

Raportul Național asupra Corupției

octombrie 2009 – februarie 2011

Coordonator: Victor ALISTAR, Iulia COȘPĂNARU

Autori: Maria Magdalena MANEA, Vasile ȚIPLE, Irina LONEAN, Iulia COȘPĂNARU, Elena CALISTRU

Review: Ruxandra MITICĂ, Ioana LUNGU

București, mai 2011

Cuprins

Lista abrevierilor	5
Notă metodologică	Error! Bookmark not defined.
Matricea Raportului	9
Sumar executiv	11
I. Evoluții legislative	18
I.1. Prevenire	18
I.1.1. <i>Legislația privind transparența decizională în administrația publică</i>	18
I.1.2. <i>Codul de procedură administrativă</i>	19
I.1.3. <i>Legislația privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii</i>	20
I.1.4. <i>Legea Parteneriatului Public Privat</i>	22
I.1.5. <i>Lege privind procedura aprobării tacite</i>	24
I.1.6. <i>Legislația privind activitatea notarială</i>	25
I.1.7. <i>Legislația pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat</i>	26
I.1.8. <i>Legislația cu privire la asociații și fundații</i>	27
I.2. Combatere	28
I.2.1. <i>Statutul funcționarilor publici</i>	28
I.2.3. <i>Auditul financiar</i>	33
I.2.4. <i>Legea unică a salarizării în sectorul public</i>	34
I.3. Sancționare	35
I.3.1. <i>Intrarea în vigoare a codurilor juridice ale României</i>	35
I.3.2. <i>Codul de procedură penală</i>	36
II. Evoluții instituționale	38

II.1 Prevenire.....	38
II.1.1. <i>Oficiul de Plăți și Contractare PHARE</i>	38
II.1.2. <i>Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale</i>	39
II.1.3 <i>Ministerul Administrației și Internelor - Unitatea de Politici Publice</i>	40
II.1.4. <i>Institutul Notarial Român</i>	41
II.1.5. <i>Ministerul Justiției</i>	41
II.1.6. <i>Statistica oficială în România</i>	43
II.1.7. <i>Sistemul Informatic Național de Semnalări și participarea României la Sistemul de Informații Schengen</i>	45
II.1.8. <i>Oficiul Național al Registrului Comerțului</i>	46
II.1.9. <i>Consiliul Superior al Magistraturii</i>	47
II.2 Combateră	48
II.2.1 <i>Strategia Consiliului Național de Integritate 2011</i>	48
II.1.2. <i>Agenția Națională de Integritate</i>	49
II.1.3. <i>Poliția locală</i>	51
II.2.4. <i>Cooperarea polițienească internațională</i>	52
II.2.5. <i>Agenția Națională de Administrare Fiscală – Garda Financiară</i>	55
II.2.6. <i>Departamentul de Luptă Antifraudă</i>	56
II.3. Sancționare.....	57
II.3.1. <i>Expertiza tehnică judiciară și extrajudiciară</i>	57
II.3.2. <i>Mecanismul de promovare la Înalta Curte de Casație și Justiție</i>	59
III. Evoluții ale politicilor publice	62
III.1. Prevenire	62
III.1.1. <i>Delegarea legislativă și normele de tehnică legislativă</i>	62
III.1.3 <i>Documentul - cadru privind prevenirea corupției în administrația publică locală 2011 – 2015</i>	66
III.1.4. <i>Mediul de Afaceri</i>	69
III.1.5. <i>Sistemul sanitar</i>	70

<i>III.1.6. Sectorul educației</i>	73
<i>III.1.7. Procesul electoral</i>	77
III.2. Combatere	79
<i>III.2.1 Politicile bugetare</i>	79
<i>III.2.2. Strategia Națională Anticorupție privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2008-2010 și raportul de evaluare a acestora</i>	82
III.3. Sancționare	84
<i>III.3.1. Sistemul judiciar - Marea Reformă a Justiției</i>	84
<i>III.3.2. Sistemul judiciar - Mica Reformă a Justiției</i>	85
<i>III.3.3. Strategia națională de apărare</i>	86
IV. MCV și declarații publice emblematică pentru vulnerabilitățile sistemului național de integritate	87
V. Concluzii	89

