

EXPERT
FORUM



Raport Anual 2021

Statul în ceață

Sau cum eșuează România în a folosi datele deschise
pentru reforma administrației publice

Studii de caz

Autori:

Laura Ștefan
Cezara Grama
Septimius Pârvu

Cercetare:

Maria Cezar

© EFOR, martie 2021

Materialul poate fi consultat și pe www.expertforum.ro/raport-anual-2021

Raport publicat în cadrul unui proiect implementat cu sprijinul Biroului Afacerilor Internaționale cu Narcotice și Aplicarea Legii (INL) în parteneriat cu CEELI Institute (Central and Eastern European Law Initiative) și International Foundation for Electoral Systems (IFES)



International Foundation
for Electoral Systems

CEELI INSTITUTE
PRAGUE
ADVANCING THE RULE OF LAW



Cuprins

1. De la date deschise la dezvoltare	5
2. Orbecăind prin pandemie cu politica de sancțiuni	9
3. Cât știm, de fapt, despre finanțarea partidelor politice?	36

În România administrația produce în mod natural date valoroase în timp ce funcționează, însă ele se pierd pentru că nimeni nu le colectează pentru a monitoriza și a îmbunătăți procesele de public policy. De pildă pe timpul pandemiei Poliția a aplicat sancțiuni, dar nu știm cu exactitate cui, cât și pentru ce, pentru că n-a existat interesul să se țină o evidență detaliată. Acesta e doar un exemplu de ocazie ratată între atâtea altele, care demonstrează că trebuie schimbată logica internă de funcționare a instituțiilor pentru a genera informație utilă, nu doar pentru public dar mai ales pentru propriul lor management. Fără asta, nici un sistem de e-government transplatat din afara administrației publice nu va da vreodată rezultate.

Pentru a documenta în detaliu o asemenea politică sectorială, EFOR a făcut experimentul de a solicita pe legea 544 de la Poliție, în toate județele țării, date în principiu publice, apoi de a ataca în instanță răspunsurile incomplete primite. Concluziile noastre sunt îngrijorătoare: practica administrativă nu-i deloc unitară iar deciziile instanțelor sunt aproape aleatoare. În plus, non-acțiunea Parlamentului favorizează incertitudinea și risipa de timp și resurse în sistemul judiciar. Vedeți detalii în capitolul doi al acestui raport.

În fine, ultima secțiune se ocupă de finanțarea partidelor și campaniilor electorale, care e peste tot în lume temă de nesfârșită controversă. Problema în România e că încă nu avem un sistem de monitorizare cu date deschise la standard adecvat și ne învârtim de ani de zile printre Exceluri și pdf-uri scanate. Ar fi destul timp până în 2024 să introducem standardul open data, însă numai dacă ne apucăm de lucru chisr acum.

De la date deschise la dezvoltare

Radu Puchiu, co-fondator H.appy Cities

Hai să facem împreună următorul exercițiu. Imaginează-ți pentru o clipă că ești într-un joc video, închis într-o cutie neagră, parașutat undeva pe glob. Nu știi unde ai aterizat: poate fi tundra siberiană sau deșertul Sahara, dar poți lua cu tine un articol de îmbrăcăminte și o unealtă. Misiunea ta e să ajungi în capitala țării de acolo fără niciun alt instrument sau hartă. Odată ieșit, cutia se închide, nu te poți întoarce. Ești, cum zic „gamerii”, în *survival mode*.

Ei bine, în modul ăsta de supraviețuire e și administrația românească atunci când alege să folosească sau nu datele pentru a se orienta sau lua decizii. Uneori nici măcar nu le colectează sau centralizează. Criza sanitară în curs a adus în lumină mai mult ca oricând acest eșec al administrației. De la dificultățile inițiale de a identifica corect numărul de paturi existente și numărul personalului disponibil, până la celebrele de acum incertitudini privind elevii care au nevoie de tablete, de la modalitatea de a centraliza numărul de cazuri de infectări până la câte mici afaceri sunt afectate, toate au arătat o nevoie uriașă de colectare și analiză de date ca suport pentru o decizie informată.

Necolectând date, neanalizându-le, nu poți să-ți fundamentezi politici publice, nu poți investi cu cap și nu poți dezvolta corect o țară.

Sunt datele necesare?

Aș pleca de la nivelul personal, uman cu o întrebare: v-ați urca într-un avion ale cărui instrumente de bord nu funcționează? De cele mai multe ori când vorbim despre utilitatea analizei de date, consensul e general. Da, știm că sunt bune, că ne trebuie. Totuși ce ar trebui făcut și ce avantaje ar fi?

Să luăm un mic exemplu actual. În această criză generată de COVID-19, obiectivul la nivel de țară e ca aceasta să-și folosească resursele cât mai bine pentru ca oamenii să treacă peste această perioadă: sistemul sanitar să facă față, să existe cât mai puține îmbolnăviri și decese datorate infectării. În acest caz, dacă sănătatea publică este scopul, atunci toate celelalte instituții și acțiunile lor trebuie să fie aliniate cu acest scop. Pentru asta e absolut necesar să existe instrumente de măsurare adecvate.

Cum se poate altfel, de exemplu, măsura dacă amenziile date de organele de ordine au avut efect? Cunoscând câte, cui, unde și când au fost aplicate, suprapunându-le peste o hartă a incidenței și riscului și văzând în timp evoluția, am putea trage concluzii interesante. Este și un mecanism bun pentru a putea stabili intensitatea intervențiilor (de exemplu, de a folosi doar avertisment într-o zonă fără risc și a fi mult mai sever și strict într-un focar deja conturat). La fel, urmărind evoluția în timp, pot fi identificate modele de comportament, validate anumite măsuri și pot fi anticipate anumite scenarii. În timp de criză, astfel de analize pot salva vieți, inclusiv din rândul forțelor de ordine sau personalului sanitar.

Aș aduce în discuție un exemplu relevant de răspuns în situație de criză. Taiwanul ar fi avut toate șansele să fie lovit puternic de criza COVID-19, pentru că ea pornise din China

începută. Cu toate acestea autoritățile de acolo au reușit în timp record să pună în aplicare un plan de răspuns eficient. Pus în fața unei astfel de situații, Ministerul Sănătății și Bunăstării de acolo a activat Centrul de comandă în caz de epidemie (the Central Epidemic Command Center, CECC) cu sarcina de a se coordona cu celelalte agenții prin integrarea bazelor de date și mobilizarea resurselor necesare pentru combaterea efectelor epidemiei. În mai puțin de 4 zile, datele privind asigurările de sănătate, cele privind imigrarea și traficul la frontieră sunt puse la un loc. Simultan s-au catalogat peste 120 de acțiuni de răspuns rapid pentru a reduce riscul de îmbolnăviri, inclusiv prin introducerea de coduri de recunoaștere a cazurilor, izolarea și carantinarea lor, creându-se ceea ce ei au numit „the digital fence”¹.

Răspunsul populației a fost pe măsură. Prin încrederea insuflată și transparența prezentării datelor² - o comunitate de informaticieni a pus pe hărți de risc toate aceste date în timp real iar vicepremierul desemnat pentru coordonarea crizei a comunicat constant pe rețelele de socializare - autoritățile au reușit să implice publicul și să folosească ajutorul acestuia în limitarea răspândirii epidemiei. Toate datele, inclusiv cele de la cetățeni, au fost folosite pentru evaluarea permanentă a situației și luarea de măsuri necesare. Ca rezultat, Taiwanul are la un an de la izbucnirea epidemiei 912 cazuri confirmate și 8 morți cauzate de COVID-19, la o populație de 23 milioane³. Secretul? Lecția dură învățată după epidemia SARS din 2003.

Poate vi se pare un exemplu deplasat, dintr-o altă lume, dar dacă vă uitați cu atenție, nu e decât o administrație care a înțeles că nu poate lupta altfel cu criza. Rolul datelor și al transparenței este evident. Colectarea de date și analizarea lor, după cum o arată și exemplul Taiwanului, duce la îmbunătățirea în timp a intervențiilor publice, fie că ele sunt la nivel de politici sau decizii punctuale.

Un proces colaborativ

De cele mai multe ori analiza datelor implică mai multe surse, nu doar una, iar asta a fost o provocare constantă, mai ales la nivel local. Datele trebuie centralizate de la mai multe instituții, cu subordonări și pregătiri diferite, cu date structurate diferit etc. Asta e o realitate în România azi dar ea poate fi schimbată relativ ușor. Sugerez aici câteva posibilități:

1. Trebuie înțeles rolul datelor, așa cum am explicat mai sus. Tentația este ca actorii publici implicați să minimalizeze importanța lor, sau să spună că nu au date fiindcă nu le colectează. Acesta este un efort care de multe ori nu produce avantaje evidente pentru cei care îl fac. Dar beneficiile pentru societate sunt uriașe dacă este înțeleasă valoarea lor. Coordonarea va fi mai bună, rezultatele vor fi mai bune și, nu în ultimul rând, chiar efortul celor implicați în actul administrativ va fi mai mic.
2. Trebuie înțeles ce date există ori pot fi obținute. Aici vin cu îndemnul să vă uitați la companiile de tehnologie mai noi, unde orice dată este considerată importantă. Să știu la nivel local câți locuitori sunt, cum sunt ei împărțiți pe vârste, unde se află, cum

¹<https://www.gmfus.org/blog/2020/05/13/taiwans-coronavirus-lesson-technology-transparency>

²<https://time.com/5805629/coronavirus-taiwan/>

³<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

pot ajunge la ei în caz de nevoie, dacă au telefon mobil, rude, venituri, nevoi – totul ajută enorm în gestionarea unei crize. Gândiți-vă doar cât efort a fost necesar pentru a strânge acest minim de date în primăvara anului trecut.

3. Trebuie depășite fricile legate de calitatea datelor ori de ceea ce ar putea revela ele. „*Dacă cetățenii nu știu ce facem, nu vor ști nici ce facem greșit*” e o replică celebră din serialul britanic „*Yes, Minister!*”. Datele nu se vor îmbunătăți dacă nu le deschidem către alte instituții și societate. Urmând exemplul de mai sus cu amenzile, dacă nu sunt sigur că am numărat bine câte am acordat, cui, unde, cât, pare cel mai simplu să spun că nu am informația. Iar situația se va perpetua la nesfârșit. Singura cale de îmbunătățire este să le deschid și către ceilalți parteneri instituționali deoarece, de cele mai multe ori, multe dintre date se leagă: ce îmi lipsește mie s-ar putea să rezulte din datele altcuiva.

4. E deci necesară deschiderea datelor și oferirea lor către publicul larg. Acesta e cel mai bun mod de verificare și validare a lor și în plus, o ușă deschisă colaborării cu mediul din afara instituțiilor, de unde pot veni de asemenea informații importante pentru sistemele publice.

Deschidere la îmbunătățire permanentă

Aș insista pe acest ultim aspect, al deschiderii datelor. Administrațiile care le-au înțeles valoarea folosesc datele publice cu câteva scopuri importante. Primul e legat de transparență – i-am putea spune și onestitatea relației publice. „Astea sunt datele pe care le am. Nu știu dacă sunt bune, nu știu dacă sunt suficiente, pe ele, însă, îmi bazez decizia”. Cam asta e, de obicei, abordarea. Al doilea scop ar fi responsabilizarea ca instituție prin prezentarea clară a țăintelor de *policy* și măsurii în care acestea sunt atinse. Ultimul și cel mai important după părerea mea, este oferirea posibilității de ameliorare permanentă a sistemului, mai ales prin colaborare cu publicul.

Iată câteva exemple. Multe decizii personale iau în calcul datele meteo. Ce nu știți probabil e că această informație se bazează pe date deschise iar prognozele devin din ce în ce mai bune pe măsură tot mai mai multe agenții contribuie la ele. La fel sistemul GPS: vă imaginați lumea de azi fără hărți pe telefonul mobil sau aplicații de trafic? Ei bine, și acesta este un exemplu de sistem care merge cu date deschise.

Alt exemplu: Institutul Național pentru Patrimoniu a publicat lista cu monumente istorice pe care o avea, nefiind sigur de calitatea informației. În 48 de ore a primit din partea comunității de contributori la hărți digitale corecturi și sugestii care au poziționat corect monumentele pe hartă. Cât ar fi durat să faci asta printr-un efort instituțional cu angajații proprii?

Și ultimul: Guvernul britanic deschide mai multe seturi de date privind medicamentele pe rețetă. O companie privată le analizează și observă că, la aceeași substanță activă, erau prescrise mai mult variantele scumpe. Guvernul stabilește o nouă politică de compensare ce aduce economii de peste 300 milioane lire sterline.

Există deci indubitabil o legătură directă între efortul de culegere a datelor, analiza lor, decizia bazată pe aceste analize și accelerarea reformelor administrației publice. Indiferent că vorbim la nivel de instituție sau autoritate locală, administrație centrală sau țară, acest

efort de îmbunătățire permanentă a politicilor aplicate dă roade dacă este făcut constant, deschis. Adoptarea de standarde *open data* este unul din criteriile care deosebesc administrația modernă și eficientă de cea învechită. Apelul meu este la înțelegerea acestei legături directe date - analiză - decizie ca o cale implicită către dezvoltare.

Studiu de caz 1

Orbecăind prin pandemie cu politica de sancțiuni

“Dincolo de impactul imediat asupra sănătății și a economiei, criza provocată de pandemia de COVID-19 a generat o serie de provocări diverse pentru societate, în special pentru administrațiile publice și pentru sistemele juridice și constituționale. Pandemia s-a dovedit un adevărat test de rezistență în condiții reale pentru reziliența sistemelor naționale în perioade de criză. Toate statele membre au luat măsuri excepționale pentru a proteja sănătatea publică și majoritatea au declarat o formă de stare de urgență publică sau au conferit competențe speciale pentru situații de urgență, în temeiul dispozițiilor constituționale sau al legilor privind protecția sănătății publice. Modificarea sau suspendarea sistemelor naționale obișnuite de control și echilibru poate reprezenta o provocare deosebită pentru statul de drept, iar aceste evoluții au devenit un subiect major de dezbatere publică în anumite state membre. Ca urmare, Comisia a monitorizat cu atenție aplicarea măsurilor de urgență, iar acest lucru se reflectă în capitolele consacrate fiecărei țări, după caz.” (Raportul din 2020 privind statul de drept, Situația statului de drept în Uniunea Europeană)

Această secțiune prezintă rezultatele unui experiment al EFOR de a analiza indicatori obiectivi care să permită evaluarea eficienței politicilor publice sancționatori implementate de România în perioada stării de urgență provocate de COVID 19. Ne-am uitat la cadrul legislativ, am solicitat informații privind sancțiunile aplicate de la Poliția Română și de la Jandarmerie, iar acolo unde informațiile au fost incomplete am mers în instanța invocând prevederile Legii 544/2001.

Principalele constatări:

1. Cadrul legislativ aplicabil stării de urgență este unul învechit și neadaptat situațiilor de criza medicală: OUG 1/1999. Curtea Constituțională¹ a invalidat în aprilie 2020 baza legală pentru aplicarea sancțiunilor în starea de urgență pentru ca norma juridică nu avea suficiente garanții de accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate. În lipsa acestor garanții agenții constatatori beneficiază de o marja prea mare de apreciere în aplicarea sancțiunilor, spune CCR. Datele pe care le-am colectat și pe care le prezentăm în acest raport susțin această concluzie.
2. Decizia CCR care a invalidat baza legală pentru aplicarea sancțiunilor nu a rezolvat însă în practica problema amenzilor aplicate. În lipsa unei soluții legislative unitare (de exemplu o amnistie fiscală pentru acest tip de sancțiuni care oricum au rămas fără baza legală) cei sancționați trebuie să meargă în instanță și să solicite anularea amenzilor. Evident nu toți cei sancționați au resursele necesare pentru folosi acest mecanism. Din datele parțiale pe care le-am colectat de la instanțe² rezulta ca doar un procent mic de amenzi au fost contestate (aprox. 12000). Chiar dacă procentul

¹ Decizia 152/2020

e mic, numărul de dosare generate în instanțe a fost semnificativ, încărcându-se nejustificat rolurile instanțelor cu procese care puteau fi evitate dacă se găsea o soluție legislativă pentru aceasta problema. Pentru a complica suplimentar situația, exista raportări în presa cu privire la demersuri întreprinse de ANAF pentru punerea în executare a amenzilor aplicate, deși le-a fost invalidată baza legală. Iată aceasta problema este una actuală care ar trebui rezolvată în plan legislativ pentru a se evita încărcarea artificială a instanțelor cu procese și irosirea resurselor publice și private în proceduri judiciare de care ne-am putea lipsi.

3. Nu se poate face o evaluare a politicii sancționatori în lipsa unor date complete privind sancțiunile aplicate, defalcate în funcție de tipul sancțiunii (amenda sau avertisment), locul aplicării sancțiunii (rural sau urban) și motivele pentru aplicarea sancțiunii. Doar așa am putea vedea dacă într-adevăr sancțiunile s-au aplicat cu precădere în locuri unde au existat probleme de conformare la lege sau au mers mai degrabă spre grupuri vulnerabile, dacă a existat o utilizare diferențiată a avertismentelor și a amenzilor în funcție de gravitatea încălcărilor, dacă diferitele organe de aplicare a legii au aplicat amenzi situate în jurul aceleiași valori medii sau există disparități. Din răspunsurile primite de la Poliția Română rezulta că aceste date nu sunt colectate în practica de zi cu zi la acest nivel de detaliu, spre deosebire de Jandarmeria Română care ne-a pus la dispoziție date defalcate pentru toate județele. Acolo unde am obținut date comparative după acționarea în instanță am putut să realizăm o analiză a felului în care Poliția și Jandarmeria au acționat la nivelul aceluiași județ.

4. În final vă prezentăm o analiză comparativă a practicilor instanțelor de judecată din România cu privire la aplicarea legii 544/2001. Am atacat în instanță în toate județele răspunsul incomplet primit de la Poliție generând 42 de procese cu obiect cvasi-identice. Deși procedurile judiciare nu s-au finalizat în toate dosarele, avem deja suficiente hotărâri care să ne permită să concluzionăm că nici la 20 de ani după intrarea în vigoare a principalului instrument de transparență românesc – legea 544/2001 – nu există o înțelegere unitară a felului în care publicul poate avea acces la informații deținute de stat. Mai mult, divergența de opinii între instanțe este majoră (în prima instanță EFOR a câștigat în 21 de dosare, iar Poliția în 20 de dosare (dosarul de la Galați are un prim termen în aprilie 2021 deși plângerea a fost introdusă iunie 2020); în recurs EFOR a câștigat în 8 dosare, iar Poliția în 12 dosare – restul dosarelor sunt încă pe rol). Avem chiar soluții divergente la nivelul aceleiași curți de apel de la completuri diferite. Din aceste date rezulta în mod clar că nu doar la nivelul administrației există interpretări variate ale legii 544/2001 – așa cum am arătat două instituții de aplicare a legii (Poliția și Jandarmeria) privesc diferit chestiunea accesului la informații – dar divergențele de opinie se perpetuează și la nivelul sistemului judiciar generând-se un climat de incertitudine juridică majoră.

Au existat și situații demne de menționat când Poliția a decis să ne transmită datele după decizia primei instanțe care a dat câștig de cauză EFOR. Este cazul IPJ Olt care a decis totuși să exercite și calea de atac după comunicarea informațiilor (instanță a concluzionat că recursul a rămas fără obiect) și IPJ Bistrița. Este o dovadă în plus că este foarte importantă calitatea motivărilor și că o hotărâre solidă poate convinge și schimba practica administrației.

Nu numai că, de atunci, Parlamentul României nu a putut să propună un nou cadru legislativ pentru a reglementa gestionarea stării de urgență conform standardelor secolului XXI, nici

² Arătăm mai jos care sunt limitările legate de disponibilitatea datelor la instanțe

pentru starea de alertă nu avem un cadru general. Pe 15 mai 2020, Parlamentul României a adoptat *Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19* care se aplică pentru starea de alertă. Însă, Legea nr. 55/2020 nu este un cadru normativ general aplicabilă pentru starea de alertă, ci este o lege aplicabilă pentru contextul pandemiei COVID-19, așa cum reiese din numele acesteia. Ce se va întâmpla când România se va confrunta cu o nouă criză generată, de exemplu, de un cutremur sau o inundație? Cadru legislativ adecvat pentru starea de urgență nu vom avea sigur. Întrebarea este dacă vom avea pentru starea de alertă?

Într-un final, la aproape un an de când a fost instituită starea de urgență în România, statul român nu are date complete despre câte sancțiuni au fost aplicate la nivel național pentru încălcarea restricțiilor, ce fel de sancțiuni au fost aplicate, care sunt zonele problematice unde au fost aplicate mai multe sancțiuni și care este cauza. În plus, după, declararea ca neconstituțional a articolului care a permis aplicarea sancțiunilor, ce s-a întâmplat cu ele?

EFOR a solicitat în baza Legii nr. 544/2001 aceste informații de la instituțiile competente și a încercat să pună laolaltă o imagine de ansamblu a politicii sancționatorii aplicate de autoritățile publice din România.

Cadrul legislativ

În contextul apariției primelor cazuri de COVID-19, România a decis să se folosească de cadrul legal oferit de OUG nr. 1/1999 cu privire la starea de asediu și starea de urgență, o lege veche de peste 20 de ani care nu fusese gândită pentru a gestiona situația de criză generată de răspândirea unui virus.

În perioada 16 martie - 14 mai 2020 a fost decretată starea de urgență pe întreg teritoriul României (prin Decretul Prezidențial nr. 195/2020). Pe durata celor două luni de stare de urgență Ministrul de Interne a adoptat 12 Ordonanțe Militare care au introdus treptat restricții cu scopul de preveni răspândirea COVID-19, inclusiv limitarea drepturilor și libertăților personale. Pe 25 martie 2020, au fost introduse restricțiile cele mai drastice cu privire la libertatea de mișcare prin Ordonanța Militară nr. 3/24 martie 2020, care au rămas în vigoare până la 14 mai 2020.

Art. 1, OM 3/2020

Se interzice circulația tuturor persoanelor în afara locuinței/gospodăriei, cu următoarele excepții:

- a) deplasarea în interes profesional, inclusiv între locuință/gospodărie și locul/locurile de desfășurare a activității profesionale și înapoi;
- b) deplasarea pentru asigurarea de bunuri care acoperă necesitățile de bază ale persoanelor și animalelor de companie/domestice, precum și bunuri necesare desfășurării activității profesionale;
- c) deplasarea pentru asistență medicală care nu poate fi amânată și nici realizată de la distanță;
- d) deplasarea din motive justificate, precum îngrijirea/însoțirea copilului, asistența persoanelor vârstnice, bolnave sau cu dizabilități ori deces al unui membru de familie;
- e) deplasările scurte, în apropierea locuinței/gospodăriei, legate de activitatea fizică individuală a persoanelor (cu excluderea oricăror activități sportive de echipă), cât și pentru nevoile animalelor de companie/domestice;
- f) deplasarea în scopul donării de sânge, la centrele de transfuzie sanguină;
- g) deplasarea în scop umanitar sau de voluntariat;
- h) deplasarea pentru realizarea de activități agricole;
- i) deplasarea producătorilor agricoli pentru comercializarea de produse agroalimentare.

În această perioadă, orice persoană care voia să se deplaseze în afara locuinței trebuia să prezinte o declarație pe proprie răspundere completată sau o adeverință din partea angajatorului. Încălcarea acestor restricții constituia contravenție și era sancționată prin avertisment sau amendă (conform art. 28 din OUG 1/1999). Poliția Româniea, Jandarmeria Română și poliția locală au fost desemnate să asigure respectarea restricțiilor (art. 14 din OM 3/2020) și să aplice sancțiuni. Pe 31 martie a intrat în vigoare OUG nr. 34/2020 care a înăsprit sancțiunile aplicabile în cazul încălcării restricțiilor.

Intervalul de timp	Limitele amenzii aplicabile	
	Amenda pentru persoanele fizice	Amenda pentru persoanele juridice
16- 30 martie 2020	100 – 5,000 RON	1,000 – 70,000 RON
Din 30 martie 2020	2,000 – 20,000 RON	10,000 – 70,000 RON

Pe 16 aprilie 2020, Avocatului Poporului a atacat la Curtea Constituțională mai multe din prevederile **OUG 1/1999** inclusiv art. 28 care prevedea regimul sancționator pentru încălcarea restricțiilor impuse de Ordonanțele Militare, dar și prevederile **OUG 34/2020** în integralitate. Pe 6 mai 2020, Curtea Constituțională a decis că art. 28 din OUG 1/1999 și prevederile OUG nr. 34/2020 sunt neconstituționale³.

“Dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească **toate condițiile** de calitate ale normei: **accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate**. Or, Curtea constată că dispozițiile art. 28 alin.(1) prin sintagma ”nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție” califică drept contravenție încălcarea obligației generale de a respecta și de a aplica toate măsurile stabilite în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/1999, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite, **fără a distinge expres actele, faptele sau omisiunile care pot atrage răspunderea contravențională**. În mod implicit, stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții este lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constator, **fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile** necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor. Totodată, **în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare** în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.”

³Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020 (<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/22555>).

Cu privire la **OUG 34/2020**, CCR a concluzionat că încalcă art. 115 alin. (6) din Constituție care prevede că Guvernul nu poate aduce limitări drepturilor și libertăților prin ordonanțe de urgență și că "prin conținutul său normativ a vizat restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți fundamentale (dreptul de proprietate, dreptul la muncă și protecție socială, dreptul la informare, libertatea economică)".

