielilor exagerate.

110. GRECO concluzionează faptul că recomandarea xii a fost parțial implementată.

Recomandarea xiii.

111. *GRECO a recomandat extinderea termenului de prescripție aplicabil în cazul încălcării Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.*

112. Autoritățile din România precizează că, având în vedere recomandarea GRECO, se propune să crească termenul de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor prevăzute de Legea nr. 334/2006 de la 6 luni la 3 ani, în conformitate cu articolul 41 alineatul 5 din proiectul de lege.

113. GRECO ia cunoștință de propunerea de a prelungi termenul de prescripție aplicabil sancționării încălcărilor legislației privind finanțarea politică, care este în conformitate cu îngrijorarea de bază a acestei recomandări. GRECO așteaptă adoptarea finală a proiectului de lege.

114. GRECO concluzionează faptul că recomandarea xiii a fost parțial implementată.

III. Concluzii

²⁰ Autoritățile române au indicat faptul că acesta este nivelul maxim al amenzilor aplicabile în cazul contravențiilor, în conformitate cu Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, cu modificările subsecvente.

115. **Având în vedere cele de mai sus, GRECO concludă faptul că România a implementat sau a tratat în mod satisfăcător trei din cele douăzeci de recomandări cuprinse în raportul de evaluare a treia runda.** Treisprezece din cele șaptesprezece recomandări rămase au fost parțial implementate. Alte patru recomandări rămase nu au fost implementate. În ceea ce privește Tema I - incriminările, recomandări ii, v și vi au fost parțial implementate și recomandări i, iii, iv și vii nu au fost implementate. În ceea ce privește Tema II - Transparența finanțării partidelor, recomandările vi și x au fost implementate satisfăcător și recomandarea ii a fost tratată în mod satisfăcător. Toate celelalte recomandări (i, iii- v, vii-ix și xi-xiii) au fost parțial implementate.
116. În ceea ce privește incriminările, România a trecut printr-un proces de reformă legislativă foarte cuprinzător și laudabil în ceea ce privește dreptul său penal. Împreună cu propunerile recent introduse de modificare a Legii de punere în aplicare a noului Cod Penal, se așteaptă ca dispozițiile din noul Cod penal (adoptat de Parlament în 2009 și în curs de intrare în vigoare împreună cu LPACP la 1 februarie 2014) să răspundă cerințelor celor mai multe recomandări. Acestea fiind spuse, GRECO regretă faptul că autoritățile nu și-au schimbat atitudinea lor adversă cu privire la extinderea aplicabilității prevederilor luării de mită și a traficului de influență la actele/omisiunile care nu sunt în competența funcționarului și cu privire la revizuirea și modificarea dispozițiilor regretului efectiv. GRECO nu poate decât să impulsioneze autoritățile să finalizeze procesul de reformă și să pună în aplicare în cele din urmă Noul Cod Penal.
117. În ceea ce privește transparența finanțării partidelor politice, GRECO constată cu satisfacție procesul angajat să modifice legislația privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și sprijinul exprimat de Parlament pentru acest proces. Dacă s-ar adopta, modificările ar umple o serie de lacune identificate în Raportul de Evaluare. În special, publicul va avea acces la situațiile financiare anuale ale partidelor politice. GRECO este deosebit de încântat să vadă că toate recomandările sunt luate în considerare și de faptul că Autoritatea Electorală Permanentă pare să își consolideze progresiv poziția și autoritatea. GRECO încurajează, prin urmare, România să continue eforturile în vederea finalizării procesului de reformă și a implementării extinse a tuturor recomandărilor adresate.
118. Având în vedere cele de mai sus, GRECO observă faptul că România a fost în măsură să demonstreze că reformele substanțiale, cu potențial de realizare a conformității cu recomandările nerezolvate în următoarele 18 luni, sunt în curs de desfășurare. Trebuie adăugat că noul Cod Penal va intra în vigoare la 1 februarie 2014 și acesta este un factor important pentru implementarea recomandărilor Temei I. GRECO concluzionează că, prin urmare, nivelul actual al conformității cu recomandările nu este global nesatisfăcător în sensul Regulii 31, paragraful 8.3 din Regulile de procedură ale GRECO. GRECO invită șeful delegației României să prezinte informații suplimentare privind implementarea recomandărilor i-vii (Tema I - incriminările) și recomandărilor i, iii-v, vii-ix și xi-xiii (Tema II - Transparența finanțării partidelor), până cel târziu la 30 iunie 2014.
119. În cele din urmă, GRECO invită autoritățile din România să autorizeze, cât mai curând posibil, publicarea raportului, să traducă raportul în limba națională și să facă publică această traducere.