Lista abrevierilor

ACIS – Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale

AEP – Autoritatea Electorală Permanentă

ANAF – Agenția Națională de Administrare Fiscală

ANI – Agenția Națională de Integritate

APL – Administrația Publică Locală

CA – Consiliu de administrație

CE – Comisia Europeană

CNA – Consiliul Național al Audiovizualului

CNAS – Casa Națională de Asigurări de Sănătate

CNI – Consiliul Național de Integritate

CNSC – Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor

CSM – Consiliul Superior al Magistraturii

DLAF – Departamentul de Luptă Antifraudă

DNA – Departamentul Național Anticorupție

FMI – Fondul Monetar Internațional

ICCJ – Înalta Curte de Casație și Justiție

INR – Institutul Notarial Român

MAI – Ministerul Administrației și Internelor

MAI-UPP – Ministerul Administrației și Internelor - Unitatea de Politici Publice

MCV – Mecanismul de Cooperare și Verificare

MJ – Ministerul Justiției

ONG – Organizație neguvernamentală

ONRC – Oficiul Național al Registrului Comerțului

ONPCSB – Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor

OPCP – Oficiul de Plăți și Contractare PHARE

OUG – Ordonanță de Urgență a Guvernului

PPP – Parteneriat public privat

RNC – Raportul Național asupra Corupției

SNA – Strategia Națională Anticorupție

SNAp – Strategia Națională de Apărare

TI-România – Transparency International România

UE – Uniunea Europeană

UPP – Unitatea de Politici Publice

Notă metodologică

Ce este Raportul Național asupra Corupției ?

Raportul Național asupra Corupției este o publicație anuală a Transparency International România care prezintă un sumar al celor mai importante evoluții instituționale, legislative și de politică publică cu un impact asupra luptei împotriva corupției în anul precedent.

Acest raport nu își propune să ofere o relatare completă asupra evoluției corupției și a măsurilor

anticorupție în perioada octombrie 2009 – februarie 2011, ci mai degrabă să expună în mod analitic o sumă de aspecte pozitive și negative, oferind în același timp puncte de reper și posibile soluții pentru politicile publice din domeniu care au avut rezultate slabe.

Metodologia de cercetare

În mod consecvent, TI-România a abordat problema luptei împotriva corupției pe trei paliere, respectiv prevenire, combatere și sancționare, pornind de la gravitatea consecințelor pe care le poate produce nerespectarea normelor în materie.

Astfel, mecanismele de prevenție sunt menite cu precădere să asigure o transparență sporită și în acest fel să reducă cât mai mult cu putință posibilitățile de încălcare a obligațiilor legale și deontologice. Mai mult decât atât, rolul acestora este să nu expună acțiunile indivizilor unor riscuri de coruptibilitate datorită opacității procedurilor, sau a posibilității de exercitare a unei puteri discreționare ca urmare a unui vid de reglementare. Prin activitățile de prevenire se identifică și se reduce vulnerabilitatea entităților publice la corupție.

Din perspectiva combaterii, acțiunile care se înscriu în această sferă sunt mai energice decât cele dedicate prevenirii și de regulă pot conduce la aplicarea de sancțiuni administrative. Ceea ce caracterizează măsurile de combatere este faptul că ele intervin atunci când s-a produs deja o încălcare a normelor juridice, însă consecințele produse nu sunt foarte

grave, ele având mai degrabă potențial de a genera corupție, decât să constituie acte de corupție în sine. În această categorie regăsim politicile privind evitarea conflictului de interese și a incompatibilităților, rolul comisiilor de disciplină, mecanismele de combatere a spălării banilor, inspecțiile administrative, activitatea de audit, corpuri de control etc.

În ceea ce privește sancționarea, acest palier este dedicat acelor situații în care actele de corupție s-au produs deja, consecințele au fost constatate, singura intervenție care mai poate avea loc în acest moment fiind sancționarea penală a celor vinovați, pentru a evita perpetuarea acestor fapte și pentru îndeplinirea funcției educative a sancțiunii penale, pentru restul societății. Mecanismele de sancționare sunt în competența instituțională a sistemului judiciar.

Din punct de vedere normativ, însă, granițele care delimitează măsurile pe fiecare din aceste paliere nu sunt foarte strict marcate, de cele mai multe ori același act normativ abordând mai multe dintre acestea.

Totodată, trebuie avut în vedere faptul că, de regulă, măsurile care vizează lupta împotriva corupției nu se limitează la cele de ordin legislativ, ci ele au implicații

atât la nivel instituțional, dar și la nivel de politici publice, atunci când vorbim de intercorelarea diverselor măsuri legislative și instituționale dintr-un sector.

Această abordare pornește de la premisa că, în esență, majoritatea evoluțiilor se situează la nivel normativ, și numai prin amploarea efectelor pe care le produc pot fi diferențiate ca adresându-se unei structuri sau alteia.