Situația amenzilor aplicate în perioada stării de urgență rămâne incertă. Ca urmare a deciziei CCR, sancțiunile aplicate în perioada stării de urgență au rămas fără bază legală. Dar ce s-a întâmplat în practică? Procesele-verbale nu sunt anulate ca efect al deciziei CCR, ele trebuie contestate în instanță de persoanele fizice și juridice sancționate le atacau în instanță, în termenul prevăzut de OG 2/2001. Deși Senatul a inițiat imediat după un proiect de lege care ar fi amnistiat toate amenzile aplicate în perioada stării de urgență, până în prezent această lege nu a fost adoptată.

Unele persoane sancționate au atacat în instanță procesele-verbale în termen sau peste termenul prevăzut de lege, alții nu au atacat procesele-verbale și fie au plătit, fie nu au plătit amenzile aplicate. Procesele-verbale de constatare a contravenției aplicate în perioada stării de urgență au putut fi atacat în instanță într-un termen de 15 zile de la data constatării, conform OG 2/2001. Însă, în perioada stării de urgență, toate termenele au fost suspendate, ca urmare a Decretului prezidențial nr. 195/2020. Astfel, termenul de 15 zile a început să curgă de la data de 15 mai, când a fost ridicată starea de urgență. Am solicitat date de la toate cele 176 de judecătoria din țară despre câte dintre aceste procese-verbale au fost contestate în instanță. Dintre acestea, ne-au răspuns 157 de judecătoria. Știm ca azi ca au fost pe rolul instanțelor cel puțin 12.000 de dosare prin care cetățenii au contestat aceste amenzi rămase fără temei legal. Asta înseamnă încărcarea instanțelor de judecată deja supraaglomerate cu peste 12.000 de dosare noi (contestații ale proceselor-verbale) și a administrației fiscale care a continuat să emită înștiințări de plată pentru amenzile din perioada stării de urgență. Cu alte cuvinte, o ineficiență folosire a resurselor, în contextul unei continue stări de alertă la nivel național. Impactul a fost cu atât mai mare asupra persoanelor vulnerabile care nu dispun de resursele pentru a contesta în instanță aceste procese-verbale și care au rămas cu aceste amenzi deloc mici ca valoare (în medie de peste 1800 de lei) a căror situație juridică e incertă.

Procentual doar o mică parte din procesele-verbale au fost contestate, conform datelor oficiale pe care le-am obținut de la instanțe – ceea ce înseamnă ca incertitudinea juridică are în continuare impact asupra vastei majorități a amenzilor aplicate. Deși doar 4,08% din sancțiunile aplicate la nivel național au fost contestate în instanță, în realitate, încărcătura pe instanțe a fost semnificativă. Peste 11.000 de noi dosare au fost deschise la nivelul judecătoriilor din toată țara. La Judecătoria Brăila au fost introduse 741 contestații, la Judecătoria Fălticeni au fost introduse 477 de contestații, iar la Judecătoria Cluj 332 de contestații.

Număr total de sancțiuni aplicate la nivel național (Jandarmerie și Poliție)	Număr total de contestații depuse în instanță la nivel național	Admise	Respinse	Anulate	Declinate	În curs de soluționare
282.390	12.136 (aprox. 4,29% din sancțiuni au fost contestate la nivel național)	8.495 (69% din totalul contestațiilor la nivel național)	527 (4,34% din totalul contestațiilor la nivel național)	1.353 (11% din totalul contestațiilor la nivel național)	141 (1,16% în totalul contestațiilor la nivel național)	690 (5,68% în totalul contestațiilor la nivel național)

Dintre acestea 69% din contestațiile introduse în instanță au fost admise la nivel național și doar 4,34% au fost respinse, iar 11% au fost anulate. Cel mai probabil cele respinse au fost introduse tardiv, iar cele motivele de anulate au ținut de regularizarea cererilor.

Menționăm că datele furnizate de instanțe sunt parțiale și, pe alocuri, neuniforme. Din cele 157 de judecătorii care ne-au răspuns, 21 nu ne-au putut furniza informația susținând ca sistemul electronic ECRIS nu conține o asemenea evidență, iar verificare individuală a fiecărui dosar având ca obiect anulare proces-verbal de contravenție ar presupune un efort prea mare, raportat la resursele instanței. Restul judecătoriilor ne-au furnizat date pe care le-au cules manual din dosarele care se regăsesc pe rolul instanței. Intre judecat oriile care nu ne-au putut furniza date se numără judecătoriile Sectorului 1, 2, 3, 5 și 6, precum și judecătoriile din municipii reședință de județ precum Oradea, Constanța, Craiova, Ploiești, Timișoara, Tulcea, Târgu-Jiu, Focșani și Bârlad.

“În ceea ce privește numărul de cauze având obiectul de care sunteți interesată, vă comunicăm faptul că nu deținem o evidență a acestora. Verificările au fost efectuate în sistemul ECRIS, iar în nomenclatorul sistemului ECRIS obiectul “anulare proces-verbal de contravenție” nu este prevăzut ca obiect distinct, pe temeuri de drept al aplicării sancțiunii contravenționale de către agentul constatator, toate dosarele având obiect anulare procese - verbale de contravenție. În concluzie din sistemul ECRIS nu avem posibilitatea de a identifica dosarele având obiectul menționat de dvs. în cuprinsul cererii.

Având în vedere numărul de cauze având obiect anulare proces-verbal de contravenție, volumul de activitate privind identificarea cauzelor de care sunteți interesată fiind extrem de mare, raportat la personalul care deservește Biroul de informare și relații publice, în temeiul art. 11, alin. 1 din Legea nr. 544/2001, potrivit căruia, persoanele care efectuează studii și cercetări în folos propriu sau în interes de serviciu au acces la fondul documentaristic al autorității sau instituției publice, pe baza solicitării personale, în condițiile legii, vă invităm la sediul Judecătoriei Ineu în vederea consultării tuturor dosarelor având ca obiect anulare proces-verbal de contravenție, înregistrate în perioada menționată de dvs. în cuprinsul cererii, spre a identifica dosarele de care sunteți interesată.” (Judecătoria Ineu, jud. Alba)

Date despre amenzile aplicate: ce am cerut și de ce

În aprilie 2020, EFOR a solicitat Inspectoratelor Județene de Poliție (IJP) și Poliției Române date despre cuantumul și numărul de sancțiuni contravenționale aplicate defalcat în funcție de (a) perioada în care au fost aplicate: 15-31 martie 2020, 1-15 aprilie 2020, 15-21 aprilie 2020; (b) locul unde au fost aplicate (rural și urban); (c) tipul de încălcări ale restricțiilor impuse de ordonanțele militare pentru care au fost aplicate.

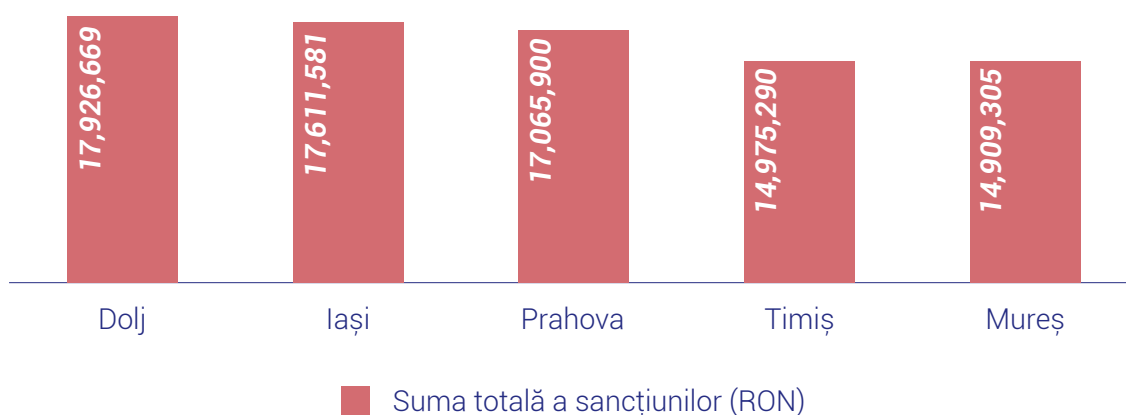
Am vrut să vedem dacă, în practică, politica sancționatorie a forțelor de ordine respectă criteriile enumerate de CCR sau dacă stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții a fost lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constator. A fost folosit cu precădere avertismentul sau amenda? A existat similitudine sau divergență în folosirea unui tip de sancțiune (amendă, avertisment) de către instituții diferite (Poliție sau Jandarmerie) în același județ? Care au fost zonele unde respectarea restricțiilor s-a dovedit a fi mai dificilă, zona rurală sau cea urbană? Pentru ce tip de fapte au fost aplicate aceste sancțiuni și ce criterii au folosit, în practică, agenții constatori pentru a aplica o sancțiune mai dură sau mai puțin dură?

Poliția Română ne-a recomandat să ne adresăm Inspectoratelor Județene de Poliție afirmând ca nu deține date centralizate la nivelul țării. Informațiile furnizate de către Inspectoratele Județene de Poliție au fost incomplete. Mai exact, ne-au furnizat numărul total de sancțiuni și valoarea totală a acestora, defalcate pe cele trei perioade indicate, fără însă a ne putea spune câte au fost aplicate în mediul urban/rural sau pentru ce fel de fapte au fost aplicate. De asemenea, nu ne-au putut da date despre câte dintre sancțiunile aplicate sunt amenzi și câte sunt avertismente. În mod evident aceste lipsuri afectează în mod direct capacitatea Poliției de a-și analiza propria politica sancționatorie din perspectiva eficienței și a previzibilității.

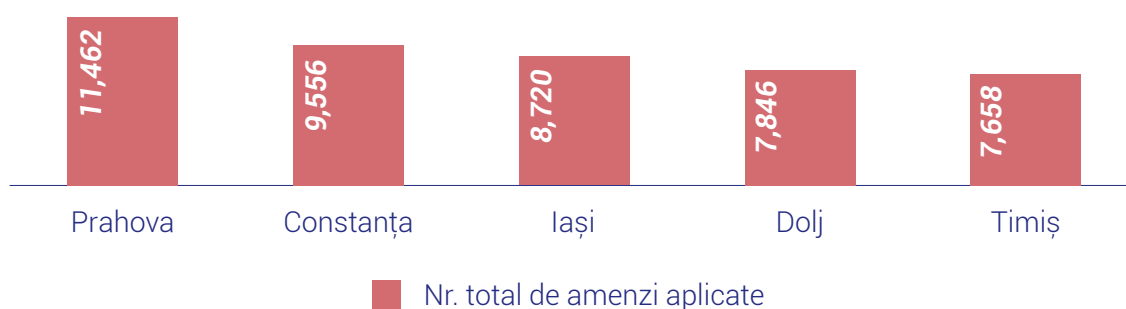
Analiza datelor furnizate inițial de către IPJ-uri în mai 2020 ca urmare a acestei cereri se regăsește în raportul [„Criza amenzilor: cum trebuie combătută epidemia?”](#) publicat de EFOR.

Arătam atunci că județele cu **cele mai mari valori totale ale sancțiunilor aplicate** pe întreaga perioadă sunt **Dolj, Iași, Prahova, Timiș și Mureș**. Primele trei județe (Dolj, Iași și Prahova) au aplicat sancțiuni de aprox. 17 milioane lei, iar Timiș și Mureș aprox. 15 milioane lei. Cele mai multe sancțiuni au fost aplicate în Prahova (11462), Constanța (9556), Iași (8720), Dolj (7846) și Timiș (7658).

Top 5 județe după suma totală a sancțiunilor (RON)



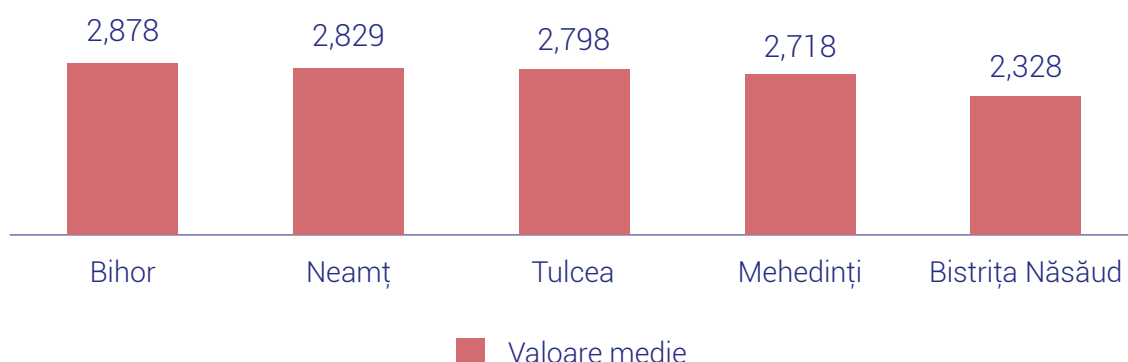
Top 5 județe cu cel mai mare nr. de sancțiuni aplicate (RON)



Valoarea medie a sancțiunilor aplicate a fost de peste 2.000 RON în 15 județe din România, o sumă foarte mare raportat la veniturile din România. În plus, diferențele foarte mari între sancțiunile aplicate (valoarea medie) în fiecare județ confirmă în practică larga marjă de apreciere a agentului constatator așa cum arata Decizia CCR nr. 152/2020.

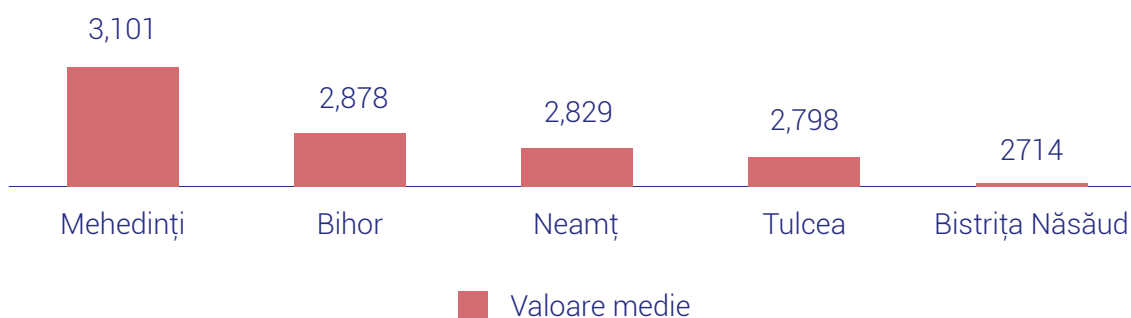
Conform datelor furnizate în mai 2020 de IPJ-uri, după valoarea medie a sancțiunilor aplicate în toată perioada pentru care am solicitat date (16 martie-21 aprilie 2020), primele județe sunt **Bihor, Tulcea, Bistrița Năsăud, Neamț și Mehedinți**. Valoarea medie a sancțiunilor aplicate a fost de peste 2.000 RON în 15 județe din România. Pe primul loc este județul Bihor unde valoarea medie a sancțiunilor a fost de **2.878 RON**. Desigur, valoarea medie calculată se raportează la numărul total de sancțiuni aplicate, căci nu știm câte dintre aceste sunt amenzi.

Cele mai mari valori medii ale sancțiunilor



Fără a ști câte dintre sancțiunile aplicate sunt amenzi, nu putem calcula valoarea medie a amenzilor aplicate de către IPJ-uri. Însă, ca urmare a obținerii de informații complete de la mai multe IPJ-uri, actualizăm acest grafic. Astfel, în topul județelor cu cele mai mari valori medii a sancțiunilor, județul Mehedinți trece pe primul loc. Valoarea medie reală a amenzii în județul Mehedinți a fost de 3101 RON. În Bistrița, de asemenea, valoarea medie reală a amenzii a fost de 2714 RON.

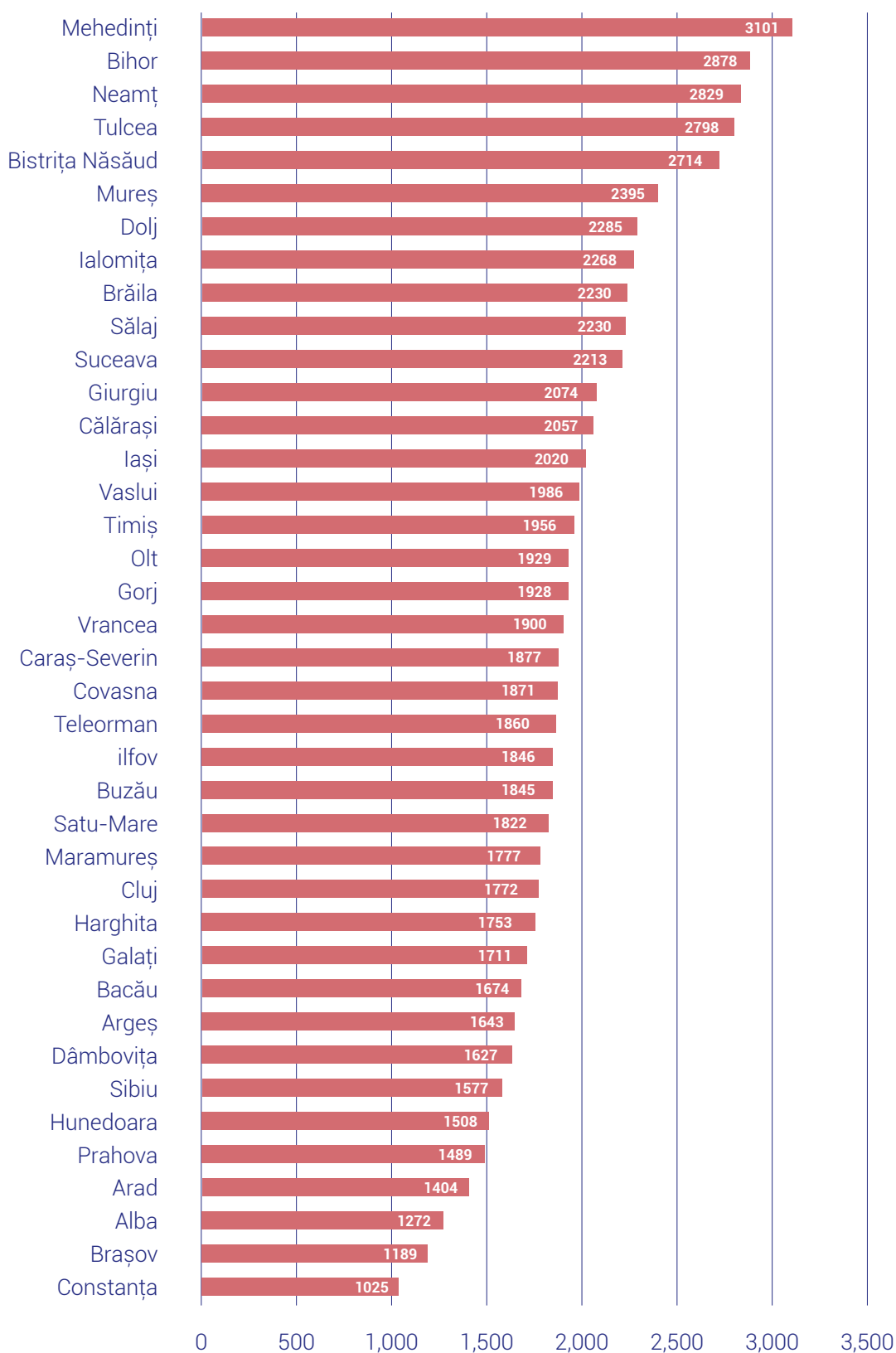
Cele mai mari valori medii ale sancțiunilor (actualizat 2021)



(Tabel actualizat cu valoarea medie reală în cazul a 5 județe: Bistrița-Năsăud, Gorj, Mehedinți, Mureș și Olt)

Deși sunt date publice aceste informații nu se regăsesc în evidența statistică pe care o colectează IPJ-urile – conform IPJ-urilor. În realitate aceasta informație se regăsește în mod obligatoriu pe toate procesele-verbale de constatare de contravențiilor (locul constatării contravenției) și ar trebui să se găsească în evidența statistică întocmită de Poliție.

Valorea medie a sancțiunii (RON)



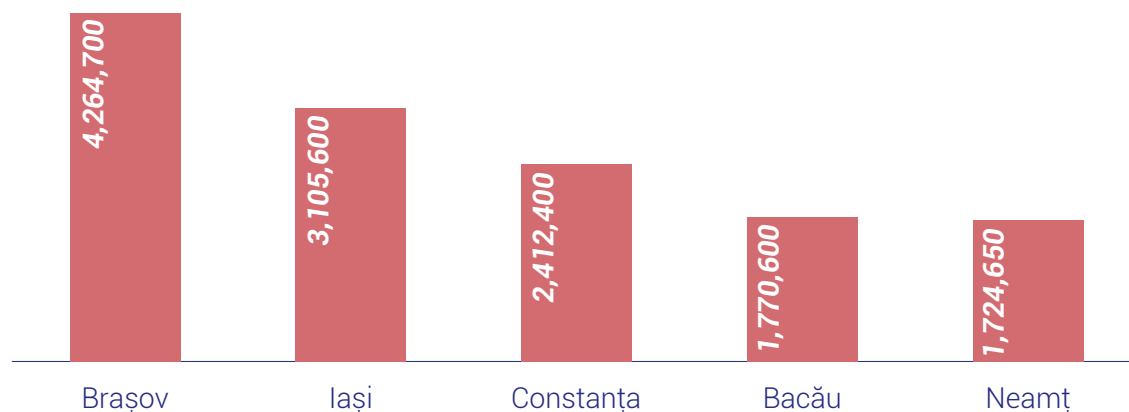
Eșecul colectării de către IPJ-uri a acestor date reprezintă o vulnerabilitate majoră pentru construirea de politici publice realiste pe baza unor informații relevante. În lipsa lor este imposibil să fundamentăm răspunsuri raționale la situații de criză pentru că nu vom ști niciodată unde au fost de fapt identificate probleme suficient de grave ca să justifice aplicarea de sancțiuni. Nici excesul de zel nu va putea fi detectat și discutat în afara sistemului, informația nefiind transparentă pentru publicul larg, excesele ascunzându-se în spatele unor valori agregate la nivel județean.

Date Jandarmerie

EFOR a adresat o cerere identică și Inspectoratului General al Jandarmeriei Române care ne-a furnizat consolidat toate datele solicitate pentru fiecare județ în parte: numărul total și valoarea totală a sancțiunilor aplicate pe întreaga perioadă solicitată (16 martie – 21 aprilie 2020), precum și defalcat pentru cele trei perioade, dar și defalcarea avertismentelor/amenzi, rural/urban și după tipurile de încălcări.

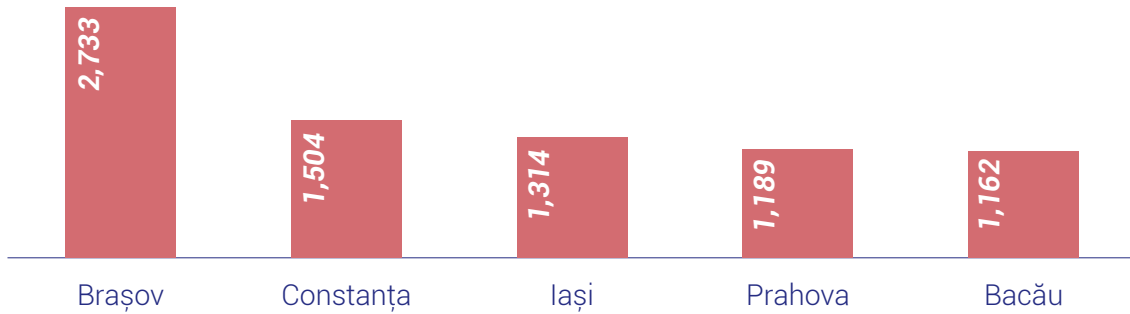
Județele cu cea mai mare valoare totală a amenzilor sunt **Brașov** (4.265.700 RON), **București** (4.156.450 RON), **Iași** (3.105.600 RON), **Constanța** (2.412.400 RON), **Bacău** (1.770.600 RON) și **Neamț** (1.724.650 RON). Județul Iași se regăsește în ambele clasamente ale Poliției și Jandarmeriei, celelalte județe fiind diferite.

Top 5 județe cu cele mai mari valori totale ale amenzilor (RON)



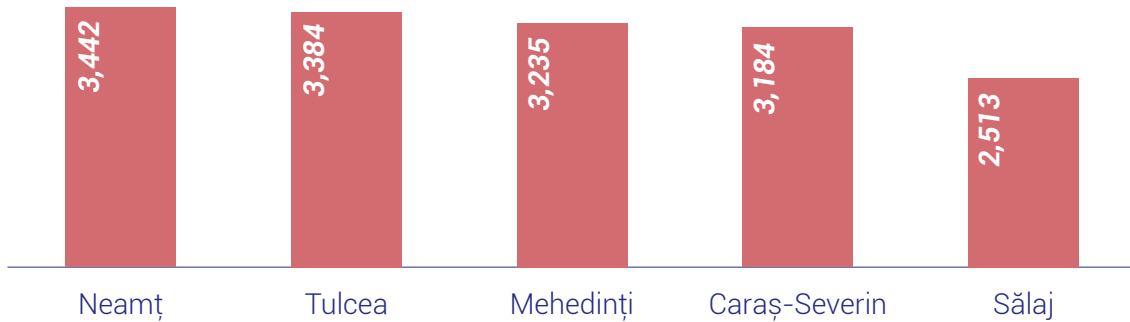
Județele cu cel mai mare număr de amenzi aplicate sunt **Brașov** (2.733), **Constanța** (1.504), **Iași** (1.314), **Prahova** (1.189) și **Bacău** (1.162). Cu excepția județului Prahova, celelalte patru județe se află în topul județelor cu cel mai mare număr de amenzi aplicate și (Brașov, Bacău, Iași, Constanța).

