



Sanctiunile contravenționale impuse unui candidat la alegerile prezidențiale din anul 2014, în temeiul legislației române privind finanțarea campaniilor electorale, nu dovedesc existența unei „acuzatii în materie penală”

În decizia sa privind cauza [Macovei c. România](#) (cererea nr. 58004/17), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat cererea inadmisibilă *ratione materiae* cu majoritate de voturi pe motiv că latura penală a articolului 6 (dreptul la un proces echitabil) – în special garanțiile procedurale specifice procesului penal – nu este incidentă în cauză și că sancțiunile contravenționale și măsurile de confiscare impuse în speță nu constituie o „pedeapsă” în sensul articolului 7 (nici o pedeapsă fără lege).

Cauza privește acțiunea în instanță inițiată de un om politic, doamna Macovei, pentru a contesta sancțiunile care i-au fost aplicate pentru încălcarea normelor privind finanțarea campaniei electorale în timpul campaniei pentru alegerile prezidențiale din 2014.

Prin două decizii din data de 12 februarie 2015, Autoritatea Electorală Permanentă, organismul responsabil cu supravegherea organizării alegerilor în România, i-a aplicat reclamantei amenzi și a dispus măsuri de confiscare pentru patru pretinse încălcări ale Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale. Doamna Macovei a contestat aceste sancțiuni. Pe data de 30 iunie 2016 secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București a stabilit că sancțiunile impuse în privința a două dintre încălcările imputate reclamantei erau legale.

Pentru a ajunge la concluzia că cererea este inadmisibilă, Curtea a avut în vedere, în special, că faptele doamnei Macovei și sancțiunile care i-au fost aplicate au privit abateri de natură electorală. Faptele nu au fost calificate ca fiind „penale” în dreptul românesc, nefiind considerate, la nivel național, infracțiuni, ci doar contravenții. De asemenea, ele nu erau penale prin natura lor. În fine, natura sancțiunilor și gradul lor de severitate nu au atras incidența laturii penale a articolului 6. Prin urmare, cauza domnei Macovei nu a privit o „acuzatie în materie penală”.

Rezumat al situației de fapt

Reclamanta, Monica-Luisa Macovei, este o cetățeană româncă, născută în 1959, care locuiește în București. Ea este o personalitate publică bine-cunoscută, fost membru al Parlamentului European și fost Ministru al Justiției.

Pe data de 2 noiembrie 2014 doamna Macovei a participat în calitate de candidat independent la primul tur al alegerilor prezidențiale. Nu a obținut suficiente voturi pentru a accede în turul al doilea, care era și cel final.

Așa cum impunea Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, doamna Macovei a desemnat înaintea alegerilor un mandatar financiar care să gestioneze donațiile și sprijinul financiar pe care urma să le primească pentru campania sa electorală. După alegeri, aceasta a depus documentele privind donațiile și sprijinul financiar pe care le-a primit pentru campanie la Autoritatea Electorală Permanentă (AEP), o entitate administrativă publică și independentă cu competențe generale în materie electorală și responsabilă cu supravegherea organizării alegerilor.

În ianuarie 2015 AEP a identificat patru pretinse încălcări ale Legii nr. 334/2006 de către doamna Macovei, care au inclus faptul că aceasta ar fi acceptat donații constând în materiale de campanie electorală și faptul că ar fi utilizat un împrumut pentru a-și finanța campania electorală. Prin două

decizii din data de 12 februarie 2015 AEP i-a aplicat amenzi doamnei Macovei și a dispus măsuri de confiscare împotriva sa, informând-o totodată că va demara procedura de executare silită împotriva sa în cazul în care aceasta nu va achita sumele datorate.

Pe data de 9 martie 2015 doamna Macovei a contestat sancțiunile dispuse de către AEP, cerând în esență instanțelor naționale să le anuleze. În subsidiar, ea a cerut instanțelor să înlocuiască amenzile cu avertismente și să anuleze măsurile de confiscare, susținând că faptele sale nu au prezentat pericol social.