Astfel, la baza evoluțiilor identificate se situează cele pur legislative, de drept material sau procesual, cu incidență punctuală, asupra sferei lor de aplicabilitate sau asupra normelor pe care le evocă.

Din perspectiva instituțională, evoluțiile sunt determinate de modificări legislative urmate de aplicarea acestora în contextul instituțional deja existent. Efectele lor, deși limitate la o anumită instituție, produc efecte mai largi, ca urmare a propagării lor și în alte domenii. În repetate rânduri s-a putut constata că o lipsă de adecvare a măsurilor adoptate la nevoile și capacitățile instituționale reale a dus la eșecul reformelor.

Evoluțiile înregistrate din perspectiva politicilor publice, care ar trebui să fie și cele mai importante din punctul de vedere al efectelor, se caracterizează în primul rând printr-o abordare globală a fenomenului și nu una punctuală. În acest context, evoluțiile politicilor publice surprind deopotrivă evoluții legislative și instituționale, toate adoptate cu scopul de a atinge obiectivul determinat prin politica publică.

Dacă pentru evoluțiile de tip legislativ sau instituțional putem identifica măsuri conjuncturale, de ultim moment, de urgență, chiar disperate uneori, care pot converge în cele din urmă către obiective similare, în ceea ce privește evoluția politicilor publice, măsurile adoptate trebuie conjugate, astfel încât efectul lor să nu vizeze o situație punctuală, ci un ansamblu de situații care au elemente comune și să producă un real impact în domeniul prevenirii, combaterii și sancționării corupției.

Din aceste considerente, prezentul Raport a fost structurat pe trei componente majore – evoluții legislative, evoluții instituționale și evoluții ale politicilor publice - la care se adaugă o a patra componentă, aceea a reflectării subiectului corupție/anticorupție în presă.

Primele trei componente vor fi la rândul lor structurate pe cei trei piloni de abordare a luptei anticorupției: prevenire, combatere și sancționare. Rezultă de aici o abordare matriceală a studiului, astfel încât, să se ofere o imagine cât mai cuprinzătoare asupra evoluțiilor analizate în perioada octombrie 2009 – februarie 2010, în ceea ce privește demersurile împotriva corupției.

Acest tip de analiză vine ca urmare a problemelor identificate în contextul juridico-politic actual, în special cel rezultat din seturile succesive de măsuri pentru contracararea la nivelul societății a efectelor crizei economice. Criza economică a crescut acut vulnerabilitățile, dar în continuarea acțiunilor inițiate în 2009, în anul 2010 vulnerabilitățile de fond generate de limitele tot mai importante ale bugetului de stat au fost dublate de o serie de vulnerabilități procedurale în adoptarea măsurilor anticorupție, vulnerabilități ce afectează grav climatul de integritate publică. Pe de altă parte, cele mai multe dintre evoluțiile identificate pot fi caracterizate ca măsuri pripite, fără ca acestea să facă parte dintr-o politică publică coerentă și comprehensivă în domeniu. Nu contestăm necesitatea adoptării unor legi, strategii, politici, formule de organizare, dar atragem atenția că procedurile folosite, absența consultării și a evaluărilor prealabil privind impactul, pot face ca o politică inițial bine intenționată să aibă efecte neprevăzute nefaste.

Matricea Raportului

	Prevenire	Combatere	Sanționare
Legislative	<ul style="list-style-type: none"> Legislația privind transparența decizională în administrația publică Codul de procedură administrativă Legislația privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii Legea Parteneriatului Public Privat Lege privind procedura aprobării tacite Legislația privind activitatea notarială Legislația pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat Legislația cu privire la asociații și fundații 	<ul style="list-style-type: none"> Statutul funcționarilor publici Legislația privind concurența Auditul financiar Legea unică a salarizării în sectorul public 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Intrarea în vigoare a codurilor juridice ale României</i> Codul de procedură penală
Instituționale	<ul style="list-style-type: none"> Oficiul de Plăți și Contractare PHARE Autoritatea pentru Coordonare a Instrumentelor Structurale Ministerul Administrației și Internelor - Unitatea de Politici Publice Institutul Notarial Român Ministerul Justiției Statistica oficială în România Sistemul Informatic Național de Semnalări și participarea României la Sistemul de Informații Schengen Oficiul Național al Registrului Comerțului Consiliul Superior al Magistraturii 	<ul style="list-style-type: none"> Strategia Consiliului Național de Integritate 2011 Agenția Națională de Integritate Poliția locală Agenția Națională de Administrare Fiscală – Garda Financiară Departamentul de Luptă Antifraudă Cooperarea polițienească internațională 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismul de promovare la Înalta Curte de Casație și Justiție Expertiza tehnică judiciară și extrajudiciară Ministerul Administrației și Internelor. Cercetarea penală a personalului din MAI Direcția Națională Anticorupție