Top 5 județe cu cel mai mare număr total de amenzi aplicate

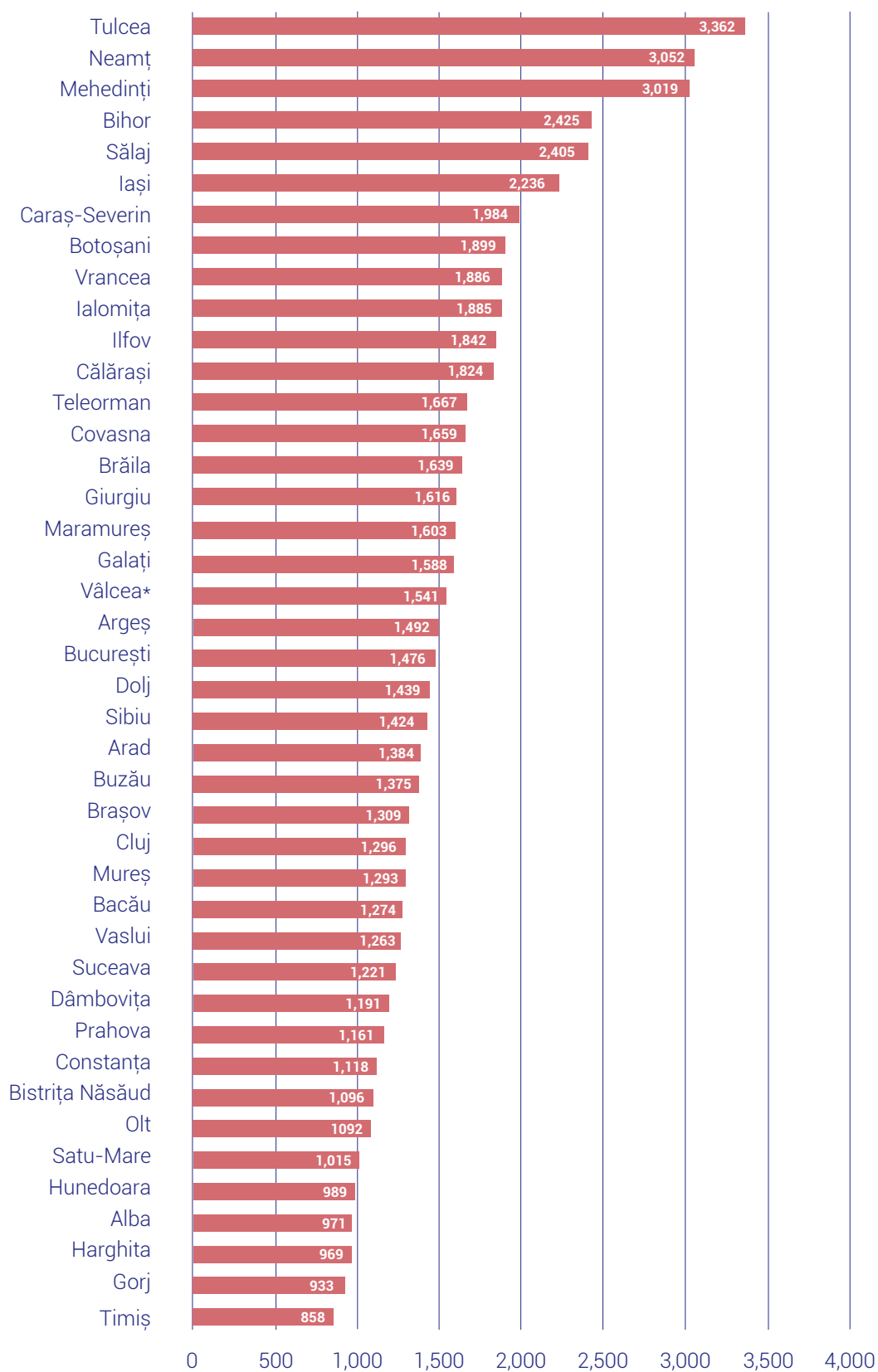


Pe întreaga perioadă (15 martie - 21 aprilie 2020), județele cu cea mai mare valoare medie a amenzilor au fost Neamț (3.442 RON), Tulcea (3.384 RON), Mehedinți (3.235 RON), Caraș-Severin (3.184 RON) și Sălaj (2.513 RON). Vedem că în aceste județe amenzile medii aplicate au fost destul de mari, în unele cazuri peste venitul mediu din martie 2020: 3294 RON.

Top 5 județe cu cea mai mare valoare medie a amenzilor aplicate (RON)



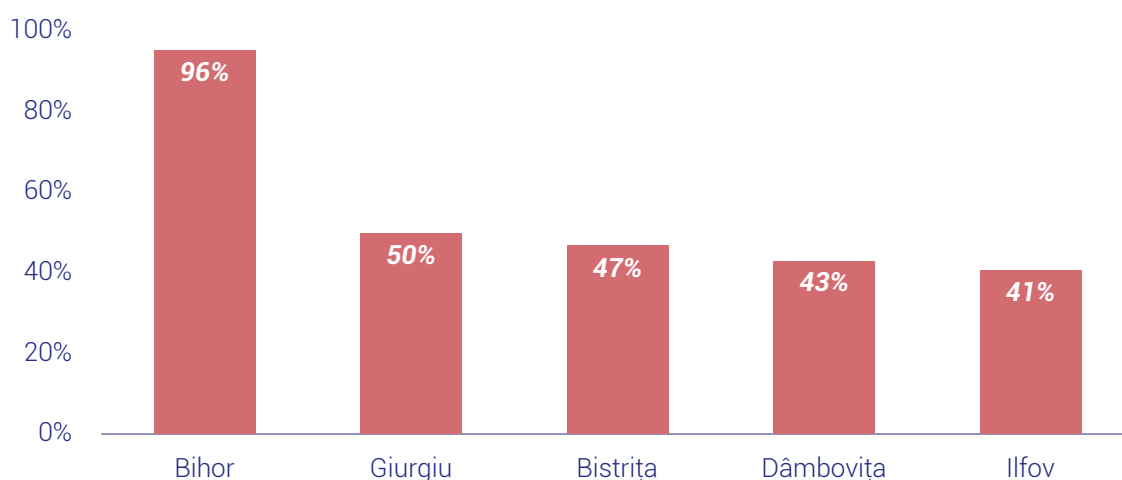
Valoarea medie a amenzii aplicate de Jandarmerie (RON)



Datele furnizate de Jandarmerie arată că **amenda a fost sancțiunea utilizată cu precădere în toate județele**, iar nu avertismentul. Județul cu cele mai multe avertismente aplicate în această perioadă este Alba cu 123 de avertismente (43% din sancțiuni), urmat de Caraș-Severin cu 124 de avertismente (38% din sancțiuni) și Constanța cu 654 de avertismente (30% din sancțiuni). În 32 de județe, avertismentele reprezintă mai puțin de 20% din sancțiunile aplicate. În Tulcea (3 avertismente) și Bihor (2 avertismente), care se numără printre județele de top în ceea ce privește valoarea medie a amenzilor, avertismentele reprezintă mai puțin de 1% din sancțiuni. Acest lucru arată că ambiguitatea dispozițiilor legale a făcut posibil ca reprezentatii forțelor de ordine să decidă să utilizeze cea mai dură formă de sancționare (amenda) în majoritatea situațiilor întâlnite.

Jandarmeria a aplicat sancțiuni **în mediul urban și în zonele rurale**, dar nu ne-au fost comunicate informații despre câte sunt avertismente. În general, sancțiunile au fost aplicate în principal în zona urbană. În majoritatea județelor (30) Jandarmeria a emis mai puțin de 20% din sancțiunile aplicate în zona rurală. Există o singură excepție, județul Bihor, unde Jandarmeria a aplicat 96% din sancțiuni în mediul rural. Dacă corelăm aceste informații cu faptul că în Bihor au existat doar 2 avertismente și 145 de amenzi emise de Jandarmerie, precum și faptul că Bihor ocupă locul 6 în clasamentul județelor cu cele mai mari valori medii ale amenzilor (2.459 RON), concluzionăm că amenzile aplicate în mediul rural din județul Bihor au fost mari.

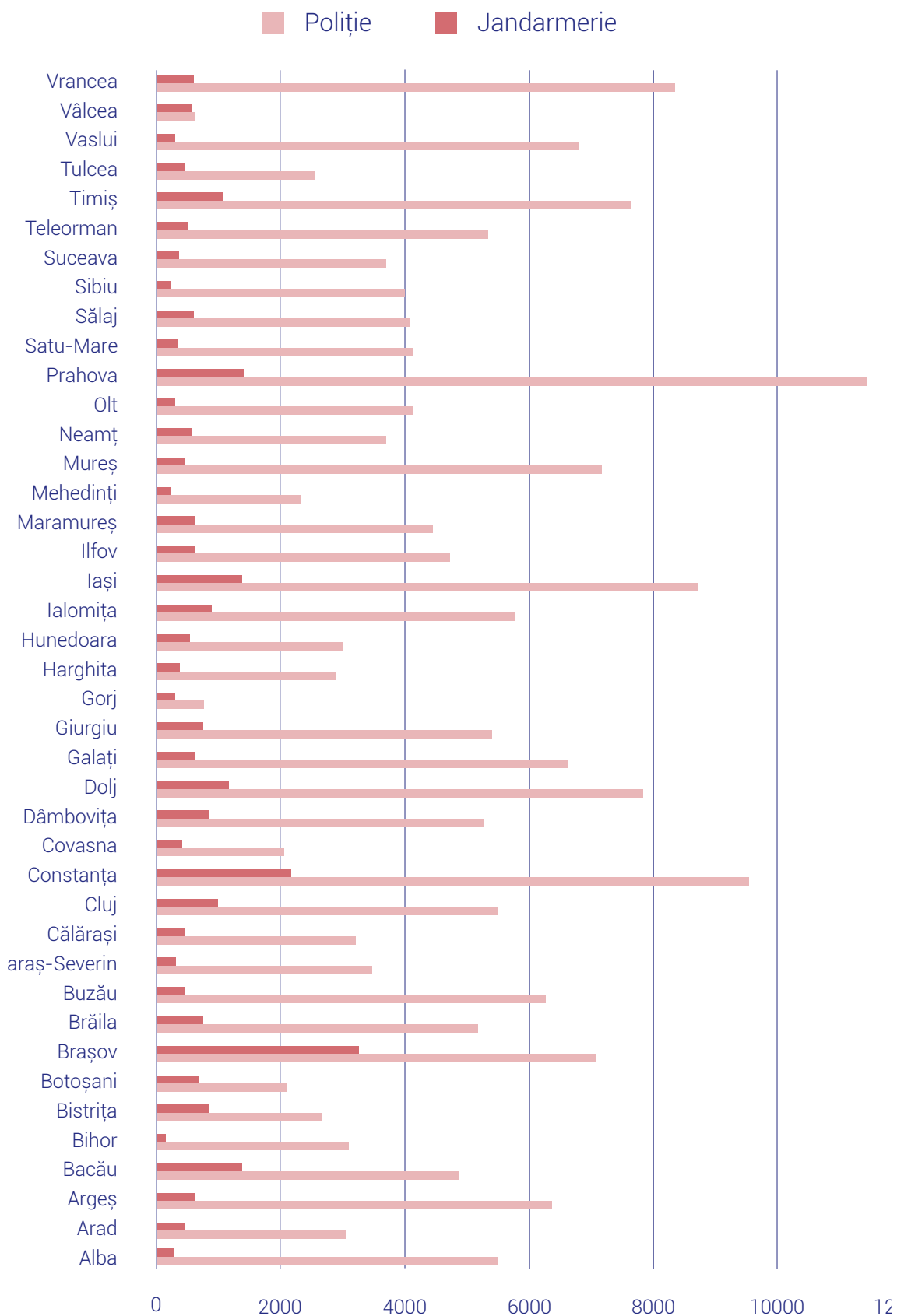
Județele cu cele mai multe sancțiuni aplicate în zona rurală, %



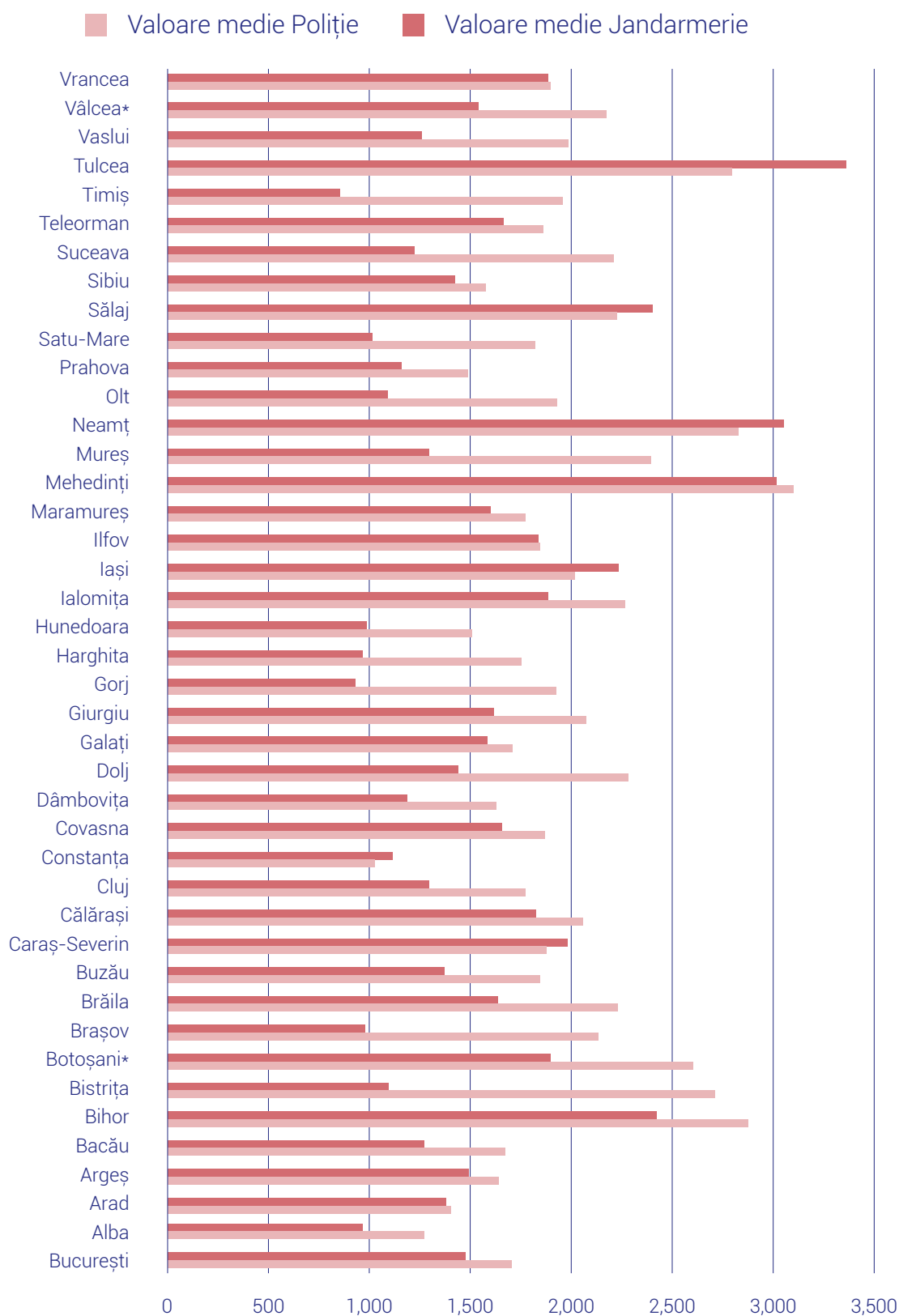
Variația calității datelor primite afectează capacitatea de a efectua o analiză comparativă între politica de sancționare ale celor două instituții (Poliția Română și Jandarmeria Română). În timp ce pentru Jandarmerie datele permit calcularea corectă a amenzilor medii (prin excluderea din numărul total de sancțiuni a avertismentelor care sunt evaluate la 0 RON) pentru Poliție singura valoare medie care poate fi calculată este valoarea medie a sancțiunilor, care este cu siguranță mai mică decât valoarea medie a amenzilor aplicate.

O analiză comparativă este posibilă numai în ceea ce privește numărul total de sancțiuni, valoarea totală a sancțiunilor și media calculată a sancțiunilor (nu amenzi), deoarece IJP-urile nu au furnizat informații cu privire la câte amenzi și câte avertismente au aplicat.

Comparație număr total sancțiuni aplicate



Comparație valoare medie sancțiuni Poliție vs. Jandarmerie (RON)



EFOR a făcut contestat în instanță răspunsurile incomplete ale IPJ-urilor. Ca urmare a acestui demers, ne-au fost comunicate mai multe date de către Inspectoratele Județene de Poliție în 5 județe: **Bistrița Năsăud, Gorj, Mehedinți, Mureș și Olt**. Aceste date ne permit să analizăm comparativ la datele furnizate de Jandarmerie și Poliție în aceste județe.

Astfel, există diferențe foarte mari de valoare a amenzilor aplicate între cele două instituții (Poliție și Jandarmerie) în același județ în toate cele trei perioade. Se confirmă astfel caracterul arbitrar al sancțiunilor aplicate de către forțele de ordine în acea perioadă și puterea discreționară a agenților forțelor de ordine. În principiu, Poliția a aplicat amenzi mult mai mari decât Jandarmerie.

În Mehedinți în toate cele trei perioade, forțele de ordine au fost consecvente, aplicând amenzi cu valoare medie apropiată și mai ales constantă pe întreaga perioadă. Însă, vedem diferențe foarte mari de valori între județe. De exemplu, în Mehedinți, în prima perioadă, Jandarmeria a aplicat amenzi de aproape 10 ori mai mari ca valoare decât în Olt

Perioada 15-31 martie

Județ	Date Inspectoratul Județean de Poliție		Date Jandarmerie		Diferență Valoare medie (IPJ-Jandarmerie)
	Valoare totală sancțiuni (RON)	Valoare medie amendă (RON)	Valoare totală sancțiuni (RON)	Valoare medie amendă (RON)	
GJ	988.605	1.236	80.900	627	609
MH	2.139.630	2.779	331.550	3.042	-263
OT	2.031.330	1.524	47.250	366	1.158
BN	2.314.624	2.949	295.425	965	1.983
MS	3.857.650	1.701	85.000	452	1.249

Perioada 1-15 aprilie

Județ	Date Inspectoratul Județean de Poliție		Date Jandarmerie		Diferență Valoare medie (IPJ-Jandarmerie)
	Valoare totală sancțiuni (RON)	Valoare medie amendă (RON)	Valoare totală sancțiuni (RON)	Valoare medie amendă (RON)	
GJ	2.153.720	2.375	133.300	1.515	860
MH	3.317.715	3.382	255.800	3.322	60
OT	3.519.282	2.219	208.900	1.785	433
BN	3.218.210	2.445	437.600	1.743	702
MS	8.904.655	2.702	289.800	2.100	602

Perioada 16-21 aprilie

Judet	Date Inspectoratul Județean de Poliție		Date Jandarmerie		Diferență valoare medie (IPJ-Jandarmerie)
	Valoare totală sancțiuni (RON)	Valoare medie amendă (RON)	Valoare totală sancțiuni (RON)	Valoare medie amendă (RON)	
GJ	673500	2476	61000	1968	508
MH	906380	3011	92000	3833	-822
OT	1700185	2026	67000	2161	-135
BN	694900	3582	180000	2308	1.274
MS	2147000	3238	237000	2521	717

Ca tipuri de sancțiuni, atât Jandarmeria, cât și Poliția au aplicat în principal amenzi, nu avertismente.

Tipuri de sancțiuni

Judet	Date Inspectoratele Județene de Poliție			Date Jandarmerie		
	Total sancțiuni	Amenzi	Avertismente	Total sancțiuni	Amenzi	Avertismente
GJ	2841	1979	862 (30% din total)	295	248	47 (15,9% din total)
MH	2341	2052	289 (12% din total)	225	210	15 (6% din total)
OT	4124	3758	366 (9% din total)	296	277	19 (6% din total)
BN	2675	2295	380 (14% din total)	833	635	198 (23% din total)
MS	7171	6226	945 (13% din total)	473	420	53 (11% din total)

STATUL ÎN CEAȚĂ: EȘECUL OPEN DATA ÎN ROMÂNIA

Cu excepția județului Gorj unde nu deținem date complete de la judecători, putem să realizăm și o analiză corelată între sancțiunile aplicate și cele contestate în instanță:

Județ	Total nr. amenzi aplicate (Jandarmerie și IPJ)	Valoare medie amendă (RON)		Contestații în instanță	Admise	Respinse	Anulate	In curs de soluționare
		IPJ	Jandarmerie					
Bistrița Năsăud (incomplet)	2.930	2.714	1.438	320 (10,9% din amenzi)	212 (66%)	2	66	2 (date incomplete)
Mehedinți	2.262	3.101	3.235	374 (16,5% din amenzi)	285 (76%)	15 respinse	63	8
Mureș (incomplet)	6.646	2.395	1.457	450 (6,7% din amenzi)	323 (71%)	14	35	15 (9 declinate)
Olt	4.035	1.929	1.167	286 (7,08% din amenzi)	258 (90%)	8	16	1 (1 suspendata, 1 declinata)

Astfel, cele mai multe amenzi au fost contestate în Mehedinți (16,5%), unde atât Jandarmeria, cât și Inspectoratul Județean de Poliție a aplicat amenzi foarte mari pe întreaga perioadă (în medie de peste 3.000 de lei). În toate aceste județe, marea majoritate a contestațiilor au fost admise de către instanțe. Cele mai multe au fost admise în Olt (90%).

Interpretarea Legii 544/2001 în instanțe

Inspectoratele Județene de Poliție au refuzat să ne comunice datele complete, argumentând că nu dețin evidențe statistice care să conțină informația solicitată (amenzi vs. avertismente, locul de aplicare a sancțiunilor și tipul de încălcări). De asemenea, au argumentat că Legea nr. 544/2001 nu îi obligă la prelucrarea datelor cerute, ci doar la punerea la dispoziție a datelor pe care instituția la deține deja. În iunie 2020, pentru a obține informațiile de la Inspectoratele Județene de Poliție am acționat în instanță toate celor 42 de Inspectorate Județene de Poliție pentru refuz nejustificat, în baza Legii nr. 544/2001, și am solicitat instanțelor să oblige IPJ-urile să ne furnizeze informațiile solicitate.

Soluții în prima instanță

Mare majoritate a instanțelor au concluzionat că Legea nr. 544/2001 acoperă Poliția ca instituție publică și că informațiile cerute se încadrează în definiția informațiilor de interes public.

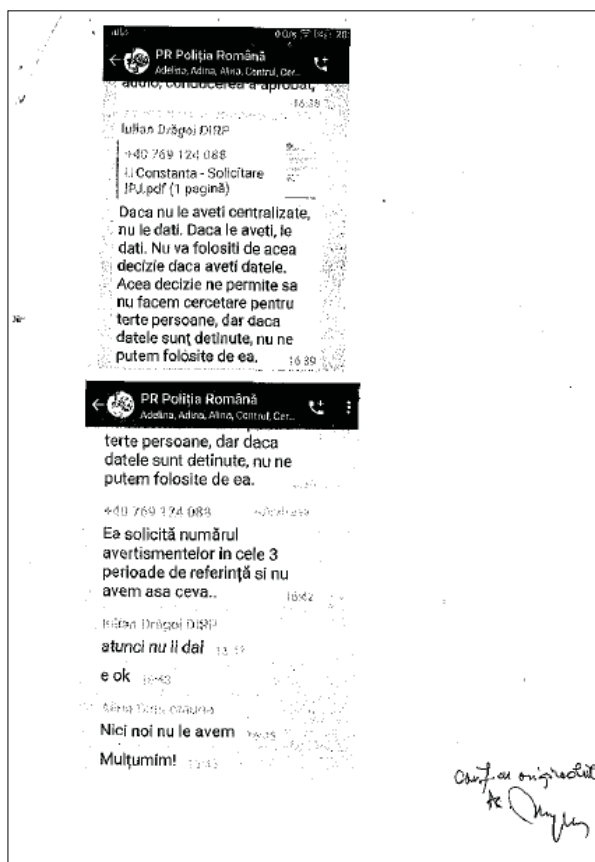
"(...) Poliția Română face parte din Ministerul Afacerilor Interne și este instituția specializată a statului, care exercită atribuții privind apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, a proprietății private și publice, prevenirea și descoperirea infracțiunilor, respectarea ordinii și liniștii publice, în condițiile legii, iar conform art.2 din același act normativ, activitatea Poliției Române constituie serviciu public specializat și se realizează în interesul persoanei, al comunității, precum și în sprijinul instituțiilor statului, exclusiv pe baza și în executarea legii (...)" (Tribunalul Gorj, Decizia nr. 395/17.07.2020)

Există însă și două excepții: **Tribunalul Dolj** și **Tribunalul Mureș** care susțin că datele privind sancțiunile aplicate de Poliție nu țin sau nu rezultă direct din activitatea Poliției.