Prin decizia definitivă de pe data de 30 iunie 2016, secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București a menținut sancțiunile aplicate doamnei Macovei pentru donațiile constând în materiale de campanie și pentru împrumutul utilizat pentru finanțarea campaniei electorale. Tribunalul a stabilit că aceste sancțiuni au fost legale și că faptele doamnei Macovei au prezentat un pericol social semnificativ, întrucât societatea avea așteptări mai ridicate din partea candidaților la alegerile prezidențiale decât din partea cetățenilor obișnuiți, iar conduita candidaților ar fi trebuit, prin urmare, să fie transparentă și în conformitate cu legea. Amenzile nu puteau fi înlocuite cu avertismente, iar măsurile de confiscare aferente nu puteau fi anulate.

Capete de cerere, procedură și compunerea Curții

Cererea a fost introdusă la Curtea Europeană a Drepturilor Omului pe data de 28 iulie 2017.

Întemeindu-se pe articolul 6 (dreptul la un proces echitabil) din Convenția Europeană și pe argumente care vizau în esență latura penală a acestui articol, doamna Macovei s-a plâns că procesul care a privit acțiunea sa împotriva AEP a fost inequitabil și a susținut că instanța națională a furnizat pentru decizia sa motive arbitrare și vădit nerezonabile. De asemenea, ea s-a plâns că, prin menținerea sancțiunilor aplicate, Tribunalul ar fi încălcat principiul potrivit căruia pedepsele trebuie să fie prevăzute de lege (articolul 7 din Convenție). În opinia sa, Legea nr. 334/2006 nu ar fi fost clară și previzibilă, întrucât nu interzicea în mod expres candidaților independenți să accepte donații sub forma materialelor de campanie electorală sau să utilizeze împrumuturi pentru finanțarea campaniilor lor. În plus, Tribunalul ar fi încălcat principiul retroactivității legii mai noi și mai favorabile, deoarece nu a aplicat acest principiu atunci când a dispus sancționarea sa pentru împrumut.

Decizia a fost adoptată de un complet de Cameră format din șapte judecători, compus după cum urmează:

Lado **Chanturia** (Georgia), *președinte*,
Jolien **Schukking** (Olanda),
Faris **Vehabović** (Bosnia și Herțegovina),
Anja **Seibert-Fohr** (Germania),
Ana Maria **Guerra Martins** (Portugalia),
Sebastian **Rădulețu** (România),
András **Jakab** (Austria),

și, de asemenea, Simeon **Petrovski**, *grefier adjunct de secție*.

Decizia Curții

Cauza doamnei Macovei a fost prima în care Curtea a examinat dacă sancțiuni aplicate în temeiul Legii nr. 334/2006 ar putea intra sub incidența laturii penale a articolului 6. Analiza sa s-a întemeiat pe trei criterii: calificarea juridică a faptei în dreptul național, natura faptei și gradul de severitate al sancțiunii la care persoana în cauză risca să fie supusă.

În primul rând, dreptul intern a calificat faptele ilicite pentru care doamna Macovei a fost găsită răspunzătoare ca aparținând domeniului dreptului electoral, în special domeniului finanțării

campaniilor electorale. La nivel național faptele sale au fost considerate a fi contravenții, nu infracțiuni. Procedurile în cazul său nu au fost desfășurate de către parchet și de către instanțele penale, ci de către o autoritate administrativă independentă care a acționat sub controlul instanțelor civile și de contencios administrativ, și în temeiul codului de procedură civilă.

În al doilea rând, în ceea ce privește natura faptelor doamnei Macovei, Curtea a observat că amenzile și măsurile de confiscare i-au fost impuse pentru încălcarea unor norme referitoare la o activitate specifică și bine definită, și anume cea de finanțare a unei campanii electorale pentru ocuparea unei funcții publice electivă precum cea de Președinte, care, în general, se desfășoară doar o dată la câțiva ani, și care privește doar o categorie foarte restrânsă de persoane sau organizații, și anume candidați independenți sau partide politice și mandatarii lor financiari, care nu doar intenționau să ia parte la o campanie electorală, ci au participat efectiv la ea. Atunci când dispozițiile legale se aplică doar unui grup cu statut special, există îndoieli serioase cu privire la caracterul penal al faptelor în cauză. Aceste îndoieli sunt cu atât mai mari atunci când dispozițiile respective se aplică în plus exclusiv unei activități clar determinate.