<p>Politici publice și sectoare vulnerabile</p>	<p>Delegarea legislativă și normele de tehnică legislativă</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrația Publică Centrală • Documentul - cadru privind prevenirea corupției în administrația publică locală 2011 – 2015 • Mediul de Afaceri • Sistemul sanitar • Sectorul educației • Procesul electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Politicile bugetare • Strategia Națională Anticorupție privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2008-2010 și raportul de evaluare a acestora 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemul judiciar - <i>Marea Reformă a Justiției</i> • Sistemul judiciar - <i>Mica Reformă a Justiției</i> • Strategia națională de apărare

Sumar executiv

I. Evoluții legislative

I.1. Prevenire

Legea transparenței decizionale a fost amendată, autoritățile administrației publice având acum obligația de a justifica în formă scrisă nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite. Necesitatea acestei prevederi a rezultat din practica instituită de către autorități cu privire la tratamentul aplicat recomandărilor și sugestiilor cetățenești. Introducerea acestei prevederi va conduce la o analiză mai temeinică a propunerilor și recomandărilor reprezentanților societății civile cu privire la viitoarele propuneri de elaborare a unor acte normative, precum și la participarea la procesul decizional administrativ.

Ministerul Administrației și Internelor a lansat în 2010 o serie de dezbateri privind redactarea proiectului **Codului Administrativ al României**, prin care se va realiza codificarea actelor normative din domeniul administrației publice românești, sistematizare legislativă esențială pentru simplificarea relației dintre instituțiile publice și dintre instituții și cetățeni, reducând astfel considerabil riscul corupției. În aceeași linie merge și modificarea legii privind aprobarea tacită. **Procedura aprobării tacite** reprezintă o alternativă recunoscută de lege de a emite sau reînnoi autorizațiile eliberate de către autoritățile administrației publice în scopul limitării aparatului birocratic. Efectele benefice ale legii sunt evidente, având în vedere că reducerea birocrăției și a arbitrarului în decizia administrației sunt elemente cheie pentru eliminarea corupției, simplificarea procedurilor și instaurarea unei practici unitare fiind o treaptă importantă în evoluția spre o calitate superioară a serviciilor publice.

Pe de altă parte, modificările aduse legislației privind achizițiile publice, deși coboară o serie de praguri, introducând noi garanții de competitivitate, aduce o serie de neclarități cu privire la rezolvarea contestațiilor. Apar interferențe și suprapuneri de competențe pentru fiecare instituție și neclarități privind instanțele chemate să soluționeze litigiile ce decurg din procesul achizițiilor publice, ce pot crea serioase breșe pentru trucarea licitațiilor fără apariția contestațiilor. În aceeași sferă de reglementare, a contractării publice, a apărut legea Parteneriatului Public Privat. Un aspect deosebit de important și care prezintă deficiențe majore, este faptul că legea instituie o procedură de selecție a partenerului privat care exclude procedura transparentă a licitației, unicul mod de atribuire a unui proiect fiind negocierea cu partenerii selectați de către autoritatea publică. Această selecție, nefiind supusă unui control cu privire la garanția selectării partenerilor care întrunesc toate condițiile necesare pentru a realiza proiectul, reprezintă un mecanism lipsit de transparență instituțională.

I.2 Combatere

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a suferit mai multe modificări de la apariția ultimului Raport Național asupra Corupției, unele dintre aceste modificări fiind declarate neconstituționale de către curte, fiind reluate în alte acte normative și eliminate din nou din legislație pe calea controlului de constituționalitate. Instabilitatea generată de toate aceste modificări pentru funcția publică și în special pentru funcția publică de conducere și posibilitatea crescută de politizare a funcției publice, reprezintă una dintre cele mai semnificative

vulnerabilități asupra sistemului național de integritate create în 2009-2010 și care persistă cu grave consecințe. Este de prisos să amintim care sunt costurile politizării administrației publice. Este evident că aceasta este intrinsec legată de întărirea unor rețele de patronaj și de deturnarea banilor publici în interese private. La o analiză atentă constatăm de fapt că politizarea administrației publice este un element ce indică prezența altor două fenomene de corupție: pe de o parte, partidele politice sunt tentate să ocupe spațiul administrației publice pentru a folosi resursele publice în interese de partid sau de grup, pe de altă parte, liderii partidelor sau protejații lor, pot fi interesați sau recompensați cu funcții în administrație pentru ca astfel, prin fapte de corupție, să folosească fondurile publice în interesul lor personal.