"În legătură cu informațiile solicitate de reclamantă, care pot fi de interes public, este evident că acestea nu rezultă strict din activitatea pârâtului, pentru a da curs solicitării acesta fiind obligat la o prelucrare și sistematizare a lor, pe care activitatea curentă nu i-o impune. În aceste condiții, instanța apreciază că informațiile a căror comunicare o solicită reclamanta nu ar putea fi furnizate de către pârât decât printr-o activitate ce nu

sale obișnuite, astfel că refuzul de comunicare nu poate fi considerat ca nejustificat." (Tribunalul Dolj, Sentința nr. 991/29.07.2020)

" (...) persoană are dreptul să solicite și să obțină de la autoritățile și instituțiile publice informații de interes public care au un caracter concret legat de activitatea autorității sau instituției publice și nu date prelucrate, în formă statistică. (...) nu a fost identificată nici o prevedere legală care să impună pârâtului stocarea sau prelucrarea informațiilor în sensul solicitat" (Tribunalul Mureș, Sentința nr. 298/29.07.2020)



Inspectoratele Județene de Poliție s-au apărat în prima instanță invocând următoarele argumente:

- A.** Informațiile solicitate nu au fost furnizate pentru că **nu dețin o evidență statistică** în acest sens. Mai mult, unele IPJ-uri ne-au furnizat extrase din baza de date pe care o utilizează pentru a ne arăta că nu sunt colectate datele cerute de noi.
- B.** Neexistând o astfel de statistică, nu pot oferi datele, pentru că **Legea nr. 544/2001 nu prevede obligația de a prelucra date, ci doar de a pune la dispoziție datele în forma deținută**. S-a invocat Decizia nr. 2495/2009 a Curții de Apel București⁴.
- C.** Furnizarea acelor informații înseamnă **alocarea de resurse umane suplimentare** pentru a căuta manual informații, lucru pe care nu și-l pot permite, mai ales în această perioadă.
- D.** Unele IPJ-uri s-au apărat explicând că datele solicitate ar fi foarte greu de prelucrat având în vedere numărul mare de sancțiuni aplicat la nivel de județ și **structura organizatorică** a inspectoratului care are în **subordine mai multe subunități, secții de Poliție rurală și posturi comunale de Poliție**.

Apărărilor formulate în primă instanță de inspectorate ne arată că a existat un răspuns coordonat la nivel central, fapt confirmat și de includerea de către IPJ Gorj, ca dovadă la dosar, a unui prin screen din grupul de Whatsapp al Poliției cu privire la acest litigiu – vezi mai sus.

În condițiile în care toate cele 42 de dosare au același obiect și se referă la o lege veche de 20 de ani, instanțele au o practică profund neunitară. În primă instanță, EFOR a câștigat în 21 de dosare și a pierdut în 20, ultimul dosar, cel cu Inspectoratul Județean de Poliția Galați, urmând să fie soluționat cel mai devreme în aprilie 2021.

Această scindare aproape egală a soluțiilor e o dovadă că există încă profunde divergențe în interpretarea Legii nr. 544/2001 care este principialul instrument de responsabilizare a administrației prin acces la date publice.

Astfel, Tribunalele care ne-au admis cererea în primă instanță au apreciat că, dat fiind că Inspectoratele Județene de Poliție sunt **instituții publice** cărora li se aplică prevederile Legii nr. 544/2001 și că datele solicitate se încadrează în **definiția informației de interes public** prevăzută la art. 2 din Legea nr. 544/2001, nefiind exceptate conform art. 12, IPJ-urile aveau obligația de a ne comunica aceste date.

A. În primul rând, Tribunalele au argumentat că **este irelevant că IPJ-urile nu dețin o statistică**, întrucât dacă ar exista obligația de a comunica doar informațiile pe care instituția decide să le colecteze, atunci în mod indirect instituția ar putea limita accesul la informații de interes public nepermis.

*"(...) alegațiile pârâtei cu privire la **necesitatea preexistenței documentului cu informația concretă solicitată pentru a se putea da curs cererii de informații de interes public**, nu are nici un temei, în condițiile în care în definiția legală a informației de interes public oferită de art.2 lit. b din Legea nr. 544/2001, nu se menționează că informația ar trebui să fie deținută de autoritatea sau instituția publică pentru a fi*

⁴ <http://www.rolii.ro/hotarari/58ab23bde490090c4c001f3e>

informație de interes public la care există dreptul la acces. Dacă deținerea informației ar fi fost parte a definiției, atunci orice autoritate sau instituție publică ar fi putut refuza să comunice informații care o privesc sau care rezultă din activitatea sa prin evitarea păstrării de evidențe cu privire la aceste aspecte, ceea ce nu poate fi permis." (Tribunalul Sibiu, Sentința nr. 534/27.10.2020)

"Contrar susținerilor pârâtului, tribunalul reține că actul normativ incident cauzei vizează accesul la informații de interes public, această noțiune având un câmp de aplicare mai larg decât cel vizând sfera informațiilor colectate în scop statistic (...). Așadar, deși autoritățile au libertatea de a-și stabili propriile metodologii de colectare a informațiilor cu relevanță statistică, aceasta **nu poate aduce atingere dreptului oricărei persoane de a avea acces la aceste informații.**" (Tribunalul Cluj, Sentința 2634/02.12.2020)

"Tribunalul conchide că solicitarea reclamantei este justificată, **nefiind necesar ca instituția destinatară a solicitării să dețină evidențe sau statistici pentru un anumit tip de indicator**, ci ca aceste date să poată fi furnizate, chiar dacă obținerea lor presupunea efectuarea unor verificări la nivelul unităților de poliție din subordine, însăși instituția pârâtă indicând în cuprinsul întâmpinării că există o unitate de poliție municipală, 3 unități de Poliție orășenești, 7 secții de poliție rurală și 58 posturi comunale de Poliție, din moment ce datele solicitate rezultă indiscutabil din activitățile instituției publice, pretinsa dificultate în prelucrarea datelor justificând doar depășirea termenului de 10 zile reglementat de art.7 alin.1 din Legea nr.544/2001" (Tribunalul Bistrița nr. 228/09.10.2020)

"Indiscutabil instituția interogată are obligația de a-și organiza activitatea inclusiv cea de documentare statistică în respectarea exigențelor Legii nr. 544/2001, **neputând fi golit de conținut un drept și un interes public sub pretextul absenței unor statistici.**

Așteptarea publică a existenței unor statistici cu privire la solicitările în speță este legitimă și rezonabilă în contextul situației temporale excepționale vizate și existenței, presupunem, a unor programe, proiecte, analize în vederea prevenirii unor fapte contravenționale de natura celor legiferate de O.U.G. nr. 1/1999 și ordonanțele militare, mai cu seamă în contextul deciziei de speță a Curții Constituționale.

Ori, este greu de crezut că în absența unor statistici există și o strategie de prevenire a săvârșirii contravențiilor, strategie a cărei trasare evident revine și Inspectoratului de Poliție al Județului Maramureș." (Tribunalul Maramureș, Sentința nr. 1267/16.11.2020)

B. În al doilea rând, a fost **respins argumentul că Legea nr. 544/2001 nu prevede obligația de a prelucra date** în vederea comunicării.

"Instanța apreciază neîntemeiată apărarea pârâtei ca legea nu impune niciunei instituții să prelucreze informațiile deținute pentru a furniza celor interesați statistici, ci se refera doar la furnizarea informațiilor în forma în care sunt deținute de instituție. Comunicarea informațiilor în forma ceruta de reclamanta are importanța sub aspectul informării corecte asupra situației contravenționale la nivelul județului, iar pe de alta parte prelucrarea datelor de reclamanta nu este posibilă întrucât pârâta este cea care are evidenta statistica cu datele solicitate de reclamantă. Cum și informațiile complexe, statistice care privesc activitatea reclamantei se

încadrează în noțiunea de informații de interes public, instanța apreciază întemeiata cererea reclamantei.” (Tribunalul Caraș-Severin, Sentința nr. 456/14.10.2020)

Mai mult, pentru a argumenta existența obligației de a prelucra, instanțele au arătat că legea prevede două termene pentru comunicare – 10 zile, respectiv 30 de zile – în funcție de complexitatea solicitării.

“Că nu aceasta a fost intenția legiuitorului, de a reglementa simpla obligație a instituției de a pune la dispoziție informațiile existente, în materialitatea lor, rezultă și din posibilitatea, recunoscută expres de legiuitor, de a se comunica aceste informații chiar și într-un termen de cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării. Instanța reține că se impune a se concluziona în sensul că informațiile în starea în care le deține la care face referire pârâtul și care nu implică vreo sistematizare nici nu pot justifica în mod obiectiv un termen de 30 de zile pentru comunicare, acest termen fiind incident tocmai acelor informații care presupun o anumită centralizare și clasificare” (Tribunalul Cluj, Sentința 2634/02.12.2020)

“(…) orice răspuns la o cerere de informații de interes public presupune o prelucrare de informații, fapt care rezultă în mod neechivoc din economia art. 7 din Legea nr.544/2001, care stabilește un termen diferit de răspuns în cazul informațiilor complexe solicitate. Or, în ipoteza îmbrățișată de către pârât că Legea nr.544/2001 obligă doar la furnizarea de informații existente în forma deținută, termenul de 10 zile ar fi fost suficient în orice situație. Mai mult decât atât, pârâtul IPJ Sibiu nu a uzitat de dispozițiile art. 7 alin. 1 din aceeași lege, care reglementează posibilitatea legală de prelungire a termenului de comunicare, de la 10 zile la 30 de zile, în situația în care s-ar aprecia că informațiile solicitate sunt complexe și necesită un volum de muncă mai mare”. (Tribunalul Sibiu, Sentința nr. 534/27.10.2020)

C. A fost respins și argumentul ca oferire unui răspuns detaliat ar genera o sarcină prea împovărătoare, dat fiind că Legea nr. 544/2001 prevede obligativitatea ca instituțiile publice să aibă un departament responsabil de asigurarea liberului acces la informațiile de interes public.

Pe partea cealaltă, **tribunalele care au dat câștig de cauză Poliției** susțin că Lege nr. 544/2001 nu prevede obligația de a prelucra informații și de a pune la dispoziție informațiile pe care instituția le deține deja.

*“Însă, având în vedere că o parte dintre informațiile solicitate de reclamantă presupuneau **realizarea unor activități de prelucrare a datelor existente în statisticile pârâtului**, tribunalul apreciază că refuzul acestuia de a furniza datele solicitate, în forma solicitată de reclamantă, este unul justificat. Tribunalul apreciază că refuzul pârâtului de a-i furniza reclamantei datele solicitate, în forma exactă în care aceasta le-a cerut, nu poate fi apreciat ca fiind nejustificat, de vreme ce nu s-a dovedit în cauză împrejurarea că acesta deține datele în forma solicitată de reclamantă.” (Tribunalul Prahova, Sentința nr. 570/01.07.2020)*

Tribunalul Alba a argumentat că **nu există obligația de prelucrare** în sarcina instituției pentru a da curs cererilor adresate pe Legea nr. 544/2001. În sens contrar, **s-ar bulversa bunul mers al instituției și s-ar depăși scopul pentru acare a fost instituită legea**. Cu alte cuvinte, instituțiile publice sunt libere să instituie limite cu privire la datele pe care le

colectează și deci, pe care le vor putea comunica, prin decizii interne, necenzurabile de cineva din exterior.

“Din economia disp. art. 6 alin. 2 ale Legii nr. 544/2001, reiese că autoritățile sau instituțiile publice au doar obligația de a comunica solicitanților, informațiilor publice pe care le dețin efectiv și în forma în care le dețin, nicidecum de a prelucra anumite informații brute sau de a întocmi statistici pe baza datelor deținute în vederea obținerii altor informații.

*O interpretare contrară excede prevederilor legii și nu poate fi acceptată, întrucât în măsura în care s-ar permite oricărei persoane să solicite instituțiilor publice efectuarea de studii sau statistici mai mult sau mai puțin complexe pe baza datelor pe care le deține în formă brută în vederea obținerii altor informații, activitatea de furnizare de informații ar deveni mult prea împovăraătoare pentru instituția publică. Legea nu poate fi interpretată în funcție de voința arbitrară a fiecărei persoane, ci ținând cont de rațiunea pentru care a fost instituită. **Scopul Legii nr. 544/2001 este acela de a asigura accesul cetățenilor la informații de interes public și nu de a bulversa bunul mers al desfășurării activității unei instituții/autorități publice.**” (Tribunalul Alba, Sentința nr. 300/16.07.2020)*

Tribunalul Arad a argumentat că **primează în această situație decizia internă de organizare a activității instituției**. Și, deci, dacă instituția decide să nu colecteze aceste informații, atunci nu dreptul de acces la informații de interes public se exercită strict cu privire la informațiile pe care deja le colectează.

“În aceste condiții, câtă vreme deciziile ce se iau de fiecare autoritatea publică țin de modalitatea de organizare a activității autorității publice, fără ca acest lucru să impiezeze asupra îndeplinirii obligației de a asigura publicitatea informațiilor și comunicarea acestora, impuse de dispozițiile art. 5 și art. 6 din lege, în condițiile în care răspunsul invocat cuprinde informații publice în modalitatea prevăzută de art. 2, lit. b din lege, respectiv, așa cum rezultă din activitatea instituției publice în cauză, indiferent de raportul ori forma sau modul de exprimare a informației, nu se poate vorbi de o responsabilitate neîndeplinită sau ignorată.” (Tribunalul Arad, Sentința nr. 506/22.07.2020)

Tribunalul Brăila pune în discuție chiar faptul că **nu s-a dovedit că există o obligație legală de întocmire a acestei statistici, legând accesul la informații publice de existența unor statistici construite pe baza lor**.

*“Împrejurarea ca alte instituții au comunicat datele solicitate de către reclamanta în modalitatea solicitată nu poate constitui temei pentru admiterea acțiunii, cat timp instituția parata **nu are obligația legală de a întocmi astfel de date statistice** și implicit de a le pune la dispoziția solicitanților, având în vedere totodată numărul ridicat al sancțiunilor aplicate în perioada solicitată, de aproximativ 5150 de procese verbale de sancționare și va aprecia ca obligarea paratei să întocmească la solicitarea paratei o asemenea statistica ar impune o sarcina disproporționată paratei” (Tribunalul Brăila, Sentința nr. 296/23.07.2020)*

Mai mult, **Tribunalul Neamț** a pus în discuție și chestiunea abuzului de drept al petentului care a solicitat aceste informații

"(...) orice cetățean trebuie să înțeleagă în mod corect care îi sunt drepturile fundamentale în ceea ce privește accesul la informații, dar și care sunt limitele acestor drepturi. (...) Instituția sau autoritatea publică trebuie să comunice informațiile în forma solicitată de petent, atunci când informațiile **solicitate sunt serioase și nu au un caracter evident șicanator**. (...) În prezenta cauză, tribunalul reține, contrar susținerilor reclamantei, că instituțiile publice nu au obligația de a întocmi statistici cu privire la datele deținute în evidențele sale" (Tribunalul Neamț, Sentința nr. 603/22.10.2020)

Soluții în recurs

Până în prezent, 20 de dosare au rămas definitive după judecarea recursului (la nivel de Curte de Apel). Dintre acestea, EFOR a câștigat în 8 dosare (Olt, Mureș, Mehedinți, Harghita, Gorj, Constanța, Caraș-Severin, Vaslui și Bacău) și a pierdut în 13, proporția în recurs fiind deocamdată de aprox. 40%-60%.

În dosarele în care am câștigat, Curțile de Apel au argumentat că datele solicitate sunt publice și că ele trebuie puse la dispoziție în baza Legii 544/2001.

Curtea de Apel Târgu Mureș argumentează că activitatea ce IPJ Mureș ar fi trebuit să o desfășoare pentru a ne da aceste informații se subscie prevederilor Legii nr. 544/2001 și nu ar fi fost nevoie să aloce resurse suplimentare dat fiind că există o persoană responsabilă în instituție pentru accesul la informații de interes public.

"(...) din interpretarea rațională a textelor de lege, art. 2 lit. b din Legea nr. 544/2004 prevede că orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice este o informație de interes public. Astfel, este cert că informațiile solicitate de recurentă, de comunicare a informațiilor de interes public solicitate, respectiv defalcarea sancțiunilor contravenționale aplicate în perioada stării de urgență, în cele trei perioade solicitate, după locul aplicării, urban sau rural, defalcarea pe tipuri de contravenții, precum și numărul avertismentelor din totalul sancțiunilor aplicate în cele trei perioade, privesc activitatea intimatului-pârât și rezultă din activitatea acestuia, fiind informații ce derivă din serviciul public pe care îl îndeplinește intimatul-pârât conform dispozițiilor legale. Prelucrarea unor date, informații pe care intimatul-pârât le deține este presupusă în chiar ipoteza extragerii datelor necesare furnizării informațiilor, pe care, în parte, deja intimatul-pârât a făcut-o. În același timp, **Curtea reține că efectuarea unei clasificări, a partajării unor informații, așa cum recurenta a solicitat-o, se înscrie în operațiunea de prelucrare presupusă în procedura de analiză, selecție și furnizare a informațiilor solicitate și ea face obiectul informațiilor la care se referă legiuitorul la art. 2 lit. b din Legea nr. 544/2004**. Mai mult, IPJ ... dispune de resursă umană alocată soluționării cererilor de comunicare de informații de interes public: în baza art. 4 din Legea nr. 544/2001 are obligația de a organiza compartimente specializate de informare și relații publice sau de a desemna persoane cu atribuții în acest domeniu". (CA Târgu Mureș, Decizia nr. 659/17.11.2020)

Mai mult, pentru a argumenta obligația de prelucrare a informației implicite dreptului de acces la informații de interes public CA Târgu Mureș face referire la **Decizia ICCJ nr. 37/07.12.2015 cu privire la furnizarea de informații de interes public care conțin și date personale ce nu pot fi comunicate**. ICCJ a argumentat atunci că și în această

situație instituția este obligată să furnizeze informațiile de interes public, dar trebuie să anonimizeze informațiile cu caracter personal. Trebuie, deci, să prelucreze informația deținută pentru a o comunica.

“Curtea reține ca fiind relevantă Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 37 din 7 decembrie 2015 referitoare la sesizarea formulată privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunilor de drept referitoare la datele cu caracter personal. În cuprinsul acestei decizii, Înalta Curte reține faptul că „atunci când informațiile de interes public și informațiile cu privire la datele cu caracter personal sunt prezente în cuprinsul aceluiași document, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informațiilor, accesul la informațiile de interes public se realizează prin anonimizarea informațiilor cu privire la datele cu caracter personal; refuzul de acces la informațiile de interes public, în condițiile în care informațiile cu privire la datele personale sunt anonimizate, este nejustificat.” **Curtea reține că raționamentul Înaltei Curți în decizia mai sus menționată privind necesitatea de a realiza diverse operațiuni pentru furnizarea datelor solicitate de recurenta-reclamantă nu ar putea împiedica, în sine, furnizarea informațiilor solicitate este identic cu raționamentul din prezenta cauză, motiv pentru care Curtea a reținut aplicabilă hotărârea Înaltei Curți în prezenta cauză: necesitatea de a realiza o prelucrare a informațiilor pentru furnizarea informațiilor solicitate de recurenta-reclamantă nu poate împiedica, în sine, furnizarea acestor informații.”** (CA Târgu Mureș, Decizia nr. 32/19.01.2021)

Curțile de Apel care au dat câștig de cauză Inspectoratelor Județene au argumentat că instituția publică are posibilitatea de a refuza cererea dacă aceasta este nerezonabilă, făcând referire în acest sens la Recomandare nr. R (81) 19 din 25 mai **1981**, a Comitetului de Miniștri către Statele Membre privind accesul la informații deținute de autoritățile publice.

“O astfel de cerere de acces la documente publice, poate fi totuși refuzată, doar în condițiile în care aceasta nu are caracter rezonabil, împrejurare ce rezultă din capitolul VI din Recomandarea Consiliului European adoptată la 21.02.2002. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor Legii nr. 544/2001, Curtea a constatat că aceasta a fost adoptată prin luarea în considerare și a Recomandării nr. R (81) 19 din 25 mai 1981, a Comitetului de Miniștri către Statele Membre privind accesul la informații deținute de autoritățile publice, potrivit cărora alegerea între posibilitățile existente de a furniza informații este lăsată în seama fiecărui stat membru, care are latitudinea de a-și stabili propriul sistem, de a stabili mijloacele adecvate și eficiente pentru asigurarea accesului la informații.” (Curtea de Apel Ploiești, Decizia nr. 987/28.10.2020)

De asemenea, unele curți de apel au argumentat că inspectoratul județean de poliție ne-a pus la dispoziție informațiile pe care le deține și că în cazul de față, pentru a accesa mai multe date, se aplică art. 11 din Legea nr. 544/2001 care prevede accesul la fondul documentaristic al instituției, atunci când o persoană dorește să facă un studiu sau o situație statistică.

„Din interpretarea acestor dispoziții legale, dar și din economia legii în ansamblul ei, Curtea apreciază, contrar celor susținute de recurenta reclamantă, că autoritatea sau instituția publică este obligată a furniza informațiile de interes public doar în forma în care ele sunt deținute de instituție și nu este obligată la o prelucrare a acestora, astfel cum s-a solicitat în prezenta cauză.”

Prin urmare, în situația în care solicitantul dorește un studiu ori o situație statistică, ce presupune o prelucrare a informațiilor solicitate, acesta poate solicita accesul la fondul documentaristic al autorității sau instituției respective, potrivit art. 11 din legea nr. 544/2001 și nu ca această prelucrare să fie făcută de autoritatea sau instituția publică.

Pentru aceste considerente, apreciind că intimata pârâtă a furnizat informațiile de interes public în forma în care le deține și că nu poate fi obligată la o prelucrare a acestora în forma solicitată, Curtea apreciază că hotărârea primei instanțe este legală, astfel încât în temeiul art. art. 496 C.p.c, va respinge recursul ca nefondat.” (Curtea de Apel Timișoara, Decizia nr. 1264/09.12.2020).

Curtea de Apel Brașov a casat soluția Tribunalului Covasna care a arătat că termenul de 30 de zile e prevăzut de lege tocmai pentru a permite soluționarea cererilor mai complexe care necesita prelucrarea de informații. Instanța de recurs respinge premisa că din cele două termene diferite prevăzute de legea nr. 544/2001 (10 zile, respectiv 30 de zile) pentru comunicarea informației rezultă implicit obligația de a prelucra informația. Astfel, termenul de 30 de zile servește pentru identificarea informației solicitate.

“Curtea reține, de asemenea, modalitatea eronată de interpretare de către prima instanță a dispozițiilor art. 7 alin. 1 din Legea nr. 544/2001, potrivit căroră „Autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării. În cazul în care durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate depășește 10 zile, răspunsul va fi comunicat solicitantului în maximum 30 de zile, cu condiția înștiințării acestuia în scris despre acest fapt în termen de 10 zile”.

*Aceste dispoziții legale stabilesc pentru autoritățile și instituțiile publice un termen mai îndelungat, de 30 zile, pentru a răspunde în scris la solicitarea informațiilor de interes public, “în cazul în care durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate depășește 10 zile”. Lucrările documentare menționate în cuprinsul acestui text de lege se referă, așadar, **la lucrări de identificare și difuzare a informației solicitate, iar nu la efectuarea de statistici și studii documentare**, acest text de lege nereprezentând un argument pentru a se reține obligația autorității sau instituției publice de a efectua, la cerere, lucrări documentare în sensul de prelucrare și structurare a informațiilor deținute, astfel cum a reținut prima instanță”. (Curtea de Apel Brașov, Decizia nr. 661/08.10.2020)*

În concluzie diferențele de interpretare a prevederilor legii 544/2001 se perpetuează și la nivelul sistemului judiciar. Identitatea de obiect a celor 42 de cereri ne permite să avem acum o viziune de ansamblu inexistentă până la acest moment. Împărțirea aproape egală a soluțiilor și divergențele de opinie între completuri diferite în cadrul aceleiași instanțe reprezintă motive de îngrijorare și generează o impredictibilitate majoră în aplicarea principalului instrument de responsabilizare a administrației publice din România – legea 544/2001.

Studiu de caz 2

Cât știm, de fapt, despre finanțarea partidelor politice?

Finanțarea politică este de mulți ani un subiect intens discutat, mai ales în condițiile în care până în 2015 statul nu asigura rambursarea cheltuielilor electorale, iar subvențiile erau la un nivel foarte scăzut. Practic, partidele politice trebuiau să se descurce, să adune bani de la firme, de la donatori individuali, din care să își asigure existența între alegeri, dar și finanțarea campaniilor electorale. Între 2008 și 2014, datoriile rezultate din campaniile electorale erau semnificative, iar acestea trebuiau să se asigure că le plătească din resurse pe care nu le aveau sau, în anumite cazuri, să se descurce în instanță cu contractorii care voiau să își recupereze banii (vezi graficele de la final). În acest context s-a ajuns la apariția unor cazuri celebre, precum cele legate de finanțarea PDL (cazul Udrea) sau cele legate de campaniile electorale ale candidaților la președinție Mircea Geoană sau Traian Băsescu, dosarul Trofeul Calității (Adrian Năstase), în care partidele au încercat să acopere cheltuielile în mod ilegal. Și cu siguranță numărul cazurilor în care partidele politice aflate la putere au abuzat de poziția dominantă pentru a face favoruri în schimbul finanțării, pentru a deturna bani publici sau pentru a ocoli legislația, este mai mare, însă nu am ajuns să vedem de fapt toate dedesubturile finanțării politice ilegale.



Anul 2015 a reprezentat un moment important în transparentizarea finanțării politice – și nu neapărat din motive care țin de creșterea bruscă a integrității participanților la procesul electoral – ci pentru că legislația a introdus politica rambursărilor pentru competitorii electorali care au obținut mai mult de 3% din voturi la alegeri. În plus, un artificiu legislativ din 2018¹ a crescut subvențiile de peste 30 de ori, fapt care a redus interesul partidelor

¹ Vezi PB Expert Forum no. 73, *Bugetele partidelor românești*, <https://expertforum.ro/subventii-partide>

politice pentru bani privați, dar a creat avantaje vizibile partidelor mari, care la prezidențiale sau europarlamentare au folosit intensiv acești bani. Modificări legislative pe bandă rulantă, inclusiv prin OUG, au permis actorilor politici să folosească aceste fonduri pentru campania electorală. Practic, am ajuns la situația în care mare parte din viața politică este susținută de către stat. Campaniile au devenit ceva mai transparente, interesul pentru finanțarea din zona gri sau ilegală s-a redus (sau cel puțin așa se vede din afară), însă rămân multe semne de întrebare legate de vizibilitatea publică a finanțării politice, mai ales că unele probleme s-au transferat la modul de cheltuire a subvențiilor.