Deși obiectivele Legii nr. 334/2006 – precum alinierea standardelor naționale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale la standardele internaționale și asigurarea egalității de șanse în competiția politică și a transparenței – sunt interese generale ale societății, similare celor protejate de codul penal, acest fapt nu este suficient, în sine, pentru a aduce abaterile imputate doamnei Macovei în sfera laturii penale a articolului 6. Sancțiunile aplicate în cazul doamnei Macovei s-au încadruat, așadar, într-un ansamblu de măsuri al căror scop nu făcea obiectul laturii penale a articolului 6.

În al treilea rând, în ceea ce privește natura și gradul de severitate al sancțiunii, niciuna dintre sancțiunile aplicate doamnei Macovei, inclusiv măsurile de confiscare, nu putea fi aplicată alternativ cu pedeapsa închisorii sau convertită într-o astfel de pedeapsă. Quantumul fiecărei amenzi aplicate doamnei Macovei a fost sub jumătatea maximului prevăzut de lege pentru fiecare contravenție. Aceste amenzi nu puteau fi înscrise în cazierul ei judiciar și nu puteau fi convertite într-o pedeapsă cu închisoarea în caz de neplată.

Legea nr. 334/2006 prevedea un plafon maxim al amenzilor care ar fi putut fi aplicate pentru faptele săvârșite de doamna Macovei. Valoarea amenzilor maxime posibile era de așa natură încât ar fi putut avea un efect disuasiv. Cu toate acestea, deși considerabilă, valoarea lor era insuficientă pentru a califica severitatea și natura acestor sancțiuni ca fiind „penale” în sensul articolului 6.

Măsurile de confiscare nu au fost rezultatul unei condamnări penale sau a unei proceduri de individualizare a pedepsei penale și, prin urmare, nu puteau fi clasificate ca o „pedeapsă”, ci mai degrabă ca o modalitate de control al dreptului de folosință al proprietății în înțelesul Convenției.

Aceste considerente au fost considerate suficiente de către Curte să concluzioneze că natura și gradul de severitate al sancțiunilor la care doamna Macovei risca să fie supusă, sau al celor care i-au fost aplicate în mod efectiv, nu au atras incidența laturii penale a articolului 6.

Prin urmare, capătul de cerere al doamnei Macovei întemeiat pe articolul 6 a fost declarat inadmisibil.

Având în vedere concluziile sale în privința articolului 6 și din motive de coerență care țin de interpretarea Convenției în ansamblul său, Curtea a stabilit că amenzile și măsurile de confiscare de care doamna Macovei s-a plâns în temeiul articolului 7 nu puteau fi considerate o „pedeapsă”.

Prin urmare, și capătul de cerere formulat de doamna Macovei în temeiul articolului 7 a fost declarat inadmisibil.

Decizia este disponibilă numai în limba engleză.

Acest comunicat de presă este un document produs de Grefa Curții. Nu creează obligații pentru Curte. Decizii și hotărâri pronunțate de către Curte, precum și informații suplimentare referitoare la aceasta, sunt disponibile pe pagina de internet www.echr.coe.int.

Urmăriți Curtea pe Bluesky [@echr.coe.int](https://bsky.app/profile/echr.coe.int), X [ECHR CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH), [LinkedIn](https://www.linkedin.com/company/echr), și [YouTube](https://www.youtube.com/channel/UCv33333333333333333333).

Contactați [ECHRPress](mailto:echrpess@echr.coe.int) pentru a vă înscrie să primiți mesaje privitoare la comunicatele de presă ale Curții.

Unde pot fi găsite comunicatele de presă ale Curții? [HUDOC - Press collection](#)

Contacte pentru presă

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Jurnaliștii pot solicita informații prin email sau telefon.

Claire Windsor (tel: + 33 3 88 41 24 01)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel: + 33 3 88 41 29 04)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost înființată în 1959 la Strasbourg de către statele membre ale Consiliului Europei cu scopul de a examina pretense încălcări ale Convenției Europene a Drepturilor Omului din 1950.