Conform expunerii de motive care au dus la adoptarea acestei legi, s-a urmărit să se permită o mai mare mobilitate în corpul funcționarilor publici. Astfel, în cursul anului 2009 au fost emise două ordonanțe de urgență prin care au fost introduse unele reglementări privind măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice. A fost introdus proiectul de management ca una dintre condițiile pentru ocuparea funcțiilor de director coordonator și director coordonator adjunct din cadrul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice. Astfel că, aceste funcții se vor exercita în baza unui contract de management semnat cu ordonatorul principal de credite al serviciului public respectiv, contract ce oferă titularului vechime în muncă și în specialitate. Cele două ordonanțe au determinat emergența unui adevărat scandal mediatic, public, dar și instituțional și au generat o serie de procese în instanță. Evaluată pe bună dreptate ca fiind actul normativ ce permitea politizarea funcțiilor publice de conducere, prima ordonanță a permis demiterea directorilor și adjuncții lor din deconcentrate. S-au organizat pe respectivele posturi noi concursuri, la care evaluarea evident subiectivă a proiectelor de management solicitate a determinat apariția unor acuze, adesea bine fundamentate, de politizare a administrației publice. La declararea neconstituțională a ordonanței, o lungă serie de instituții au rămas într-o situație extrem de complicată, având un vechi director demis pe baze neconstituționale și un nou director numit pe baza unei ordonanțe, înainte de suspendarea efectelor sale prin decizia Curții. Situația structurilor deconcentrate ale ministerelor ce aveau două persoane ocupând concomitent funcția de director s-a perpetuat în unele cazuri pe tot parcursul anului 2010.

Tot în ceea ce privește sectorul public, în 2009 și ulterior în 2010 s-a adoptat câte o lege-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice. În 2009 legea a fost adoptată prin asumarea răspunderii guvernului și de fiecare dată cele două legi au fost însoțite de derogări de la intrarea în vigoare pentru anul următor, 2010 și respectiv 2011. Aceste acte sunt emblematice pentru refuzul de a dialoga al guvernului, pe de o parte și inconsecvența reglementărilor pe de altă parte. Departate de a deveni o normă care să prevină corupția în salarizarea personalului din sectorul public, legea-cadru a salarizării unitare determină apariția unor abuzuri la cel mai înalt nivel.

I.3. Sancționare

Proiectele celor patru coduri juridice fundamentale ale României: Codul Penal, Codul Civil, Codul de procedură Penală și Codul de Procedură Civilă au fost transmise către Parlament în 2009 cu încălcarea fragrantă a unor principii foarte importante pentru statul de drept. Codurile de drept material au fost adoptate în 2009, cele de drept procedural în 2010. Deși argumentul esențial pentru nesocotirea procedurilor a fost necesitatea urgentă de a adopta aceste acte, la peste doi ani de la prima transmitere în Parlament a proiectelor, nu avem stabilită o dată certă pentru intrarea lor în vigoare. Se demonstrează astfel că importanța respectării condițiilor formale impuse de democrație și statul de drept se reflectă în conținutul și fondul actelor adoptate. Problemele identificate ulterior în textele celor patru legi esențiale pentru sistemul judiciar și absența indiciilor despre impactul acestora a determinat guvernul să imagineze intrarea în vigoare a codurilor prin alte legi: legile de punere în aplicare. În condițiile în care codificarea legislativă ar trebui să simplifice cadrul normativ, ne aflăm în plin paradox juridic: dorim să simplificăm, aparent, complicând schema codurilor cu legi de punere în aplicare, ce vor privi atât dreptul material, cât și pe cel

procedural, amestecând cele două sfere. Vulnerabilitatea la abuzuri crește cu fiecare nouă improvizație procedurală în schema ce ar trebui să fie simplă a propunerii, adoptării, promulgării și intrării în vigoare a legilor.