Deși banii publici au devenit un element central al finanțării politice, sumele acordate de stat crescând semnificativ, regulile de transparență nu sunt neapărat mai solide, iar o serie de recomandări ODIHR și GRECO rămân nerezolvate². De asemenea, un angajament din cadrul Planului de Acțiune OGP 2018-2020 care avea ca scop deschiderea datelor legate de finanțarea politică a fost implementat doar în procent de 25%³. Cu alte cuvinte, sunt mai mulți bani, dar nu știm neapărat, ca observatori externi, povestea lor de la un capăt la celălalt.

Ce și unde se publică?

Pe scurt, legislația⁴ stabilește că, în campanie, competitorii electorali (partide și independenți) trebuie să transmită rapoarte detaliate de venituri și cheltuieli (RVC) către AEP în cel mult 15 zile de la data alegerilor, iar Autoritatea le publică pe site și în Monitorul Oficial în cel mult 60 de zile de la publicarea rezultatului alegerilor. Important de menționat că mandatarul financiar trebuie să transmită AEP documentele și rapoartele prevăzute de lege, în scris și în format electronic. Practic, din RVC-uri știm ce fonduri a avut competitorul electoral pentru campanie (venituri de la partid sau strânse din campanie) și pentru ce a cheltuit (detaliat pe anumite categorii standard). Competitorii mai trebuie să transmită o serie de informații precum o declarație privind respectarea plafoanelor prevăzute pentru campanie, numărul de materiale produse și lista de furnizori cu care au colaborat, declarațiile candidaților privind proveniența contribuțiilor și altele, descrise în anexe ale normelor de aplicare (HG 10/2016)⁵. În 30 de zile de la data încheierii campaniei, competitorii au obligația de a transmite o declarație cuprinzând informații privind descrierea materialelor de propagandă online, producția, perioada și spațiul de difuzare a acestora.

Legat de finanțarea partidului, se publică un raport anual de venituri și cheltuieli până la 30 aprilie, precum și liste cu persoanele care donat, cotizat (peste 10 salarii minime) sau

² Vezi aici rapoartele ODIHR <https://www.osce.org/odihr/elections/romania> și *Addendumul la cel de-al doilea Raport de Conformitate privind România (GRECO)*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070ad5c>

³ <http://ogp.gov.ro/nou/transparența-finanțării-partidelor-politice/>

⁴ Legea 334/2006 și Hotărârea nr. 10 din 13 ianuarie 2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale

⁵ Anumite template-uri sunt disponibile în format .rtf, .doc, .xls sau .pdf pe pagina web <https://finantarepartide.ro/>

lista de împrumuturi peste 100 de salarii⁶; aceste date se transmit și în format electronic. Partidele politice, ca orice entitate juridică, trebuie să publice bilanțuri și situații financiare, care se regăsesc pe platforma Ministerului de Finanțe⁷ și care sunt exportate în format deschis (txt, csv) pe platforma data.gov.ro⁸. RVC-urile anuale trebuie publicate și pe pagina web AEP; Autoritatea publică în 45 de zile de la efectuare rapoarte privind verificarea legalității veniturilor și cheltuielilor, tot pe site și în Monitorul Oficial.

Din 2019, AEP a pus în funcțiune platforma www.finantarepartide.ro, pe care publică informațiile legate de campanii, finanțarea partidelor și rezultatele controalelor efectuate. Până în acel moment datele erau publicate, sub o formă mai mult sau mai puțin organizată pe pagina www.roaep.ro/finantare. Platforma este un pas important înainte, reflectând informațiile începând cu alegerile din 2019 și creând un istoric financiar al partidelor. În același timp, AEP a început dezvoltarea unei aplicații informatice - Registrul fiscal al partidelor politice⁹ – care să centralizeze informații legate de datele administrative ale partidelor politice (sedii, lista persoanelor responsabile din partide etc.), rapoartele de venituri și cheltuieli lunare și anuale (inclusiv subvenții), respectiv situațiile financiare anuale.

Cum se publică? O călătorie aventuroasă printre .xls, .doc și .pdf-uri scanate

EFOR a inițiat în urmă cu un an un proces prin care și-a propus să colecteze informații despre finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale. Ce s-a plănuțit a fi o activitate de 3-4 luni a devenit un efort de un an (care va continua cu siguranță), o aventură printre mii de pagini din Monitorul Oficial, fișiere în toate formatele, cu tabele sau fără, cu structuri diferite, date lipsă, cereri de informații și proceduri neclare. Nu în puține cazuri am dat peste date contradictorii, publicate de AEP, respectiv partide (vezi câteva exemple în raport), ambele cu statut oficial, fapt care ne-a creat dificultăți în contextul unor analize. Dar să le luăm pe rând.

1) Cine contribuie la veniturile partidului?

După cum menționam anterior, promovarea pentru o competiție electorală se poate finanța din banii pe care un partid politic îi strânge înainte de începerea campaniei electorale - incluzând subvenții - și din veniturile declarate de candidați, inclusiv donații sau împrumuturi. Anual, la 30 aprilie, aflăm, nominal care sunt persoanele care contribuie la veniturile partidului. Partidele politice au obligația de a publica datele menționate în

⁶ Vezi aici calendarul complet al publicărilor și cerințele legale <http://banipartide.ro/metodologie.html>

⁷ <https://mfinanze.gov.ro/domenii/informatii-contribuabili/persoane-juridice/info-pj-selectie-dupa-cui>

⁸ <https://data.gov.ro/organization/mfp>

⁹ www.roaep.ro/prezentare/comunicat-de-presa/comunicat-de-presa-privind-dezvoltarea-si-implementarea-de-catre-autoritatea-electorala-permanenta-a-aplicatiei-informatic-pentru-gestionarea-registrului-fiscal-al-partidelor-politice/

secțiunea anterioară în Monitorul Oficial, dar și de a transmite la AEP mai multe documente, reglementate prin HG 10/2016. De mai mulți ani nu se mai publică codurile numerice personale sau datele de naștere, ca urmare a noilor reglementări privind datele personale, astfel că nu știm cu exactitate dacă un nume care apare de mai multe ori este același sau sunt persoane diferite.

Datele sunt publicate și pe site-ul AEP, fără ca partidele să aibă obligația de a afișa rapoartele pe proprii pagini de internet. Majoritatea datelor de după 2015 sunt publicat dezorganizat, majoritatea în format pdf., după cum se vede în exemplul mai jos (PSD)¹⁰, dar în unele cazuri există și în format xls. Începând din 2018, datele sunt disponibile pe platforma www.finantarepartide.ro și în format xls (chiar dacă nu se regăsesc toate fișierele la toate partidele și nu în toate formatele). Cu toate acestea, dacă ne uităm în Monitorul Oficial, în 2019 au publicat cuantumul total al sumelor provenite din finanțările private ale partidelor politice 24 de partide (la care se adaugă patru rectificări), iar în 2020 au publicat 27 de partide (cu 3 rectificări). Menționăm că partidele politice trebuie să publice aceste date chiar dacă veniturile și cheltuielile sunt zero.

Casa membrilor de partid care au plătit în anul 2015 cotizații a căror valoare însumată depășește baremul de 10 salarii de bază minime brute pe țară

Denumirea partidului politic - Partidul Social Democrat - PSD
Sediul partidului politic - Sos.Kiseleff nr. 10, Sector 1, Bucuresti

Nr. crt.	Organizația/Filiala județeană care a încasat cotizația	Numele	Prenumele	Cotațenia	Valoarea cotizației	Data la care a fost plătită cotizația
1	CLUJ			romana	17.950,00	2015
2	BUZAU			romana	10.000,00	2015
3	BUZAU			romana	9.900,00	2015
4	NEAMT			romana	10.000,00	2015
5	PRAHOVA			romana	10.840,00	16.01;30.01;02.03;31.03;05.05;13.05;30.05;16.06;27.08;17.09;30.09;30.01;26.11;14.12;29.12.2015
6	GIURGIU			romana	9.928,00	05.03;15.05;18.05;03.07.2015
	CN			romana	22.500,00	15.01;26.01;20.04;02.03;09.03;16.03;30.03;18.05;06.04;20.04;27.04;28.05;27.05;29.06;27.07;04.08;30.09.2015
	CN			romana	10.000,00	09.03;27.05;30.07.2015
	CN			romana	10.000,00	24.02;09.03;20.04;26.05;15.07;24.08;07.09.2015
	CN			romana	10.800,00	22.01;09.03;10.03;17.03;17.04;25.05;26.06;07.07;15.07;01.09;25.09.19.11.2015
	CN			romana	26.522,50	22.01;17.03;17.04;25.05;25.05;04.06;17.12.2015
	CN			romana	26.040,00	15.01;20.04;16.03;02.06;27.07;19.10;17.12.2015
	CN			romana	19.500,00	16.01;19.02;19.03;23.03;27.04;02.06;06.07;07.15.07;17.08;15.09.19.11;20.11;15.10;17.12.2015
	CN			romana	11.000,00	09.19.11.2015
	CN			romana	24.000,00	03.03;27.04;26.05;29.06;05.10;17.12.2015
	CN			romana	24.000,00	20.11.2015
	CN			romana	24.000,00	20.11.2015
	CN			romana	24.000,00	20.11.2015

În realitate, nu aflăm care sunt toți donatorii, ci doar cei peste limitele menționate anterior. Chiar dacă înțelegem că trebuie impuse restricții legate de publicarea anumitor date ale donatorilor și există astfel de practici în legislațiile mai multor state europene (ca bună practică, în anumite state nu există limită inferioară pentru publicarea datelor, iar în altele limitele sunt de câteva sute de euro), trebuie ca legislația și practica să asigure, în același timp și o transparență mai crescută, pentru a cunoaște cine sunt donatorii sau persoanele care împrumută partidele politice¹¹. În 2021, 10 salarii minime înseamnă 23.000 de lei,

¹⁰RVC PSD, www.roaep.ro/finantare/raportari-obligatorii-privind-activitatea-curenta-a-formatiunilor-politice/

¹¹ [Recomandarea Rec \(2003\) 4 a Comitetului de Miniștri pentru statele membre cu privire la regulile generale contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, Articolul 3, a. Măsurile adoptate de state ce reglementează donațiile în contul partidelor politice trebuie să ofere norme specifice pentru a: \[...\] asigura transparența donațiilor și pentru a evita donațiile secrete; b. Statele: 1. trebuie să se asigure de faptul că donațiile în contul partidelor politice se fac pe cale publică, în special donațiile care depășesc o anumită limită stabilită; \[...\]](#)

adică aproape 4.600 de EUR, ceea ce este o valoare ridicată. Astfel, *pentru a asigura o transparență mai mare cu privire la donațiile și cotizațiile către partidele politice, legea ar trebui să reducă limita de la care se publică identitatea persoanelor care contribuie la finanțarea partidului*¹². Similar, trebuie reduse limitele și pentru împrumuturi.

Faptul că veniturile se publică anual reduce transparența procesului. Dacă în multe state aceasta este practica, există și țări care solicită publicarea datelor cu o frecvență crescută (Marea Britanie – trimestrial, Letonia – în 15 zile¹³) sau semestrial sau care solicită partidelor politice să publice pe propriile pagini web liste cu donatorii, cu frecvență mai mare de un an. Deși poate implica anumite eforturi din partea partidelor politice, credem că listele cu donatori ar putea fi publicate mai frecvent¹⁴.

2) Cine contribuie la veniturile partidului în campanie?

La nivelul campaniei electorale, situația este mai obscură. Chiar dacă AEP primește informațiile într-un format predefinit de la competitorii electorali în trei zile de la înregistrarea unei donații în contul bancar sau în trei zile de la cheltuirea banilor, nu există nicio obligație legală pentru AEP să publice în timpul campaniei electorale informații privind donatorii către partidele politice¹⁵.

Legislația are limitări diferite pentru fiecare tip de scrutin, permițând într-o măsură mai mare sau mai mică utilizarea resurselor private și a celor publice. Dacă la locale și parlamentare, cea mai mare parte a sumei investite de competitori provine din veniturile proprii ale candidaților, la prezidențiale și europarlamentare, competitorii electorali pot folosi subvenții fără nicio limită. Dacă în cazul subvențiilor și transferurilor de la partid, nu există prea multă informație care poate fi publicată – sursa, suma totală și data transferului - pentru veniturile din partea candidaților, informația este mult mai bogată, dar lipsește în general din spațiul public.

EFOR a analizat la alegerile din 2020 toate datele disponibile și a publicat opt rapoarte de monitorizare, care au arătat foarte diferit¹⁶. La alegerile locale, AEP a publicat toate contribuțiile candidaților, săptămânal, cuprinzând numele candidatului, funcția pentru

¹² Conform unui proiect de lege inițiat de AEP - www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2020/07/Proiect-de-Lege-pentru-modificarea-si-completarea-Legii-nr.-334-2006-text-actualizat.pdf - , se elimină orice prag. De asemenea, un proiect inițiat de USR în martie 2019, în legislatura trecută, stabilește limita de un salariu, peste care se publică toate contribuțiile, individual - www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=17785

¹³ <https://www.knab.gov.lv/lv/db/donations/>. Vezi mai multe exemple în Comisia Europeană, "Party financing and referendum campaigns in EU Member States", [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519217/IPOL_STU\(2015\)519217_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519217/IPOL_STU(2015)519217_EN.pdf), p. 35

¹⁴ [Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission](#), para 206. *Transparency in reporting, which is an accepted good practice, requires the timely publication of parties' financial reports. The fulfillment of this requirement necessitates that reports contain enough details in order to be useful and understandable for the general public. While publication of financial reports is crucial to establishing public confidence in the functions of a party, reporting requirements must also strike a balance between necessary disclosure and the privacy concerns of donors*

¹⁵ Vezi model de declarație aici <https://finantarepartide.ro/wp-content/>

¹⁶ Vezi <https://expertforum.ro/program/procese-electorale/>

STATUL ÎN CEAȚĂ: EȘECUL OPEN DATA ÎN ROMÂNIA

care candidează, circumscripția, suma, data contribuției. În acest context, am putut vedea constant cine a adus bani pentru campanie și am identificat posibile erori în rapoarte sau candidați care nu puteau justifica potrivit declarațiilor de avere banii pe care îi declaraseră (în cazul veniturilor proprii și nu în situația în care au apelat la împrumuturi). Chiar dacă baza de date este comprehensivă, editarea datelor a necesitat eforturi, întrucât informațiile despre funcție și circumscripție se scriu în aceeași coloană și fiecare mandat financiar a introdus informații în formate diferite, după propria capacitate și imaginație (vezi mai jos). De asemenea, au fost cazuri în care numele candidaților au fost scrise sub forme diferite, ceea ce face dificilă identificarea sumelor totale. Actualizarea bazei de date nu se face în continuarea rândurilor deja existente, ci informațiile nou adăugate sunt intercalate cu cele deja existente. Menționăm că responsabilitatea pentru corectitudinea datelor este în primul rând a partidelor politice.

SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	CIOCOTISAN IOAN	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	DOSA TRAIAN	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	VECIAN FLAVIU-DOREL	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	CHIOREAN OVIDIU-LIVIU	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	CRISTE NICOLAE	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	POP VASILE-MUGUREL	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	SAMSODAN VASILE	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	LONTE IOAN	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	CHISU IULIU-CORNEL	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	ZAHA PATRIȚIU	PRIMAR COMUNA
SALAJ	PARTIDUL MIȘCAREA POPULARĂ	COROIAN DIANA-LACRAMIOARA	PRIMAR COMUNA

GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	POPESCU GHEORGHE	PRIMAR, C.E. 31
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	FUIOREA ILIE	PRIMAR, C.E. 49
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	BRUJAN MIHAI-COSMIN	CONSILIER LOCAL, C.E. 6
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	DRAGOESCU CONSTANTIN	PRIMAR, C.E. 36
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	MINDRUT ION	PRIMAR, C.E. 39
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	NICOLA FLOREA	PRIMAR, C.E. 26
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	FOTA DORU	PRIMAR, C.E. 63
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	NAVLEA ION	PRIMAR, C.E. 30
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	TALOI DUMITRU	PRIMAR, C.E. 29
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	LOGHIN CONSTANTIN	PRIMAR, C.E. 60
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	SLIVILESCU MARIAN	PRIMAR, C.E. 7
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	NANU GABRIEL	PRIMAR, C.E. 50
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	NEDELOI EUGEN	PRIMAR, C.E. 69
GORJ	PARTIDUL NAȚIONAL LIBERAL	GUTA IOAN-MADALIN	PRIMAR, C.E. 19

DOLJ	PARTIDUL ALTERNATIVA DREAPTA	MILADIN EMIL IULIAN	Primar Circumscripția electorală nr. 1 Municipiul Craiova	4210.00			4210.00
DOLJ	PARTIDUL ALIANȚA PENTRU UNIREA	Mihaescu Dan	Consilier local	DA	NU	NU	800
DOLJ	PARTIDUL ALIANȚA PENTRU UNIREA	Vava Stefan		NU	DA	NU	470
DOLJ	PARTIDUL ALIANȚA PENTRU UNIREA	Damureanu Rino		NU	DA	NU	470
DOLJ	PARTIDUL ALIANȚA PENTRU UNIREA	Mihaescu Dan	Consilier local	DA	NU	NU	450
DOLJ	PARTIDUL ALIANȚA PENTRU UNIREA	Vava Stefan		NU	DA	NU	430
DOLJ	PARTIDUL ALIANȚA PENTRU UNIREA	Damureanu Rino		NU	DA	NU	430

La parlamentare situația a fost mult mai aridă, întrucât AEP a publicat doar contribuțiile globale, fără a specifica până târziu, pe 21 decembrie¹⁷, cine sunt candidații care au declarat fonduri în campania electorală, fapt care a redus semnificativ transparența procesului. Conform AEP motivul pentru publicarea tardivă este pentru a nu influența publicul în campania electorală¹⁸. Ori genul acesta de interpretare arată limitele legislației și îndepărtarea de la standardele internaționale, întrucât publicarea datelor ar trebuie să fie reglementată clar și nu subiect al deciziei arbitrare a unei instituții.

¹⁷ <https://finantarepartide.ro/wp-content/uploads/2020/12/TOTAL-PARTID-SI-CANDID-PUBLICARE-21.12.xlsx>

¹⁸ "Raport final privind observarea alegerilor parlamentare 5-6 decembrie 2020 – FiecareVot", <https://expertforum.ro/raport-parlamentare-2020/>

Dacă mergem și mai în urmă, situația este foarte diferită cu privire la detalierea datelor despre contribuțiile declarate pentru campania electorală. Întrucât nu am monitorizat direct finanțarea campaniei în acei ani, putem trage concluzii doar uitându-ne la datele existente. Desigur că nu ne putem aștepta ca datele din 2008 să fie prezentate și formate la fel ca cele din 2020, având în vedere standardele de raportare și modificările legislative. La localele din 2016 au fost publicate date parțiale¹⁹, la parlamentarele din 2012 a fost publicată o centralizare²⁰, la europarlamentarele din 2009 găsim o listă centralizatoare²¹ (care bănuim că este finală), la prezidențialele din 2014 există o centralizare săptămânală a donațiilor, iar în 2009 doar una finală²². Pentru alegerile parlamentare din 2020, bazele de date au fost înlocuite (actualizate), astfel că dacă un observator extern are nevoie de datele din prima săptămână trebuie să știe linkul exact, pentru că pe site este postată doar ultima formă. Ce ne arată aceste cifre este, din nou, lipsa unei metodologii reglementate și clare, care să stabilească un nivel mai ridicat de transparență și coerență.

Cu toate acestea, chiar și acolo unde avem date, ele ne arată cine a declarat banii și nu neapărat cine a contribuit la campanie. Dacă în cazul veniturilor proprii, situația este evidentă, fiind fondurile proprii ale candidaților, la donații și împrumuturi nu este. Candidații trebuie să treacă aceste sume și în declarațiile de avere. Cu toate acestea, sunt candidați care nu au făcut acest lucru²³. Problema este însă că **nu aflăm public cine a finanțat de fapt campaniile electorale prin donații și împrumuturi, declarațiile ajungând doar la AEP**. Mai mult, există un dublu standard, în sensul în care există reglementări care obligă partidele politice să publice date despre donatori în afara campaniilor electorale, dar nu și atunci când contează poate chiar mai mult, în campania electorală. Astfel, pentru a crește transparența procesului electoral considerăm trebuie să aibă loc mai multe modificări la nivel legislativ:

- *Legea trebuie să prevadă că AEP publică centralizatoarele cu persoanele care au donat sau au împrumutat competitorii electorali în timpul campaniei electorale, incluzând termenele pentru returnarea împrumuturilor*
- *AEP trebuie să publice contribuții declarați de partide în campania electorală săptămânal sau de mai multe ori în timpul campaniei electorale*
- *AEP trebuie să publice o situație centralizată a veniturilor și cheltuielilor rezultată din RVC-uri/după controale.*

Până în 2015, AEP publica în Monitorul Oficial o situație a veniturilor și cheltuielilor de la competitorii electorali, iar după modificarea legii publică RVC-urile primite de la competitori în Monitorul Oficial și pe site, alături de lista de competitori care au depus rapoartele, precum și situația datoriilor rezultate în urma procesului electoral, dacă este cazul. EFOR

¹⁹ Până la 30 mai, deși alegerile au avut loc pe 5 iunie <http://www.roaep.ro/finantare/wp-content/uploads/2016/06/Situatie-contributii-30.05.2016.pdf>. Situația este centralizată pe competitori electorali, nu include contribuții individuali ai partidelor politice.

²⁰ <http://www.roaep.ro/finantare/wp-content/uploads/2013/02/Situatia-donatiilor-alegeri-parlam-2012.pdf>

²¹ <http://www.roaep.ro/finantare/wp-content/uploads/2013/02/Centralizator-dona%C5%A3ii-aleg.europarl.-20091.pdf>

²² <http://www.roaep.ro/finantare/alegeri-presidentiale/>

²³ Europa Liberă, "Sponsorii partidelor, mascați în împrumuturi. Vosgianian: „Banii au trecut prin mine ca apa prin țevă”", <https://romania.europalibera.org/a/sponsorii-partidelor-mascati-imprumuturi-vosgianian-banii-/30187705.html>, 29 septembrie 2019

a analizat aceste rapoarte de venituri și cheltuieli, care aduc un plus de transparență în urmărirea procesului electoral; în practică, AEP a publicat datele mai repede de termenul de 60 de zile prevăzut de lege. Formatul în care se publică pe platforma AEP este unul editabil, chiar dacă există diferențe de format (xls, rtf, doc) și cu privire la modul în care partidele introduc datele.

Analiza documentelor ne-a arătat **că în 2016 acestea nu au fost publicate în Monitorul Oficial sau pe site-ul AEP**, nici pentru locale, nici pentru parlamentare, conform legii. EFOR a înaintat o cerere pe baza Legii 544/2001 către AEP pentru a furniza RVC-urilor sau linkurile unde sunt publicate acestea. În urma unui dialog care a inclus un schimb de întrebări și răspunsuri la solicitare, AEP ne-a comunicat că nu poate furniza datele, întrucât acestea nu au fost publicate. Menționăm că EFOR a verificat toate edițiile MO din 2016 și 2017, pe o perioadă de 2 luni după publicarea rezultatelor, iar aceste date nu au putut fi găsite.

2. Referitor la alegerile parlamentare din anul 2016, din totalul de 80 de rapoarte de control ce trebuiau întocmite, aprobate și comunicate, în termenul legal, au fost finalizate 26 rapoarte de control, **rămânând astfel nefinalizate un număr de 54 rapoarte de control.**

În perioada martie – septembrie 2019 pentru un număr de 54 competitori electorali pentru care nu au fost întocmite rapoarte de control, personalul din cadrul Departamentului a procedat la implementarea măsurilor finalizând astfel toate restanțele.

De altfel, anterior modificărilor survenite la nivelul conducerii structurilor din cadrul Autorității, conducerea direcțiilor care aveau în responsabilitate gestionarea și publicarea informațiilor pe site-ul instituției, trebuia asigurată de către directori generali ai structurilor de specialitate.

În concluzie, având în vedere cele solicitate, vă informăm că nu putem da curs cererii dumneavoastră, deoarece pentru documentele la care faceți referire nu cunoaștem motivul nepublicării în Monitorul Oficial al României, Partea I și pe site-ul Autorității Electorale Permanente, cu atât mai mult cu cât pagina de internet a instituției pe care ați vizualizat rapoartele detaliate ale veniturilor și cheltuielilor a devenit funcțională începând cu anul 2019.

În situația în care solicitările dumneavoastră ulterioare vor face referire la activitatea instituției începând cu anul 2019, vă stăm în continuare la dispoziție pentru alte informații.

Figura 1 Selecție răspuns AEP, 16.02.2021

De ce este important să aflăm într-o perioadă relevantă cine contribuie la campania electorală? În primul rând pentru a asigura transparența și corectitudinea procesului. Dacă aflăm după campanie că un partid a adus și cheltuit sume mari în campanie, poate chiar cu depășirea pragurilor sau din surse ilegale, desigur că este important, pentru că se pot lua măsuri administrative sau penale. Dar finanțarea integră a campaniei este parte din imaginea și valorile unui partid și poate asigura publicul că acesta se comportă corect, fără a ocoli regulile. **Și nu credem că este nimic greșit în a influența alegătorii prin publicarea acestora date, dimpotrivă; este vorba mai degrabă pe comportamentul partidului, care cere încredere de la cetățeni**²⁴. În plus, sunt datele pe care și le asumă

²⁴ [Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission](#), para. 194. *Transparency in party and campaign finance, as noted above, is important to protect the rights of voters as well as prevent corruption. Transparency is also important because the public has the right to receive relevant information and to be informed. Voters must have relevant information as to the financial support given to political parties in order to hold parties accountable.*

acesta, și nu AEP. Instituția verifică rapoartele și documentele după ziua votului, poate impune sancțiuni sau înainta solicitări pentru cercetări penale, dar partidul trebuie să aibă propria coerență și responsabilitate în momentul în care face publice orice date.

3) Cum se cheltuie banii?

Despre cum se cheltuie banii aflăm chiar mai greu decât despre cine a contribuit la campania electorală. După cum arătam în secțiunea anterioară, există anumite date care sunt publicate pe parcursul campaniei electorale. Cu toate acestea, detalii despre cheltuieli aflăm doar în faza finală, când partidele publică RVC-urile. Cel mai probabil este dificil să publici date centralizate, la zi și corecte în timpul campaniei electorale, realitatea fiind că unele filiale nu au capacitatea administrativă de a se organiza eficient. Nici când vine vorba de centralizarea veniturilor și cheltuielilor anuale situația nu stă excelent, având în vedere că chiar și partidele mari au publicat erate la rapoarte. O posibilă cauză este și termenul diferit pentru rapoartele de venituri și cheltuieli (aprilie), respectiv situațiile financiare (mai). Cu toate acestea, **publicarea datelor despre cheltuieli, chiar și cu erori sau completări ulterioare, poate oferi un plus semnificativ de transparență modului în care se desfășoară campania electorală.**

Comparativ, în cele mai multe state datele se publică la finalul procesului electoral, dar există și alte practici, care solicită publicarea pe parcursul campaniei a unor rapoarte intermediare. Spre exemplu, în Slovacia se utilizează "conturi transparente", care permit utilizatorilor să urmărească banii care intră și ies din cont aproape în timp real. Instrumentul are și anumite limitări, întrucât permite camuflarea cheltuielilor prin contracte mari²⁵. Codul Electoral din Republica Moldova solicită competitorilor electorali să publice rapoarte de venituri și cheltuieli săptămânale, iar cel din Macedonia include mai multe rapoarte intermediare. Cu toate acestea, rămâne o provocare semnificativă pentru autoritățile electorale să verifice toate aceste sume în timpul campaniei.

Chiar dacă există raportări de acest tip pot fi dificil de implementat, din motivele menționate anterior, ele au rolul lor în asigurarea transparenței procesului²⁶. Și un exemplu, chiar din 2020, este cel legat de AUR. Conform datelor publicate de AEP pe 21 decembrie, AUR a declarat venituri de 88.100 lei, dar conform RVC publicat pe 15 decembrie ar fi avut venituri de 1,4 milioane lei și cheltuieli de 1,5 milioane lei, deci și solicitări de rambursări de aceeași valoare. Dacă am fi avut o situație asupra veniturilor și cheltuielilor săptămânală, chiar și fără a intra în detalii, poate am fi înțeles mai bine care este cifra corectă. Întrucât ce s-a întâmplat în cazul AUR pare un mister – AEP declară că acestea sunt sumele declarate de AUR, la momentul actual nu a fost publicat raportul privind legalitatea veniturilor și cheltuielilor, iar AUR declară că AEP nu și-a citit e-mailul²⁷. Ceea ce ne duce cu gândul și la discuția despre **modul în care sunt colectate aceste date și lipsa, la acest moment, a**

²⁵ ODIHR Election Assessment Mission, Slovak Republic, februarie 2020, www.osce.org/files/f/documents/8/3/452377.pdf

²⁶ *Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission*, para. 200. *In an effort to support transparency, it is good practice that such financial reports are made timely and publicly available on the internet.*

²⁷ "Misterul cheltuielilor AUR în campanie. Cum s-a ajuns la o diferență de 1,4 milioane de lei", <https://romania.europalibera.org/a/misterul-cheltuielilor-aur-campanie-cum-s-a-ajuns-la-o-diferen%C8%9Ba-de-1-4-milioane-de-lei/31061772.html>, 21 ianuarie 2021

STATUL ÎN CEAȚĂ: EȘECUL OPEN DATA ÎN ROMÂNIA

unei platforme complete care să automatizeze procesul de colectare și publicare a de date. Chiar dacă datele de la partide sunt colectate prin e-mail, iar la locale este o povară – mai ales că se raportează și la nivel central și la nivel local – în practică, AEP desemnează reprezentanți ai instituției din departamentul de specialitate care să comunice cu partidele.

Alte date de interes pe care trebuie să le publice partidele sunt datoriile, lista de materiale promoționale realizate sau lista de companii cu care au lucrat în campanie. Datele din 2016 nu sunt de găsit pe site-ul AEP, iar datele din 2019 sunt parțial utilizabile, întrucât le regăsim în fișiere .pdf scanate, dintre care unele nu pot fi transformate în format editabil din cauza calității precare (vezi mai jos)²⁸.

LISTA FURNIZORILOR DE SERVICII ȘI BUNURI
DE LA CARE AU FOST ACHIZIȚII ÎN CAMPAANIA ELECTORALĂ
ALEGEREA MEMBRILOR DIN ROMÂNIA ÎN PARLAMENTUL EUROPEAN
DIN DATA DE 26 MAI 2019

Nr. Crt.	Furnizor	CIF Furnizor
1	ADATA BIT S.R.L.	RO34125378
2	AEROTRAVEL S.R.L.	RO9919750
3	ALMA DCMI S.R.L.	RO30941497
4	ARTPRINT S.R.L.	RO401053
5	ATELIERELE CULTURALE TIMISOARA S.R.L.	17416369
6	ATELIERUL DE INTERNET S.R.L.	RO27224522
7	BLERARIA H S.R.L.	RO29403273
8	BIHOR MEDIA S.R.L.	RO25908958
9	D&D RESEARCH S.R.L.	RO13303944
10	DBV MEDIA HOUSE S.R.L.	RO14982150
11	DESIGN PRINT S.R.L.	RO29068268
12	DIMOV VISUAL PRODUCTION S.R.L. D	36907133
13	EMFLY SOLUTIONS S.R.L.	RO22369735
14	FAST & TASTY DELIVERY S.R.L.	RO28550675
15	GUTENBERG S.R.L.	RO1688022
16	INBOX MARKETING S.R.L.	RO17549756
17	LEMANA EFFECT S.R.L.	RO27319622
18	PFI TELEMAR P. MIHAELA-VIRGINIA	26661944
19	ROMBUS TRANSPORT S.R.L.	RO12444244
20	SVALBAU - FRANKFURT	DE278169739

Partidul Puterii Umaniste
(social-liberal)

LISTA FURNIZORILOR

PARTIDUL PUTERII UMANISTE (social-liberal)
Sediul: Strada 10 Decembrie 1989, Bucuresti
Data declarării în procesul electoral: 26.05.2019

Nr. Crt.	Furnizor	CIF Furnizor
1	ADATA BIT S.R.L.	RO34125378
2	AEROTRAVEL S.R.L.	RO9919750
3	ALMA DCMI S.R.L.	RO30941497
4	ARTPRINT S.R.L.	RO401053
5	ATELIERELE CULTURALE TIMISOARA S.R.L.	17416369
6	ATELIERUL DE INTERNET S.R.L.	RO27224522
7	BLERARIA H S.R.L.	RO29403273
8	BIHOR MEDIA S.R.L.	RO25908958
9	D&D RESEARCH S.R.L.	RO13303944
10	DBV MEDIA HOUSE S.R.L.	RO14982150
11	DESIGN PRINT S.R.L.	RO29068268
12	DIMOV VISUAL PRODUCTION S.R.L. D	36907133
13	EMFLY SOLUTIONS S.R.L.	RO22369735
14	FAST & TASTY DELIVERY S.R.L.	RO28550675
15	GUTENBERG S.R.L.	RO1688022
16	INBOX MARKETING S.R.L.	RO17549756
17	LEMANA EFFECT S.R.L.	RO27319622
18	PFI TELEMAR P. MIHAELA-VIRGINIA	26661944
19	ROMBUS TRANSPORT S.R.L.	RO12444244
20	SVALBAU - FRANKFURT	DE278169739

WWW.EXPERTFORUM.RO

ANEXA nr. 19:
Declarație privind numărul de materiale de propagandă electorală produse și utilizate, defalcate pe categorii
ALEGEREA MEMBRILOR DIN ROMÂNIA ÎN PARLAMENTUL EUROPEAN la din data de 26 mai 2019

Organizația teritorială/Nivelul central/Numărul și prezența în care denotă independență	Tipul materialului de propagandă electorală	Caracteristici tehnice	Cantitatea	Furnizorul	Modul de utilizare
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Videoclipuri	Material spot video, calitatea 4k, 3840 x 2160.	2	SEAL GROUP SRL	Distribuite online
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Tricouri Fruit of the loom, albe, personalizate fata verso (fata 24x23 cm, logo Alianta 2020 USR PLUS, 4 culori, spate 30x18 cm, slogan 2 culori), marimea S	300	START MEDIA SRL	Distribuite directa catre voluntari si membri
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Tricouri Fruit of the loom, albe, personalizate fata verso (fata 24x23 cm, logo Alianta 2020 USR PLUS, 4 culori, spate 30x18 cm, slogan 2 culori), marimea M	850	START MEDIA SRL	Distribuite directa catre voluntari si membri
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Tricouri Fruit of the loom, albe, personalizate fata verso (fata 24x23 cm, logo Alianta 2020 USR PLUS, 4 culori, spate 30x18 cm, slogan 2 culori), marimea L	1.050	START MEDIA SRL	Distribuite directa catre voluntari si membri
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Tricouri Fruit of the loom, albe, personalizate fata verso (fata 24x23 cm, logo Alianta 2020 USR PLUS, 4 culori, spate 30x18 cm, slogan 2 culori), marimea XL	1.050	START MEDIA SRL	Distribuite directa catre voluntari si membri
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Tricouri Fruit of the loom, albe, personalizate fata verso (fata 24x23 cm, logo Alianta 2020 USR PLUS, 4 culori, spate 30x18 cm, slogan 2 culori), marimea XXL	750	START MEDIA SRL	Distribuite directa catre voluntari si membri
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	Format A5, o pagina full color, hartie DCL, 115 grame	1.240.000	DESIGN PRINT SRL	Distribuite in cutile postale
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Ziar, Exemplar Bihor, 4 pag, format A3, hartie de ziar 45 grame, full color	40.000	DESIGN PRINT SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Ziar, Exemplar Zalău, 4 pag, format A3, hartie de ziar 45 grame, full color	20.000	DESIGN PRINT SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Exemplar Sector 1 Bucuresti, o pagina, format A3, hartie de ziar 45 grame, full color	10.000	DESIGN PRINT SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Exemplar Sector 2 Bucuresti, o pagina, format A3, hartie de ziar 45 grame, full color	10.000	DESIGN PRINT SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Alte materiale tipărite	Format 205 x 280 mm, Partic tip, ziar 45 grame/mp, 1 set 1 x 1 culori	1.000.000	ARTPRINT SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Materiale presă scrisă	suprafata contractata 1/4 pagina color, opte pagina interior in data de 12 mai	4.000	BIHOR MEDIA SRL	Distribuite in presa scrisa
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Materiale presă scrisă	suprafata contractata 1/4 pagina color, optiune pagina interior in data de 20 mai	4.000	BIHOR MEDIA SRL	Distribuite in presa scrisa
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Videoclipuri	full HD, h264, 6 spoturi	6	DIMOV VISUAL PRODUCTION S.R.L. D	Distribuite online
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	Flavore 105 x 297 mm, 1000 color, opte faa verso, hartie 120 gr/mp	5.500	EMFLY SOLUTIONS SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	pliant model 1, full color, fata verso, material DCL 130gr/mp	10.000	ALMA DCMI SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	pliant model 2, full color, fata verso, material DCL 130gr/mp	1.000	ALMA DCMI SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	pliant model 3, full color, fata verso, material DCL 130gr/mp	1.000	ALMA DCMI SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	pliant model 4, full color, fata verso, material DCL 130gr/mp	1.000	ALMA DCMI SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	pliant model 5, full color, fata verso, material DCL 130gr/mp	1.000	ALMA DCMI SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	pliant model 6, full color, fata verso, material DCL 130gr/mp	1.000	ALMA DCMI SRL	Distribuite stradal
Partidul Libertate Unitate și Solidaritate	Pliante	pliant model 7, full color, fata verso, material DCL 130gr/mp	1.000	ALMA DCMI SRL	Distribuite stradal

²⁸ <https://finantarepartide.ro/materiale-de-propaganda-liste-furnizori-campanii-electorale/>

Legat de cheltuielile din afara campaniei electorale, partidele politice trebuie să întocmească până la 30 aprilie, un RVC pentru anul anterior, care se publică de AEP în MO în 5 zile de la primire, dar și pe site-ul instituției. De asemenea, AEP primește situațiile financiare anuale care au termen de depunere în luna mai, în 15 zile de la data depunerii.

Unul dintre elementele importante care trebuie luate în seamă este acela al **subvențiilor**. În ultimii ani, subvențiile au devenit o sursă semnificativă de bani pentru partidele politice, depășind în unele cazuri 90% din venituri, contrar standardelor internaționale²⁹. Pe ansamblu, volumul lor a crescut de la 5-6 milioane de lei pe an, pentru toate partidele, la peste 250 de milioane de lei pe an. Pentru 2021 se estimează 162 de milioane de lei, cu posibilitatea ca sumele să fie mărite prin rectificare, ca în 2020.

Lista furnizorilor UNPR

Interclick Media SRL
 Feper SA
 TVMP SRL-in insolventa
 Lugomedia SRL
 Timpres SA
 Mystic Media
 Jurindex Media SRL
 DC News Media Group SRL

Alocările lunare sunt relevate prin comunicate de presă publicate de AEP și prin încărcarea unor fișiere, pentru partide, pe portalul www.finantarepartide.ro. Cu toate acestea, informațiile despre modul în care se cheltuie acești bani sunt mai degrabă limitate. Subvențiile, fiind bani publici, pot fi verificate și de Curtea de Conturi, care auditează activitatea AEP și a partidelor politice. Deși rapoartele ultimelor ani au evidențiat nereguli³⁰, dintre care cel mai vizibil caz a fost cel al fostului trezorier al PSD, Mircea Drăghici³¹ (condamnat pentru utilizarea subvențiilor în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate) nu există prevederi legale suplimentare privind transparența cheltuirii banilor din subvenții.

²⁹ [Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission](#), para 177. *The amount of public funding awarded to parties must be carefully designed to ensure the utility of such funding while not eradicating the need for private contributions or nullifying the impact of individual donations. [...] Generally, subsidies should be set at a meaningful level to fulfill the objective of support, but should not be the only source of income and should not create conditions for over-dependency on state support.*

³⁰ Europa Liberă, "EXCLUSIV. PSD a cumpărat „pachete turistice” de aproape 200.000 de euro, liderii USR și-au plătit diurnă dublă”, <https://romania.europalibera.org/a/exclusiv-psd-a-cumparat-pachete-turistice-200-000-euro-usr-diurna-dubla/30397571.html>

³¹ Digi24, "Mircea Drăghici, fostul trezorier al PSD, condamnat la 5 ani de închisoare. A scăpat de o infracțiune cu ajutorul partidului", <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/justitie/deputatul-psd-mircea-draghici-fost-trezorier-al-partidului-condamnat-la-5-ani-de-inchisoare-1384893>

De exemplu, în raportul anual publicat de Curtea de Conturi (ultimul disponibil, de altfel, cel din 2019 nu este publicat pe site), se specifică astfel:

- *controlul exercitat de AEP privind subvențiile acordate de la bugetul de stat partidelor politice beneficiare nu a putut fi apreciat ca un proces consolidat, dinamic sau ca o prioritate în măsură să ofere un grad sporit de certitudine în ceea ce privește utilizarea conformă cu reglementările legale a fondurilor publice de către aceste formațiuni politice, cu toate că volumul subvențiilor acordate de la bugetul de stat partidelor politice a crescut semnificativ ca urmare a modificărilor legislative;*
- *planificarea inadecvată de către AEP a acțiunilor de control la partidele politice, precum și inițierea unor misiuni de control fără finalizarea acestora au evidențiat imperfecțiuni ale modului de organizare și funcționare a controlului intern managerial la nivelul Departamentului de control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale din cadrul AEP³²*

Potrivit AEP, partidele politice vor raporta lunar începând cu 2021 cheltuielile legate de subvenții prin intermediul unei platforme electronice puse la dispoziție de instituție³³. Tot AEP a confirmat că datele vor fi publicate pe www.finantarepartide.ro, pentru uz public. Din răspunsurile primite de la responsabili ai partidelor politice consultați în a doua jumătate a lunii februarie, rezultă că o parte dintre aceștia cunoșteau că partidele primiseră înștiințare că vor raporta subvențiile, dar detaliile legate de accesul la informații privind cum funcționează platforma diferă. De asemenea, păreri despre implicarea partidelor în dezvoltarea aplicației sunt diverse, variind de la lipsă de consultare până la consultare pe anumite aspecte tehnice. La momentul publicării acestui raport nu există cadrul legal care să solicite partidelor politice să transmită informațiile prin intermediul platformei. Conform unui proiect de lege al AEP³⁴, care nu a fost dezbătut în Parlament,

„Partidele politice comunică AEP, până la data de 25 a fiecărei luni, situația defalcată a cheltuielilor efectuate din subvenția de la bugetul de stat în luna anterioară, pe categorii de cheltuieli, precum și soldul contului special pentru subvenții.

Informațiile prevăzute de alin. (11) se publică pe pagina de internet a AEP în cel mult 5 zile de la data primirii acestora.”

Considerăm că, *pentru a crește transparența cheltuirii acestor fonduri, partidele care beneficiază de subvenții ar trebui să publice rapoarte mai frecvente, care să reflecte inclusiv cu documente modul de cheltuire a fondurilor³⁵. Informațiile prezente în platformă trebuie să fie publicate în format deschis.*

³² Raportul public al Curții de Conturi pe anul 2018, www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raportul%20public%20pe%20anul%202018.pdf, p 167

³³ Comunicat de presă privind dezvoltarea și implementarea, de către Autoritatea Electorală Permanentă, a aplicației informatice pentru gestionarea Registrului fiscal al partidelor politice, www.roaep.ro/prezentare/comunicat-de-presa/comunicat-de-presa-privind-dezvoltarea-si-implementarea-de-catre-autoritatea-electorala-permanenta-a-aplicatiei-informatic-pentru-gestionarea-registrului-fiscal-al-partidelor-politice, 10.06.2020

³⁴ Proiectul a fost dezbătut public de către AEP în vara lui 2020 și reglementează în sens pozitiv anumite componente ale platformei - www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2020/07/Proiect-de-Lege-pentru-modificarea-si-completarea-Legii-nr.-334-2006-text-actualizat.pdf

³⁵ *Codul bunelor practici în materie electorală*, II.3.5.111. [...] Statele ar trebui să favorizeze o politică de transparență financiară a partidelor politice ce beneficiază de a finanțare publică

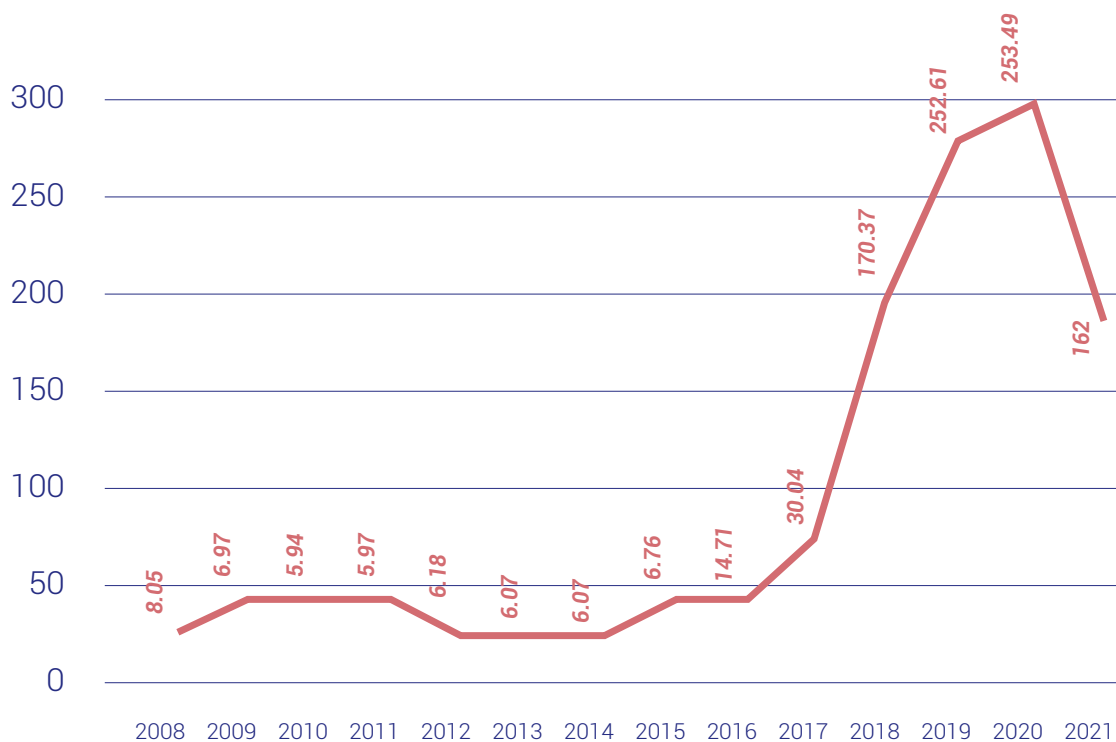


Figura 1 Evoluția subvențiilor 2008-2021.

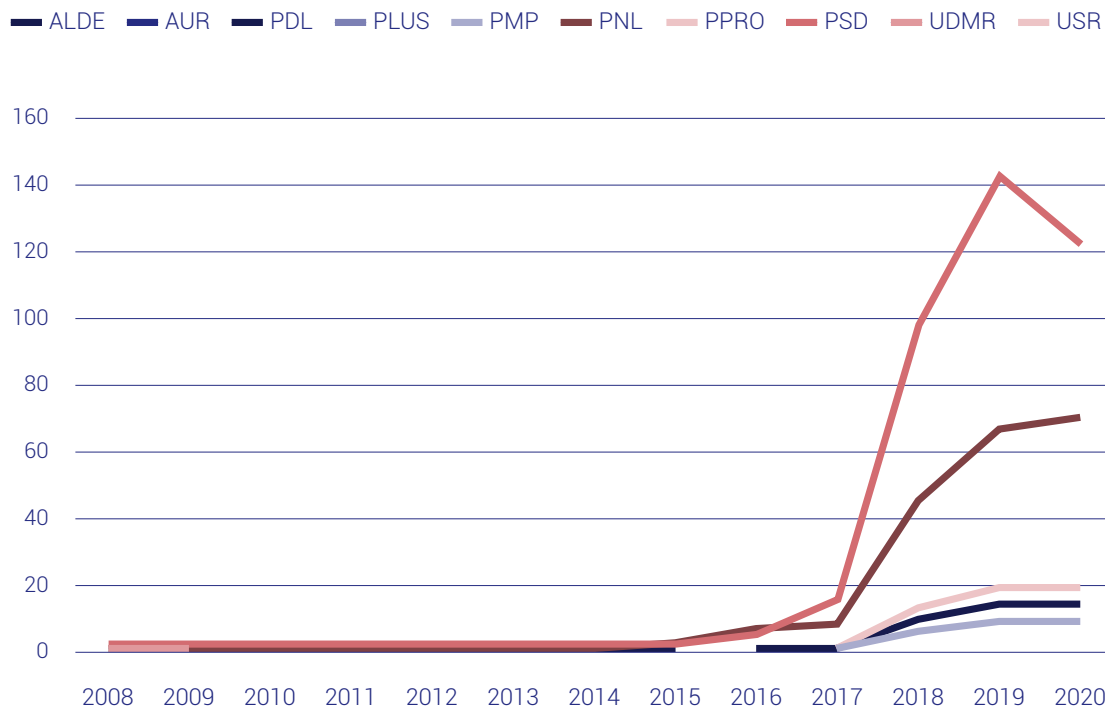


Figura 2 Evoluție subvenții pe partid, 10 partide

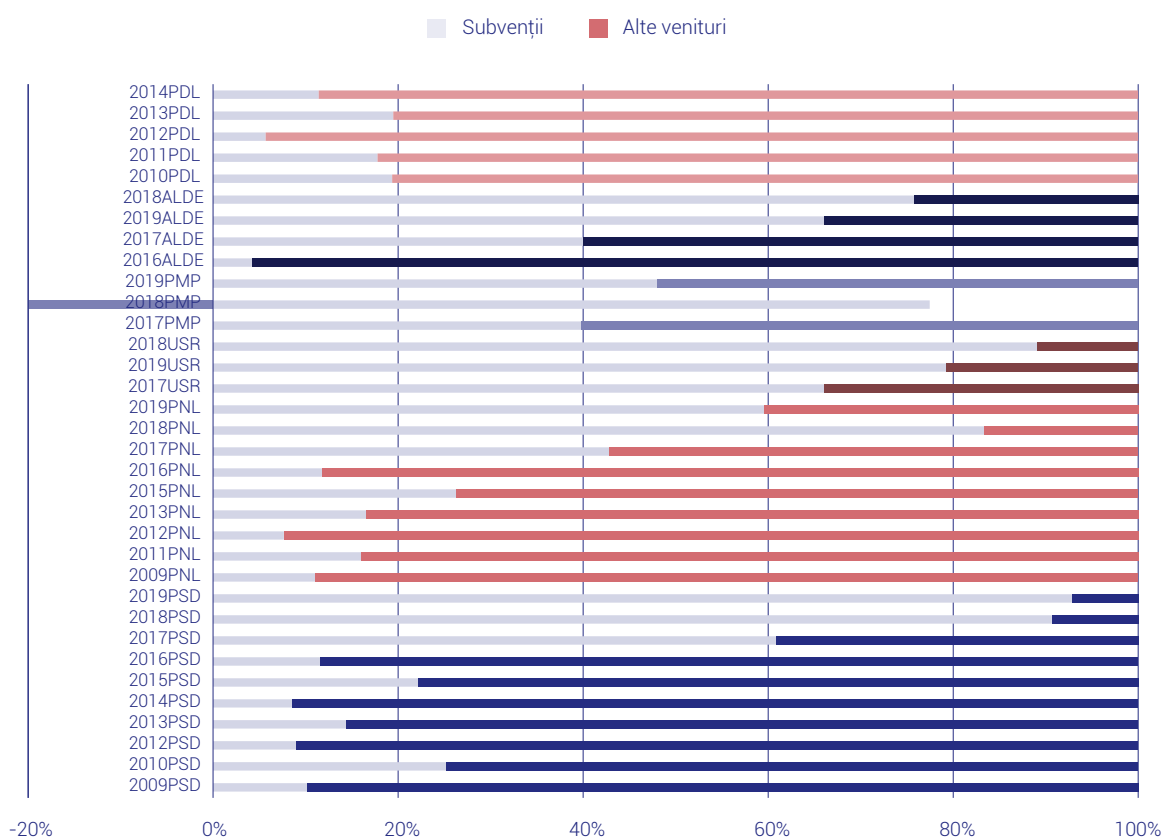


Figura 3 Procent subvenții din venituri

* în cazul PMP (2018) rezultatul negativ este generat de neconcordanța dintre informații. Conform AEP, PMP a primit 6306837.95 lei (la 4.47 milioane lei venituri totale), iar conform datelor financiare publicate de PMP, ar fi vorba de 3.9 milioane. Anumiți ani lipsesc întrucât nu am identificat situațiile financiare ale partidelor respective în exporturile de pe data.gov.ro

Concluzie: subvențiile au crescut semnificativ la nivel global, dar și ca proporție din veniturile totale ale partidelor

4) Rapoartele publicate de autorități

AEP realizează un control anual la fiecare partid politic anual, precum și la toți competitorii electorali, pentru fiecare scrutin. Rapoartele de control sunt publicate pe pagina web AEP și în Monitorul Oficial. Aceste rapoarte sunt sinteze și nu arată extensiv problemele identificate la partidele respective. De altfel, nici Curtea de Conturi nu publică raportul de audit financiar integral, ci doar un rezumat în raportul public anual al instituției.