II. Evoluții instituționale

II.1 Prevenire

În 2010 s-au înregistrat modificări în ceea ce privește organizarea OPCP, ACIS și a **Autorității de Certificare și Plată**. Dar fără schimbarea procedurilor de lucru a celor trei entități și fără existența unor evaluări foarte serios fundamentate cu privire la eficiența lor, în condițiile în care rata contractării de fonduri structurale în România este foarte mică, iar rata absorbției efective este sub 10%, prezența schimbărilor instituționale la nivelul instituțiilor care asigură coordonarea instrumentelor structurale este nejustificată. Mai mult, Transparency International România atrage atenția asupra necesității instituirii unui mecanism de control eficient și care să nu blocheze funcționarea cotidiană a organismelor de management pentru fonduri structurale. Acest mecanism de control trebuie să aibă în vedere, printre altele, asigurarea tratamentului egal din partea autorităților de management pentru toți beneficiarii. Apariția unor practici discreționare care dezavantajează unii beneficiari în procesul de selecție și, ulterior, în implementarea proiectelor, reprezintă un indiciu îngrijorător cu privire la apariția corupției și în gestionarea fondurilor structurale.

A fost restructurată Unitatea de Politici Publice din cadrul MAI. Reținem, mai întâi, inconsistența normativă a schimbărilor repetate ale aceluiași aspecte într-un interval scurt de timp. Pe de altă parte, tendința de a formula politici publice „pe genunchi” pune mult în umbră, în practică, rolul Unității de Politici Publice și lasă loc atât abuzurilor decidenților, cât și greșelilor și efectelor nefaste și neanticipate ale unor politici publice asupra cărora nu s-au făcut analize prealabile.

A fost înființat Institutul Notarial Român. Instituția notarială este un domeniu sensibil din perspectiva integrității publice, mai ales în ceea ce privește sistemul judiciar și tranzacțiile comerciale de mare valoare. Observăm că structura instituțională a pregătirii profesioniștilor din domeniu este laxă. Atenția pe care atât decidenții cât și profesioniștii din domeniu o oferă formării profesionale este minimă, deși s-a făcut primul pas pentru îmbunătățirea acestei situații. Drumul a fost abandonat înainte de atingerea rezultatelor.

În cadrul MJ a fost înființat un corp de control al ministrului justiției. Remarcăm că atribuțiile corpului de control al ministrului justiției se apropie, în domenii precum cel al abaterilor disciplinare ale judecătorilor și procurorilor, de cele exercitate de Consiliul Superior al Magistraturii, ceea ce va duce la acutizarea conflictului dintre puterile statului, și în particular dintre Ministerul Justiției și magistrați.

ONRC și-a adoptat un nou regulament, dar cu toate că, prin OUG nr. 116/2009, a fost operată o schimbare semnificativă în ceea ce privește procedurile de înregistrare la Registrul Comerțului prin retragerea judecătorului delegat și prin transferul competenței de soluționare a cererilor de înregistrare către directorul oficiului și/sau persoanei sau persoanelor desemnate de către acesta, în Regulamentul din 2010 această modificare nu a fost integrată. Situația descrisă mai sus, oferă un exemplu de necorelare între actele normative și cele administrative, cu consecințe negative asupra coerenței aplicării cadrului legal în vigoare și cu consecințe nefaste asupra mediului de afaceri, creând un cadru instabil și neclar cu privire la relația operatorilor economici cu registrul comerțului.

În 2010 au avut loc alegeri pentru desemnarea unei noi componente a Consiliului Superior al Magistraturii. Deși desfășurate alegerilor nu a fost lipsită de comentarii și obiecții, este îngrijorător pentru statul de drept, democrația și climatul de integritate din România ceea ce s-a petrecut după validarea alegerilor de către Senat. Curtea Constituțională a admis contestațiile formulate împotriva celor două hotărâri ale Senatului, de validare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, creând un precedent deosebit de grav, asupra a două spețe care nu erau de

competența Curții, căci nu priveau probleme constituționale, ci priveau probleme legale. Ne vedem obligați să avertizăm că situația creată este de natură să destabilizeze grav sistemul național de integritate ca urmare a dezechilibrului evident creat între diferite instituții fundamentale: Senat, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, sistem judiciar, și nu în ultimul rând cetățenii, organizați în structurile societății civile.

II.2 Combatere

Strategia Consiliului Național de Integritate 2011 reprezintă un semn de maturitate instituțională a CNI, aflat deja la al doilea mandat, și consideră că un proces de consultare și conlucrare, care să asigure atât eficiența și comprehensivitatea documentului, dar și recunoașterea și asumarea acestuia de către toți actorii interesați este esențial în construirea unui document strategic de calitate.