AEP publică și un raport anual, care reflectă toate activitatea instituției, dar și un raport dedicat al Departamentului de Control al Finanțării Partidelor Politice și a Campaniilor Electorale³⁶. În plus, există rapoarte după fiecare scrutin, care includ informații despre

³⁶ <https://finantarepartide.ro/raport-anual-dcfppce/>

³⁷ www.roaep.ro/legislatie/page/2/?post_type=raport

organizarea alegerilor³⁷. Rapoartele din 2016 lipsesc de pe site-ul instituției, existând doar mențiunea că au fost trimise spre dezbatere către Parlament³⁸. De menționat este totuși și faptul că AEP a indicat faptul că Parlamentul nu a verificat anumite rapoarte transmise în trecut spre aprobare³⁹.

Rapoartele anuale au reprezentat o sursă importantă de informare pentru dezvoltarea platformei www.banipartide.ro, întrucât includ în anexe informații despre venituri și cheltuieli din campanie, în anumite cazuri și contribuții. Pentru anual 2016 a fost singura sursă de informare. Raportul DCFPPCE din 2019 conține și un istoric comparativ al veniturilor, cheltuielilor și sumelor solicitate spre rambursare în anii trecuți. Cu toate acestea, nici formatul acestor tabele nu a fost identic pentru toți anii în care s-au publicat rapoarte.

De ce publicăm date?

Răspunsul poate fi foarte diferit în funcție de persoana pe care o întrebăm. Poate pentru AEP și Curtea de Conturi, datele sunt necesare pentru a facilita un audit eficient, fără camioane de hârtie aduse la sediul instituției (la propriu) și pentru a verifica dacă partidele politice și candidații independenți respectă legislația într-un timp mai scurt. Pentru un jurnalist sau un alt observator extern, aceste date ar trebui să ofere informații despre costurile campaniei, despre cât a donat un anumit politician, ce cheltuieli s-au făcut sau de a descoperi posibile nereguli. Partidele ar prefera ca lucrurile să fie cât mai simple și nu prea intruzive. Este evident că fiecare *stakeholder* are propriul interes legat de aceste date.

Ceea ce lipsește totuși din peisajul românesc (și a lipsit dintotdeauna probabil) este o discuție serioasă publică despre ce date avem, ce publicăm și cum publicăm. Discuțiile din parlament privind modificarea legislației nu au ținut cont niciodată de această componentă a datelor și a modului în care finanțarea politică poate deveni orice altceva decât o serie de .pdf-uri scanate, greu de citit și de interpretat. Printre altele să nu uităm că avem și Legea nr. 109/2007, care reglementează condițiile publicării și reutilizării informațiilor existente în instituțiile publice, inclusiv în vederea creării unor noi produse și servicii informaționale, iar un proiect de lege pentru transpunerea directive în domeniu se află în lucru⁴⁰.

În 2016, AEP a realizat o procedură publică pentru achiziționarea expertizei necesare dezvoltării unui sistem electronic pentru gestionarea finanțelor politice⁴¹. Ulterior, platforma www.finantarepartide.ro s-a dezvoltat fără consultare publică și a fost lansată

³⁸ Se regăsesc în schimb pe pagina web a Camerei Deputaților. Vezi http://www.cdep.ro/bperm/2017/F1452942869-AEP_alegeri_2016.pdf

³⁹ <https://expertforum.ro/concluziile-intalnirii-cu-autoritatea-electoral-permanenta-3-noiembrie-2020/>

⁴⁰ <https://data.gov.ro/blog/consultare-publica-proiectul-de-lege-privind-datele-deschise>

⁴¹ www.roaep.ro/prezentare/achizitii/contract-de-servicii-de-consultanta-de-specialitate-expert-cooptat-in-cadrul-procedurii-de-achizitie-publica-prin-licitatie-deschisa-pentru-atribuirea-unui-contract-de-servicii-de-programare-software/

⁴² Spre exemplu, în cadrul Planului OG 2018-2020, "La data de 1 februarie 2019, AEP a înaintat tuturor formațiunilor politice parlamentare adrese prin care a solicitat transmiterea eventualelor propuneri de simplificare a procedurilor și formatelor de raportare privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. Nici o astfel de propunere nu a fost înregistrată la AEP."

în 2019. AEP a organizat discuții cu partidele politice despre diverse teme punctuale⁴², mai ales în preajma alegerilor, dar fără a iniția discuții publice specifice pe acest subiect. Noua platformă, legată de Registrul fiscal al partidelor, care este în dezvoltare la AEP, fusese trimisă partidelor politice, dar la momentul discuției cu unii reprezentanți financiari ai partidelor politice parlamentare în vara lui 2020, niciunul nu a putut oferi informații despre cum arată platforma la acel moment. În cadrul unei dezbateri publice organizate cu ocazia elaborării unui act normativ, AEP a prezentat planurile referitoare la acest ultim subiect, fără a detalia aspecte tehnice.

Per ansamblu, platforma www.finantarepartide.ro este cert o evoluție față de modul în care se publicau datele acum câțiva ani, dar **este departe de a fi un instrument deschis către public**. Momentan, servește mai degrabă la a colecta informație, fără a oferi un istoric comprehensiv (conține date doar după 2019), opțiuni de analiză (vezi graficul 2), iar căutarea poate fi anevoioasă pe alocuri.

Revenind la întrebarea noastră, scopul publicării unor rapoarte sau date trebuie să fie divers și să țină cont de interese divergente. Cu alte cuvinte, **trebuie să îmbine în același timp interesul pentru audit la AEP și Curții de Conturi, posibilitatea de a accesa facil platforma și de a încărca date privind finanțarea partidelor și campaniilor electorale, iar pentru utilizatorii externi trebuie să ofere posibilitatea de a înțelege datele în mod comprehensiv și de a descărca baze de date în timp real, pentru a le putea prelucra**. De aceea, credem că dezvoltarea unei astfel de platforme trebuie să includă neapărat componenta consultării cu cât mai multe categorii de *stakeholderi*⁴³ (inclusiv experți electorali, organizații civice, experți în user experience etc), nu doar cu partidele politice, având în vedere că este un subiect care privește întreg spațiul public, dacă ne uităm că în finanțarea politică este aproape integral plătită din bani publici.

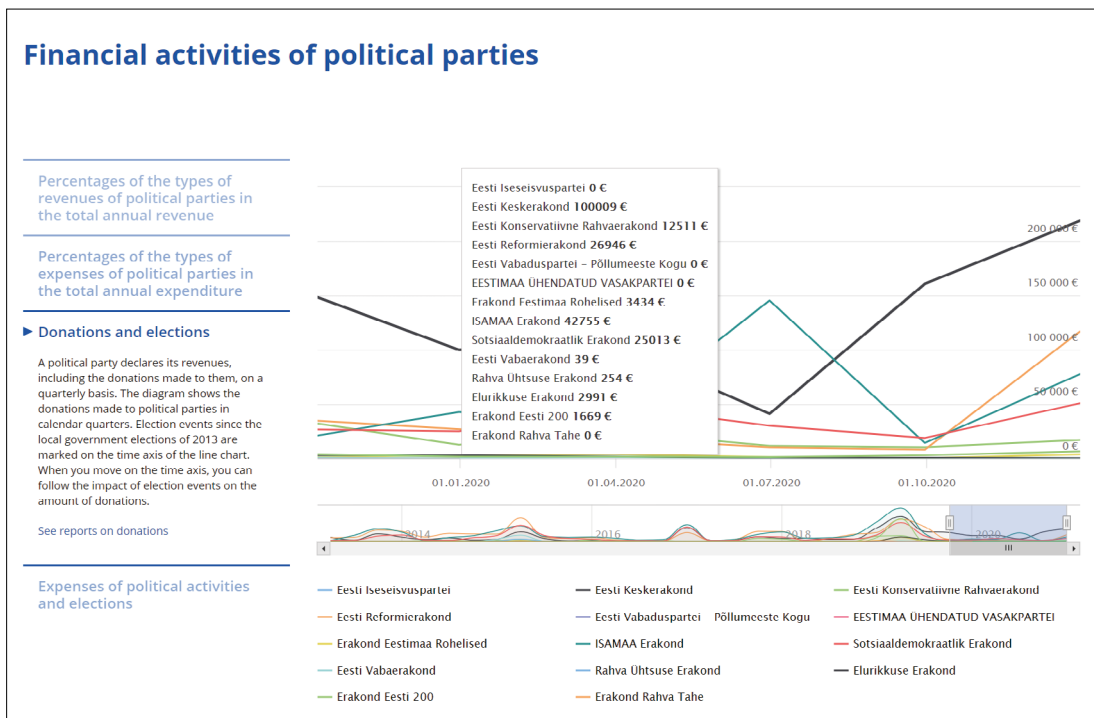


Figura 4 Portalul estonian www.erjk.ee/en

Și, ca să fim realiști, partidele politice au tot interesul de a limita accesul la date, mai ales că sunt foarte puține exemple în care partidele au deschis din propria inițiativă către public informații despre venituri și cheltuieli și sunt mai multe cele în care au încercat să blocheze accesul la informație⁴⁴. Atât autoritățile, cât și partidele politice trebuie să înțeleagă că cea mai mare parte din aceste date sunt de interes public și nu sunt doar date private, reiterând faptul că scopul unui partid este acela de a servi binele public⁴⁵. Dintre puținele inițiative de transparentizare se numără cele de la USR (național - www.usr.ro/transparenta-organizationala), USR Sector 3 (<https://sector3.usr.ro/cheltuieli>) sau de la Partidul Oamenilor Liberi (<https://oameniliberi.com/donation-form>). Este adevărat, pe de altă parte, că USR a fost obligat de instanță să facă publice salariile angajaților. Cert că este că partidele politice nu au cultura publicării de informații din proprie inițiativă și, câteodată, nici la cerere.

Sunt datele despre finanțarea politică deschise?

Răspunsul scurt este că nu sunt⁴⁶. O serie de fișiere xls sau doc sunt cu siguranță mai utile decât niște pdf-uri scanate și încălcite, dar nu sunt date deschise; în cel mai bun caz, sunt editabile. Pentru a fi deschise, datele trebuie să îndeplinească o serie de condiții. Conform Directivei 2019/1024 privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public, date deschise sunt cele "în format deschis care pot fi liber utilizate, reutilizate și partajate de oricine în orice scop". Apoi, format deschis înseamnă un format de fișier care este "independent de platformele utilizate și care se află la dispoziția publicului fără nicio restricție de natură să împiedice reutilizarea documentelor în cauză". Mai mult, Directiva încurajează deschiderea datelor "începând cu momentul conceperii și în mod implicit".

Conform OECD⁴⁷,

O copie a unui raport financiar în format PDF este diferită de o bază de date cu toate înregistrările financiare disponibile pentru descărcare. Datele nu sunt informații. Pentru ca publicarea să aibă un sens și pentru a informa cetățenii, trebuie organizată într-un mod inteligibil și ușor de utilizat. În mod ideal, toate rapoartele ar trebui transmise și publicate într-un format standardizat, care poate fi citit de computer, astfel încât să le asigure comparabilitate, claritate și posibilitatea de utilizare.

Datele trebuie să aibă un **statut legal**, care să stabilească printr-o licență accesul de a fi utilizate și reutilizate și condițiile aferente. Apoi, trebuie să fie **deschise** din punct de

⁴³ Vezi de exemplu studiul realizat de Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova în 2018, *Necesitățile actorilor interesați în dezvoltarea unui sistem de raportare digitală cu privire la finanțarea partidelor politice* http://cicde.md/media/files/files/studiu_necesitati_raportare_digitala_pp_7540808.pdf

⁴⁴ Vezi de exemplu cazul jurnalistului Ovidiu Vanghele care a solicitat PSD costurile referitor la mitingul organizat în București în iunie 2018 - Tribunalul București cere PSD să spună cât a costat mitingul din 9 iunie <https://www.hotnews.ro/stiri-esential-22852851-tribunalul-bucuresti-cere-psd-spuna-cat-costat-mitingul-din-9-iunie.htm>. Vezi și <https://romania.europalibera.org/a/spre-ce-televiziuni-s-au-dus-banii-pnl-%C8%99i-usr-plus-in-campanie-psd/31109929.html>

⁴⁵ Vezi și exemplul partidului spaniol PODEMOS <https://transparencia.podemos.info/cuentas-claras/partido/ingresos/2018>

⁴⁶ Vezi aici metodologia de publicare a datelor deschise - http://ogp.gov.ro/nou/wp-content/uploads/2018/07/Metodologie-date-deschise_iulie2018.pdf

vedere tehnic, adică să nu existe bariere care să blocheze accesul cu date. Datele trebuie să fie **citibile** de computer (*machine readable*) și să fie **disponibile într-un volum mare** (*bulk*)⁴⁸.

În plus, datele trebuie să fie disponibile. Ceea ce în cazul nostru se întâmplă parțial, după cum arătat mai sus. Autoritatea care le gestionează ar trebui să aibă un registru în care să includă toate datele pe care le deține. Cea de-a doua condiție este să poată fi **reutilizate și distribuite**, ceea ce se întâmplă într-un mod foarte limitat. Cea mai mare parte a datelor sunt disponibile fragmentat, în formate diferite și trebuie editate înainte de a căpăta un sens. Cel de-al treilea element este cel al **participării universale**, adică oricine poate utiliza datele. Din nou, comentariul anterior se aplică.

Cu alte cuvinte, datele privind finanțarea politică nu sunt deschise și nu își ating unul din scopurile principale, acela de a fi redistribuite în integralitatea lor și reinterpretate. Portalul www.data.gov.ro, care este platforma care centralizează datele deschise în România conține doar 24 de seturi de date de la AEP și niciunul nu este legat de finanțarea partidelor⁴⁹. Este de înțeles ca partidele politice să depună documente semnate, scanate, care să asigure corectitudinea și integritatea datelor, dar asta nu înseamnă că datele nu pot fi publicate în paralel și într-un format ce poate fi prelucrat.

Datele ar trebui să fie caracterizate și de un **standard formal deschis**, "stabilit în scris și care conține specificații privind cerințele cu privire la modalitatea de asigurare a interoperabilității sistemelor informatice". Datele existente nu pot fi interconectate deloc, mai ales că nu sunt publicate sub forma unei baze de date propriu-zisă. Numele partidelor sunt scrise diferit, bazele de date nu includ codurile unice de identificare, sunt scrise cu sau fără diacritice, cu liniuțe, ghilimele, în unele cazuri numele este aproximativ etc. Pentru a realiza platforma www.banipartide.ro, datele au fost uniformizate și au fost introduse elemente noi în bazele de date, care să permită conectarea acestora – de exemplu, nume unice scrise sub format PSD, PNL, USR etc. De asemenea, nici bazele de date pe același subiect, cum ar fi rezultatele alegerilor nu au același format de la un an la altul și trebuie uniformizate.

Conectarea bazelor de date ar permite verificarea donatorilor, spre exemplu. Având în vedere că firmele nu pot dona bani sau bunuri unui partid pentru o perioadă dacă au avut contracte cu statul, ar putea exista o interconectare cu SICAP pentru a verifica dacă acest lucru se întâmplă. Sau atunci când declarațiile de avere vor fi disponibile în format electronic, contribuțiile candidaților vor putea fi corelate cu averea acestora, pentru a vedea dacă sunt realiste.

Așadar, unul dintre pașii importanți care trebuie urmați este acela de a conecta datele și de a permite **exporturi de date centralizate**. Desigur, este un angajament politic important, pentru că asta ar permite transparentizarea și mai mult a vieții politice. Există suficiente exemple interesante în care autoritățile electorale sau care se ocupă de controlul finanțării

⁴⁷ OECD, "Financing democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture", www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264249455-5-enpdf?expires=1614098483&id=id&accname=guest&checksum=E8013CA139BF72FF365FA9EC25B2E526, 2016, p. 73

⁴⁸ <https://blog.okfn.org/2013/10/03/defining-open-data/>

⁴⁹ <https://data.gov.ro/dataset?organization=autoritatea-electorala-permanenta&q=autoritatea+electorala+permanenta&page=2>

politice utilizează platforme care permit centralizarea și exportul de date în acest sens. De exemplu, Comisia Electorală din Marea Britanie⁵⁰ permite descărcarea datelor în format .csv, potrivit unor opțiuni foarte variate de căutare. La fel și Comisia pentru monitorizarea finanțării partidelor politice din Estonia⁵¹, Comisia Electorală Federală din SUA⁵², Autoritatea de Audit din Finlanda⁵³, cea din Georgia⁵⁴ sau Comisia Electorală din Lituania⁵⁵. Biroul de Statistică norvegian⁵⁶ permite, de asemenea, căutări după numeroase privind finanțarea partidelor, pornind chiar din anul 2005. Autoritățile electorale din Canada publică datele în format deschis, incluzând atât forma originală, publicată de partide, cât și cea revizuită⁵⁷.

Figura 5 CEC Lituania

⁵⁰ Vezi aici.

⁵¹ www.erjk.ee/en/financing-reports/expenditure-reports?period=show_all&period_to=&party=all_by_party&group=45_sum&quarter=&quarter_to=

⁵² www.fec.gov/data/receipts/individual-contributions/?two_year_transaction_period=2020&min_amount=2000

⁵³ www.puoluerahoitus.fi/en/index.html

⁵⁴ <https://monitoring.sao.ge/ka>

⁵⁵ www.rinkejopuslapis.lt/ataskaitu-formavimas

⁵⁶ www.ssb.no/en/valg/statistikker/partifin

⁵⁷ www.elections.ca/content.aspx?section=fin&dir=oda&document=index&lang=e

STATUL ÎN CEAȚĂ: EȘECUL OPEN DATA ÎN ROMÂNIA

Search filters

Time period
 Select all Q1 Q2 Q3 Q4
 2021
 2020
 2019
 2018
 2017
 Show more...

Date range
 From: 01/07/2020
 To: 30/09/2020
 Or
 Regulated Period: Select...
 Register:
 Great Britain
 Northern Ireland
 None

Pre/Post poll
 Include pre-poll donations
 Include post-poll donations

Donation date
 Date reported to Electoral Commission
 Date received by donee
 Date accepted by donee

Reporting Period
 Select...
 Yes
 No

Is Irish source
 Yes
 No

Donor status
 Select all
 Individual
 Trade Union
 Company
 Unincorporated Association
 Public Fund
 Show more...

Update results

Summary

Type of donation: Donor status

Type of donation	No.	Total value
Cash	340	£5,432,104.95
Public Funds	136	£3,337,188.79
Non Cash	14	£22,354.97
Permissible Donor Exempt Trust	1	£10,891.47
Total sum	491	£8,872,538.18

Search results

431 items found. Too many? Filter your choice
 View 1 - 10 of 461 results
 Number of results per page: 10 | 20 | 30

Sort by: Most recent | Oldest | Max value | Min value

Optional columns: ↓

Click for more details	Entity Name	Register	Entity Type	Accepted date	Value	Rec'd by (AU)	Donor name	Donor status	Is Irish source	Donation type	Received date	Reporting period
C0519461	Green Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£1,128.00	Cardiff	Mr Philip Crossall	Individual	Cash	25/09/2020	Q3 2020	
C0522716	Conservative and Unionist Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£20,000.00	Walsall Federation	Walsall Conservative Investments Limited	Company	Cash	17/09/2020	Q3 2020	
C0522974	Conservative and Unionist Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£8,000.00	Central Party	Mr Peter O. Lincoble	Individual	Cash	28/09/2020	Q3 2020	
C0519020	Labour Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£2,000.00	Cambridge CLP	Cambridgeshire County Council Labour Group	Unincorporated Association	Cash	30/09/2020	Q3 2020	
C0519018	Labour Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£1,500.00	Slough CLP	Slough Labour Group	Unincorporated Association	Cash	30/09/2020	Q3 2020	
C0522715	Conservative and Unionist Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£10,000.00	Walsall Federation	Walsall Conservative Investments Limited	Company	Cash	10/09/2020	Q3 2020	
C0519460	Green Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£5,000.00	Cardiff	Mr Philip Crossall	Individual	Cash	18/09/2020	Q3 2020	
PF0510000	Democratic Unionist Party - D.U.P.	Northern Ireland	Political Party	30/09/2020	£3,455.53	Central Party	Northern Ireland Assembly	Public Fund	Public Funds	30/09/2020	Q3 2020	
PF0510007	Ulster Unionist Party	Northern Ireland	Political Party	30/09/2020	£1,580.00	Ulster Unionist Assembly Party	Northern Ireland Assembly	Public Fund	Public Funds	30/09/2020	Q3 2020	
C0519041	Co-operative Party	Great Britain	Political Party	30/09/2020	£31,828.00	Central Party	Midcounties Co-operative Ltd	Friendly Society	Cash	30/09/2020	Q3 2020	

Figura 6 CEC Lituania

Table 1
 Funding of political parties by source and political party. NOK

Funding of political parties by source and political party. NOK ¹

	Total	Christian Democratic Party	Liberal Party	Socialist Left Party	Labour Party	Progress Party	Conservative Party	Centre Party	The Red party of Norway
2019									
Income, total	784 608 238	48 686 443	38 984 933	48 047 979	232 774 639	83 991 228	189 436 006	67 240 842	24 019 358
Government subsidy, total	530 169 067	28 972 092	27 100 122	33 706 895	158 026 841	67 401 175	121 386 523	49 357 375	14 824 482
Central government subsidy	444 148 554	22 725 024	22 440 742	26 635 549	124 805 589	61 062 768	107 221 995	41 835 298	12 288 281
Municipal/country subsidy	73 977 622	3 838 485	4 365 583	6 801 205	27 353 820	6 002 477	13 892 390	6 565 784	1 215 452
Other government subsidy	12 042 891	2 408 583	293 797	270 141	5 867 432	335 930	272 138	956 293	1 320 749
Own business, total	159 834 304	16 661 950	7 401 048	6 046 471	44 003 686	10 971 033	40 069 315	13 858 959	6 346 669
Membership fee	69 654 377	7 562 240	2 642 846	3 637 978	15 197 137	3 867 349	16 879 819	9 223 474	4 970 233
Income from lotteries and similar	10 138 119	2 123 204	1 318 287	110 867	1 679 818	1 900 958	906 690	731 095	911 074
Capital income	22 938 155	2 182 730	321 708	232 152	9 685 354	509 815	9 482 046	378 351	69 906
Business activity	23 879 946	2 931 299	697 018	686 651	7 857 806	227 458	2 504 866	1 951 432	190 212
Other income from own business	33 223 707	1 862 477	2 421 189	1 378 823	9 583 571	4 465 453	10 295 894	1 574 607	205 244
Contributions, total	94 604 867	3 052 401	4 483 763	8 294 613	30 744 112	5 619 020	27 980 168	4 024 508	2 848 207
Private contributions	28 551 917	875 261	986 294	3 988 946	3 291 158	407 964	9 564 099	1 025 599	2 536 999
Contributions from commercial enterprises	21 971 456	1 286 390	2 687 743	3 260	309 200	2 205 006	14 680 568	258 109	0
Contributions from employers' and labour organizations	25 810 295	0	0	3 413 500	19 343 622	0	132 400	2 571 000	297 125
Contributions from other	18 271 199	890 750	809 726	888 907	7 800 132	3 006 050	3 603 101	169 800	14 083

¹ The Parties where less than 3 party units has reported their accounts, or that the party units have only reported a statement, are excluded in the table because data was not available.

StatBank source table 11233 [Download as CSV-file](#) [Download table in Excel](#)

Figura 7 Statistics Norway

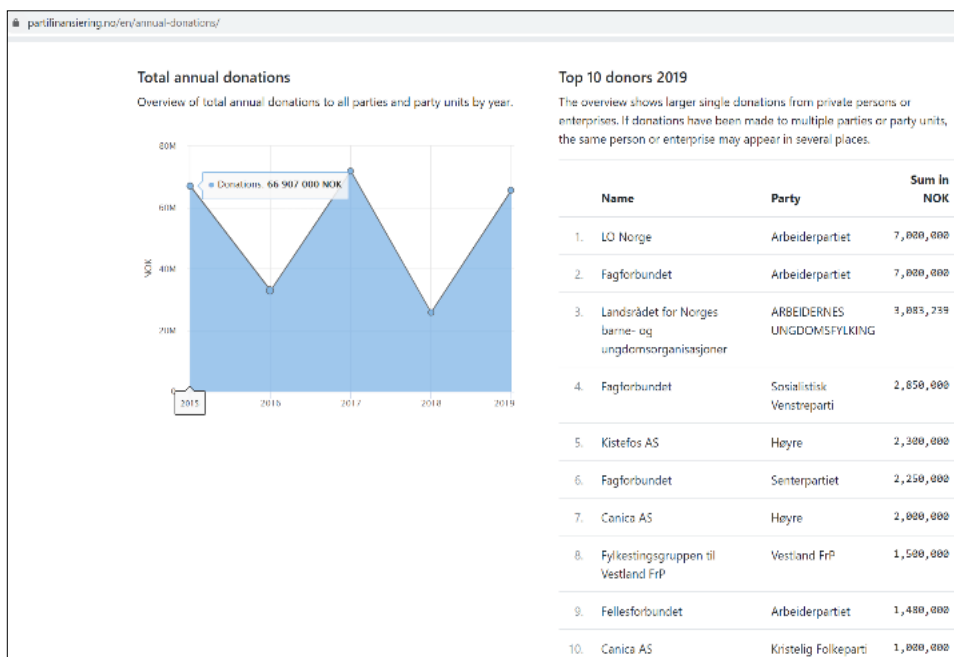


Figura 8 Statistics Norway

Sunt multe alte exemple, nu le vom trata exhaustiv, mai ales că ne-am oprit asupra câtorva cazuri din Europa⁵⁸. Trebuie să ținem cont de legislația diferită din fiecare țară (în unele țări utilizarea unor platforme online este obligatorie, iar în altele nu), de modul de colectare a datelor (platforme web, software, templates), cultura organizațională a partidelor etc. Trebuie să menționăm că nu ne-am uitat la modul în care se organizează finanțarea politică în aceste țări și problemele specifice, care reprezintă alt subiect, ci mai degrabă la modul în care se publică datele.

Trăgând linie, reiterăm nevoia unor **discuții publice**, care să se extindă dincolo de partidele politice, Parlament și de partea strict legalistă și **care să se concentreze pe o viziune generală asupra creșterii transparenței în zona finanțării politice**, dar și asupra modului în care se colectează datele și creșterii utilității informațiilor, prin deschidere. În acest moment, credem că este nevoie atât de modificări legislative, cu privire la informațiile și rapoartele care se colectează și se publică, dar și de discuții privind practica, iar implementarea noii directive privind datele deschise este o ocazie tocmai bună de discuție. AEP a făcut pași importanți în ultimii ani cu privire la raportări și modalitatea de publicare, însă mai este loc de îmbunătățiri. Reamintim că în 2024 vom avea patru runde de alegeri într-un timp foarte scurt, iar nevoia și cererea de transparență va fi și mai crescută.

La ce ne-ar ajuta datele deschise și extinderea publicării unor date? Câteva exemple, în premieră, de pe platforma www.banipartide.ro

⁵⁸ Puteți regăsi mai multe exemple în International IDEA, "Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure", www.idea.int/sites/default/files/publications/digital-solutions-for-political-finance-reporting-and-disclosure-a-practical-guide.pdf, 2017

Am menționat deja câteva dintre modurile în care publicarea datelor privind finanțarea politică poate avea impact în spațiul public. Ar permite verificări încrucișate (declarații de avere și interese, situații financiare, profilul unor candidați etc), dar ar putea permite și elaborarea unor analize mai complexe. Câteva exemple: cât costă un vot, cât de scumpe au fost campaniile în ultimii 10 ani, cât au reprezentat subvențiile din veniturile partidelor, câți bani s-au investit de la buget pentru rambursări etc. Chiar dacă nu am avut datele la îndemână și le tot strângem de mai bine de un an din diverse unghere ale internetului, încercăm să răspundem noi la aceste întrebări prin graficele de mai jos. Aceste date nu există puse cap la cap în spațiul public, iar EFOR le prezintă în premieră.

Înainte de a citi graficele, țineți cont de câteva aspecte:

- Unele date sunt incomplete sau aproximative (de exemplu, datele de la locale 2020, sau cele din 2016, care nu există); cu toate acestea, imaginea actuală este reprezentativă și nu deformează rezultatul analizei
- Trebuie să ținem cont și fluctuațiile referitoare la valoarea banilor, fapt care poate influența parțial comparațiile din ani. Valorile prezentate reflectă situația de la momentul respectiv.
- Modul de raportare a veniturilor și cheltuielilor s-a modificat în 2015, fapt care se reflectă și unele din comparațiile prezente aici și pe site.

Pentru a vedea toată istoria finanțării politice din 2006 până în 2020 intrați pe platforma www.banipartide.ro

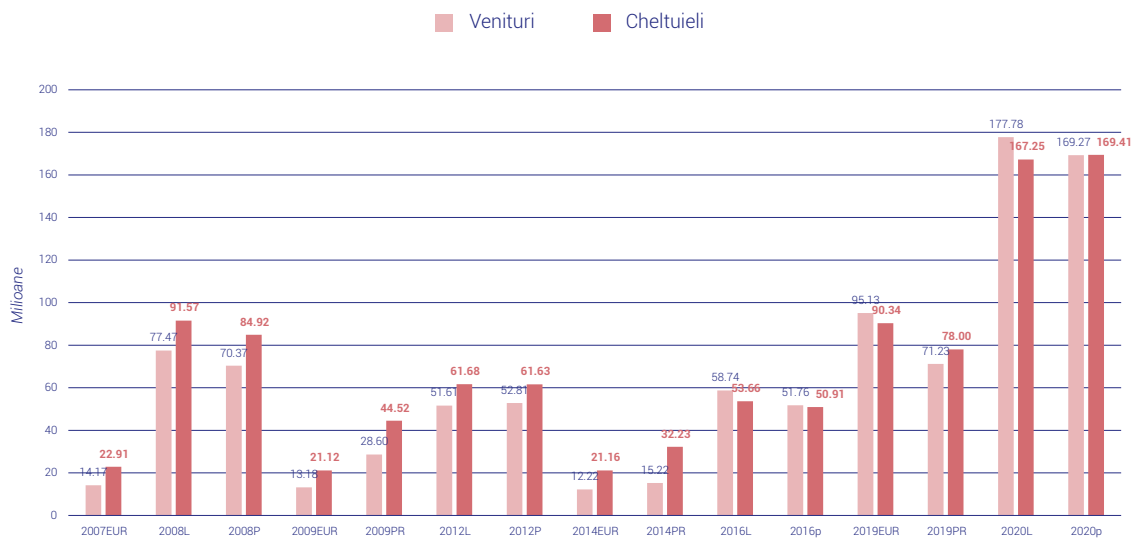


Figura 9 Situația generală a veniturilor și cheltuielilor la alegeri, 2007-2020
*pentru alegerile din 2020 datele sunt parțiale, dar cuprind toți competitorii importanți

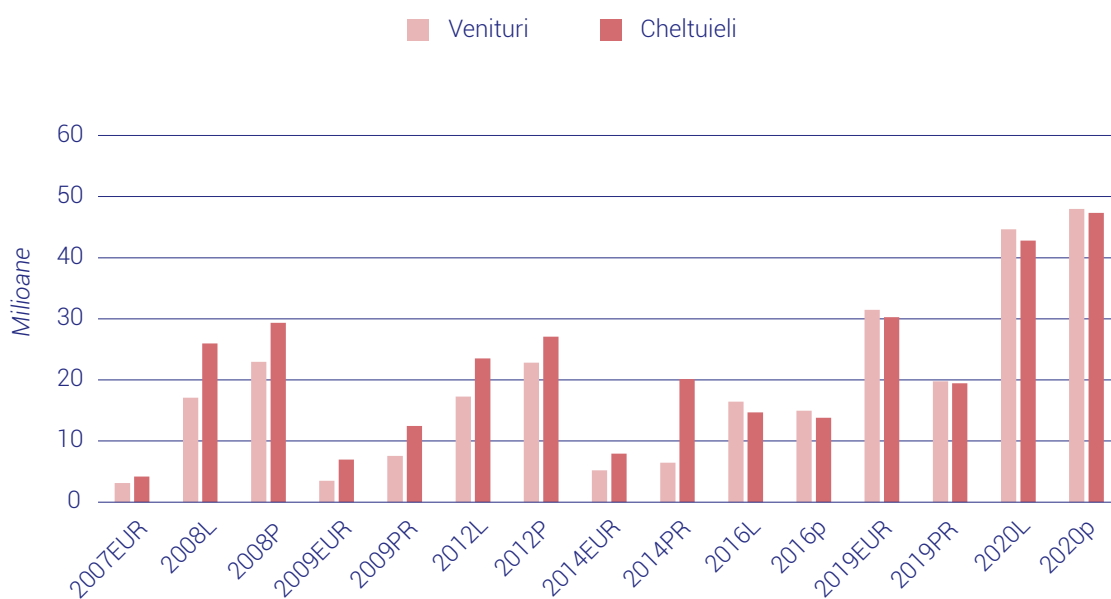


Figura 10 Venituri și cheltuieli în campaniile electorale PSD
*graficul include și alianțe centrale precum USL în 2012 (l+p), însă nu conține alianțele locale

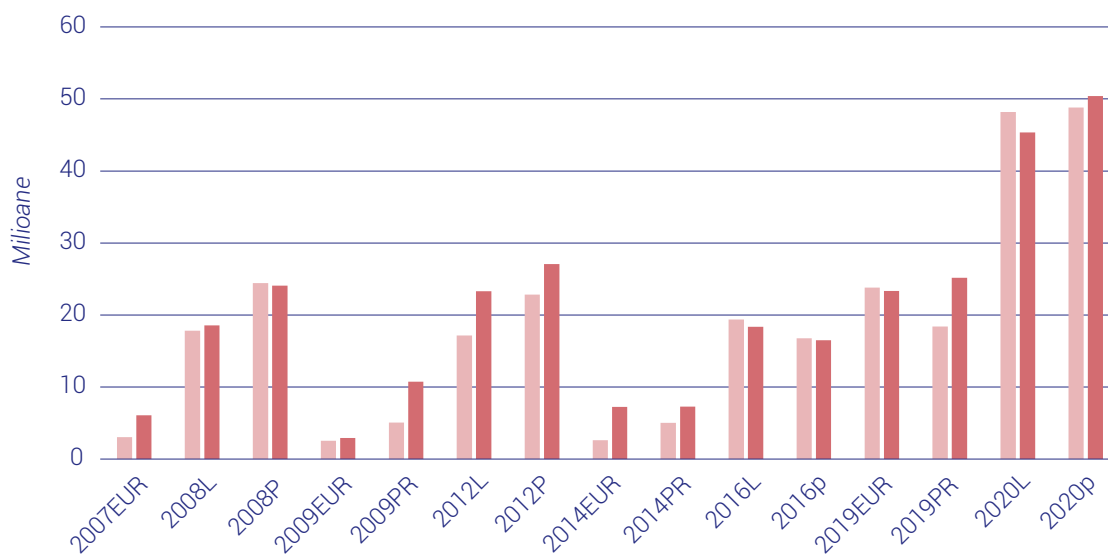


Figura 11 Venituri și cheltuieli în campaniile electorale PNL
*graficul include și alianțe centrale precum USL în 2012 (l+p), însă nu conține alianțele locale

STATUL ÎN CEAȚĂ: EȘECUL OPEN DATA ÎN ROMÂNIA

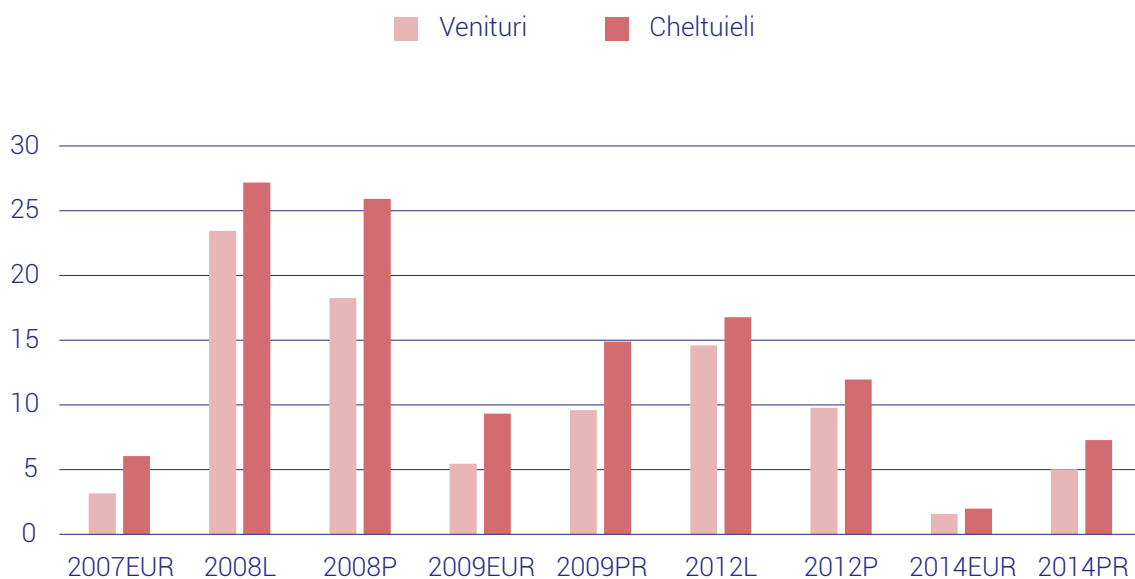


Figura 12 Venituri și cheltuieli în campaniile electorale PD/PDL



Figura 13 Rambursări

*la PSD este inclusă și suma de 3,3 milioane pentru care există o decizie a instanței de rambursare, pentru europarlamentare

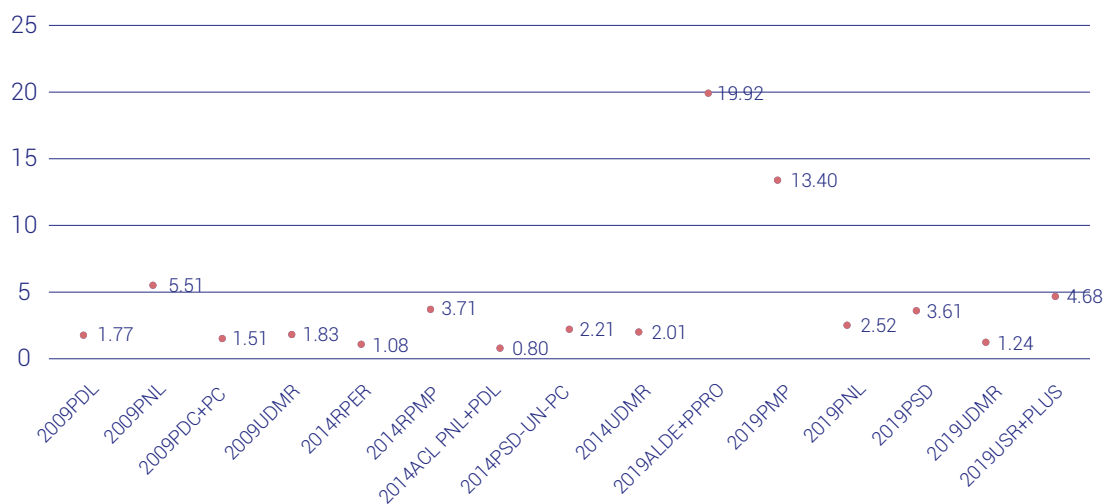


Figura 14 Costuri pentru un vot, prezidențiale (cheltuieli/număr voturi)

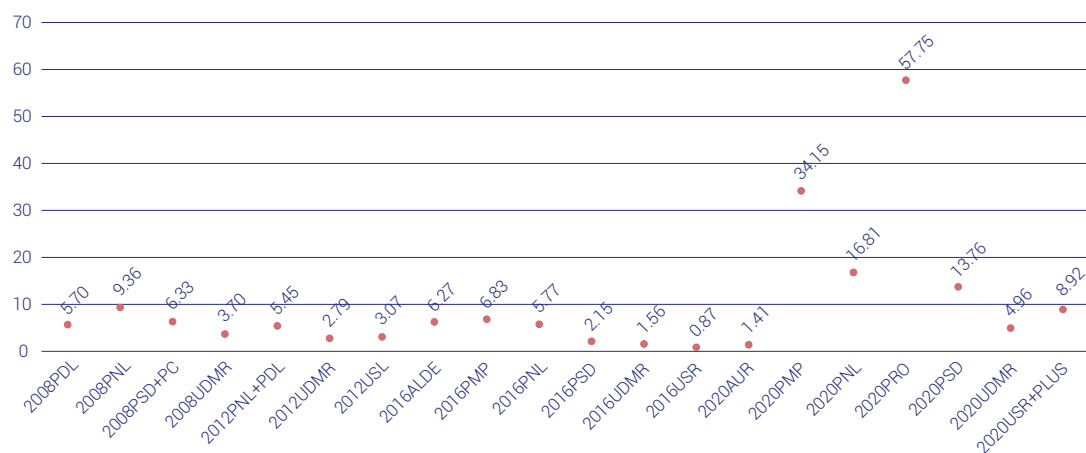


Figura 15 Costuri pentru un vot, parlamentare (cheltuieli/număr voturi)

STATUL ÎN CEAȚĂ: EȘECUL OPEN DATA ÎN ROMÂNIA

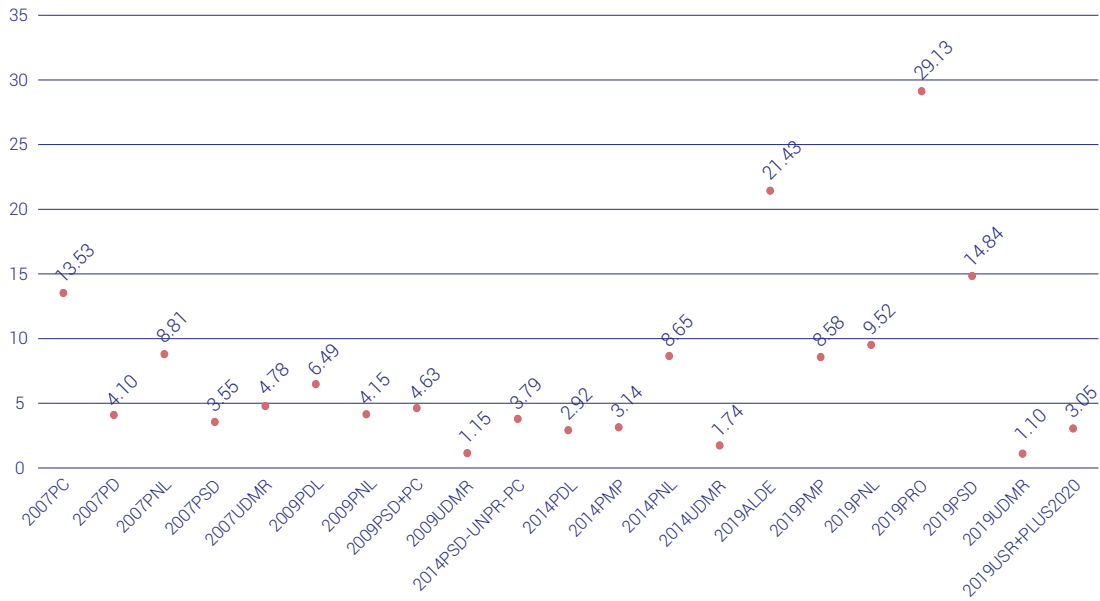


Figura 16 Costuri pentru un vot, europarlamentare (cheltuieli/număr voturi)

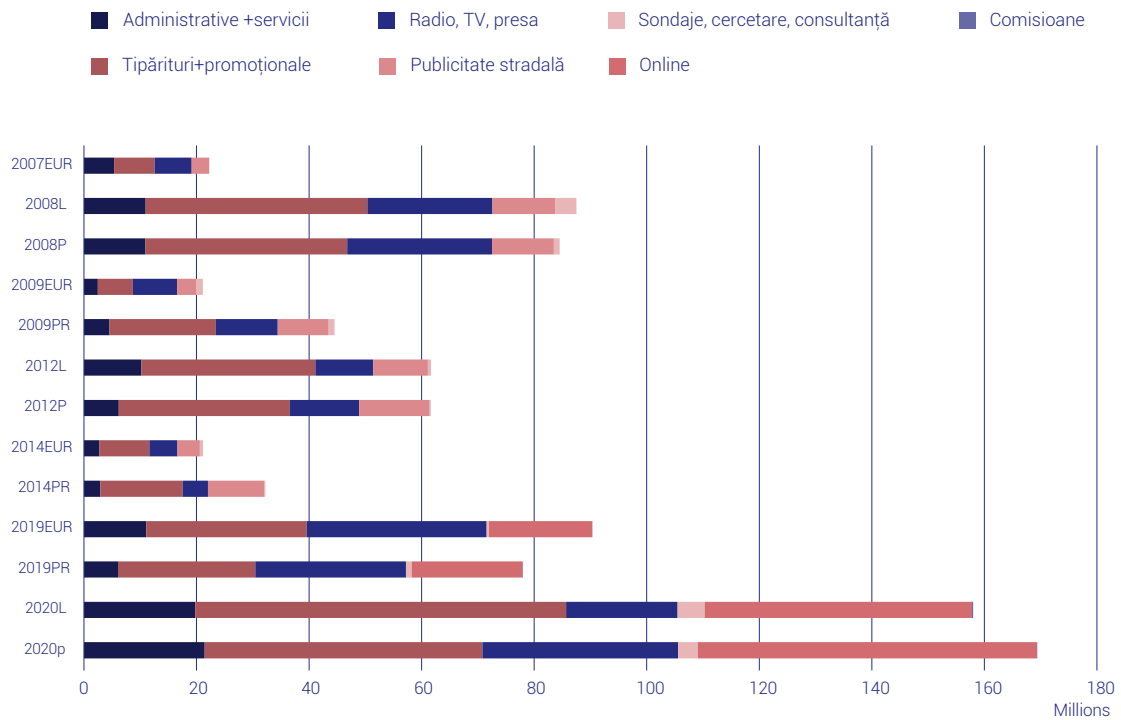


Figura 17 Tipuri de cheltuieli în campaniile electorale

Câteva concluzii:

- Introducerea rambursărilor a determinat, printre altele, **creșterea veniturilor și cheltuielilor**, în contextul în care competitorii electorali au devenit tot mai siguri că își vor recupera banii, scăpând de grija datoriilor.
- **Sursele de venit ale partidelor s-au schimbat semnificativ**, acest fapt afectând și campaniile electorale. Unele dintre acestea au fost finanțate aproape exclusiv din subvenții (prezidențiale 2019, euro 2019). Restul de bani este în mare rambursat tot din fonduri de la stat.
- **Raportul dintre venituri și cheltuieli se schimbă**, iar după 2015, în majoritatea cazurilor, partidele nu mai cheltuie cu mult peste sumele de care dispun, cazurile în care cheltuielile depășesc veniturile fiind limitate, iar diferențele mici. Cele mai darnice partide – din bani pe care nu îi aveau – au fost PNL, PSD și PC în 2007, 2009 și 2014. De exemplu, la prezidențialele din 2009, PNL a cheltuit de două ori mai mulți bani decât strânsese. La fel și la europarlamentarele din 2007.
- **Costul per vot a crescut și el.** Estimările EFOR arată că dintre prezidențiale, parlamentare și europarlamentare, partidele plătesc cel mai mult pentru a primi voturi la parlamentare (nu am calculat pentru locale din cauza complexității alianțelor). Cel mai scump vot a fost plătit de Pro România, la parlamentarele din 2020, și anume 57.76 lei; de altfel Pro România, ALDE și PMP par să fi plătit cel mai mult pentru voturi. Cel mai ieftin vot a fost plătit de PNL+PDL la prezidențialele din 2014, 0.8 lei
- **Destinația cheltuielilor electorale s-a schimbat de asemenea.** Din 2015 competitorii electorali nu mai pot folosi mijloace de promovare stradală în campanie, fapt reflectat și în graficul privind tipurile de cheltuieli. În schimb, în 2019, dar mai ales în 2020, partidele politice au folosit serviciile de promovare online. Materialele promoționale și publicitatea radio –tv și în presă rămân constante și reprezintă o mare parte din cheltuieli; surprinzător este că partidele politice au investit mulți bani în tipărituri chiar și în timpul pandemiei.

Surse date folosite la analize

- www.legislatie.just.ro și www.lege5.ro - pentru rapoarte de venituri și cheltuieli, situații centralizate ale veniturilor și cheltuielilor, date publicate anual (donații, cotizații, împrumuturi, surse de venit), rambursari, legislație,
- paginile web AEP - www.roaep.ro/finantare și www.finantarepartide.ro, pentru RVC-uri, contribuții în campania electorală, rapoarte anuale, rapoarte de activitate, template-uri, date privind subvenții, Registrul Fiscal al Partidelor Politice
- data.gov.ro - situațiile financiare ale partidelor politice
- mfinante.gov.ro/domenii/informatii-contribuabili/persoane-juridice/info-pj-selectie-dupa-cui - pentru situațiile financiare ale partidelor
- paginile web BEC și <http://alegeri.roaep.ro/> pentru istoricul rezultatelor
- integritate.eu - declarații de avere și interese