Noua formă a legii ANI și a atribuțiilor sale, forma și organizarea acesteia reprezintă o încercare de resuscitare contra cronometru a unei legi care nu a fost concepută și gândită profund. Având în vedere lipsurile evidente ale reglementării, se impune un alt tip de abordare a problemei pe care aceasta o reglementează, conceperea unei legi noi, ferită de vicii constituționale, trebuind să fie una dintre prioritățile legiuitorului. În acest context, trebuie menționat Mecanismul de cooperare și verificare (MCV) înființat, în decembrie 2006, prin Decizia 2006/928 a Comisie Europene, una dintre cele patru condiționări fiind crearea unui organism pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului. Consecința a fost crearea Agenției Naționale de Integritate care, însă, a deviat de la scopul său, mecanismul instituit fiind negativ sancționat de către Curtea Constituțională. Precizăm totuși că, forma actuală a legii abordează domeniul integrității într-un mod mult mai atent cu privire la persoana celui evaluat. Celeritatea cu care a fost elaborat actul normativ care să pună în acord cu Constituția legea de funcționare a Agenției, pune sub semnul întrebării studiile obligatorii care trebuie realizate înaintea adoptării unei legi, în special una de importanța celei privind domeniul corupției, transparenței instituționale și a integrității funcționarilor publici.

Astfel, atribuțiile Gărzii Financiare au crescut în intensitate și întindere. Confiscarea bunurilor, participarea la efectuarea perchezițiilor, legitimarea și stabilirea identității administratorilor unităților controlate se apropie, cu riscul suprapunerii, de cele ale poliției, parchetelor și ale inspectorilor fiscali. Observăm, astfel, că extinderea atribuțiilor echivalează cu lărgirea rolului acestei structuri instituționale ce acționa preponderent pe palierul combatere a evaziunii fiscale, către palierul de sancțiune. Schimbarea de față este de natură să întărească lupta împotriva evaziunii fiscale și, în același timp, să creeze breșe pentru abuzuri. Considerăm că modificările instituționale de acest tip nu pot crea singure premisele unei lupte mai eficiente împotriva evaziunii fiscale. Este nevoie, în egală măsură, de măsuri de politici publice care să asigure profesionalizarea sporită a comisarilor Gărzii Financiare astfel încât, competențele crescute ale acestora să fie exercitate în mod riguros. Totodată, trebuie asigurate pârgurile legale necesare pentru prevenirea și combaterea exceselor de putere și a abuzurilor.

II.3. Sancționare

Începutul anului 2011 a fost marcat de evoluții importante în ceea ce privește sistemul judiciar, una dintre acestea fiind constituirea noului Consiliul Superior al Magistraturii, în urma alegerilor desfășurate anul trecut. Printre primele activități pe care noul CSM a fost chemat să le soluționeze s-a regăsit finalizarea procedurii de promovare în funcții de execuție la Înalta Curte de Casație și Justiție. Recomandăm soluționarea cu celeritate a problemelor legate de promovarea la ICCJ prin declanșarea unui amplu proces consultativ în vederea revizuirii procedurilor existente în mod transparent. TI Romania susține solicitarea venită din chiar interiorul sistemului de a institui un sistem transparent și accesibil, respectiv organizarea unui concurs la nivel național, care să cuprindă toate ramurile dreptului, nu numai aceea în care este specializat candidatul, în vederea unei aprecieri exhaustive a pregătirii și a competențelor sale. Întregul sistem judiciar necesită o reformă structurată pentru a răspunde nevoilor de justiție

ale societății, și pentru aceasta este nevoie de o politică publică coerentă și comprehensivă, care să conducă la modificările legislative necesare. Parte din problemele pe care le ridică promovarea la ICCJ sunt de natură legislativă și ele vor putea fi soluționate definitiv numai prin astfel de amendamente. Cu toate acestea, CSM este chemat să ofere soluții pertinente atât pe termen scurt, în actualul context, cât și pe termen mediu și lung, ceea ce presupune și modificări legislative.

Potrivit rapoartelor DNA, această instituție a fost marcată, în 2010, de însemnate evoluții cantitative și calitative în ceea ce privește activitatea proprie. De reținut că, în aceeași perioadă, instanța constituțională a respins toate excepțiile de neconstituționalitate legate de OUG nr. 43/2002¹, confirmând de fiecare dată concordanța dintre legea fundamentală și dispozițiile textului legal invocat. Tot legat de acest aspect, s-a confirmat deseori că, în practică, procesele în care DNA a sesizat instanțele de judecată și, în special, pronunțările în cauzele de mare corupție au fost tergiversate prin suspendarea judecării ca urmare a sesizării Curții Constituționale, pentru excepții de neconstituționale.

III. Evoluții ale politicilor publice

III.1. Prevenire

Așa cum au fost formulate la sfârșitul anului 2009, modificările privind tehnica legislativă reprezintă introducerea arbitrariului în redactarea și adoptarea proiectelor de legi. Nu poate exista o predictibilitate a sistemului legislativ de vreme ce studiile de impact asupra noii legislații sunt subiect de ajustare legislativă în funcție de necesitățile fiecărui guvern, generate mai degrabă de dispute politice decât de necesitatea de a urmări interesul public. De asemenea, posibilitatea de a modifica legile care nu au intrat încă în vigoare accentuează acest caracter arbitrar, supus intervențiilor grupurilor de interese nelegitime, al sistemului legislativ.

Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013 fost adoptată de Guvern, în septembrie 2008, în vederea îmbunătățirii calității și simplificării reglementărilor naționale la nivelul administrației publice centrale. Apreciam necesitatea ca documentul de strategie să fie regândit pentru perioada de implementare rămasă, în sensul afinării și detalierii secțiunilor evidențiate ca incomplete, dar și în sensul introducerii obligației instituțiilor participante la implementare, de a aplica standardele minime de transparență referitoare la procesul de implementare a acestei politici publice.

În cadrul adoptării unui noi Strategii naționale anticorupție, MAI a elaborat Documentul - cadru privind prevenirea corupției în administrația publică locală 2011 – 2015. Solicităm în mod imperativ realizarea unei corecții în capitolul Context fără de care documentul este lipsit în mare parte de orice utilitate și fezabilitate. În concret, ne exprimăm un puternic dezacord cu opinia conform căreia „principiul fundamental al autonomiei locale care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților de la acest nivel, nu permit tratarea acestei problematice în mod unitar.” Atragem atenția că Statul are în continuare funcțiile de reglementare și control, și că, din acest punct de vedere, există suficiente pârghii pentru asigurare a unor standarde unitare de tratare a problemei. Mai mult decât atât, există și un precedent referitor la asigurarea transferurilor de fonduri de la bugetul de stat la bugetele locale, condiționat de onestitatea și sinceritatea administrațiilor publice locale față de cetățeni.

Strategia Guvernamentală pentru îmbunătățirea și dezvoltarea mediului de afaceri 2010-2014 a fost elaborată în cadrul unui proiect propus și implementat de Direcția Mediu de Afaceri (DMA) din cadrul Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri.

Reforma sistemului sanitar din România, la începutul anului 2011, s-a realizat mai degrabă prin distrugere decât prin măsuri constructive. Semnalele de alarmă pe care TI-România le trage țin de faptul că aceste reforme s-au realizat în absența unor criterii obiective, transparente și publice. Criteriile au apărut după momentul inițierii politicii, la

¹ OUG nr. 43/2002 din 04/04/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, publicat în MOF nr. 244 - 11/04/2002, cu modificările și completările ulterioare.

presiunea publicului, lăsând loc unor abuzuri administrative. De asemenea, reforma sistemului sanitar se continuă după evacuarea aproape integrală a partenerilor sociali din Consiliul de administrație al CNAS.

Reforma sistemului educațional din România în 2010-2011 s-a realizat plecând de la o serie de hotărâri contradictorii ale Curții Constituționale cu privire la procedura adoptării Legii Educației Naționale. În plus legea stabilește o serie de incompatibilități salutare, dar a devenit și un instrument de luptă politică prin încercarea partidelor guvernamentale de a exclude din legislativ parlamentar aleși atât în funcția politică cât și în funcția de rector al unei universități. Considerăm că, incompatibilitățile instituite față de funcțiile alese nu se pot aplica decât ca o condiție aplicată candidaturilor, cu respectarea drepturilor democratice și a statului de drept. Limitarea mandatelor deja alese este însă o încălcare a democrației și a principiului reprezentării în general, a autonomiei universitare și a democrației universitare în cazul de față, al mandatelor în curs ale rectorilor. În acest context, o lege nouă nu poate „răsturna” voința deja exprimată a senatelor autonome ale Universităților și cu atât mai puțin pe cea a cetățenilor României care au ales în Parlament personalități academice ce ocupă în prezent și funcția de rector. De aceea, prevederile legii educației pot fi aplicate doar după expirarea mandatelor pentru care aceste personalități au fost deja alese.

III.2. Combatere

Prin Legea 69/2010 privind responsabilitatea fiscal-bugetară, s-au introdus o serie de reguli fiscale pentru asigurarea unui sold bugetar conform cu Strategia fiscal-bugetară, nedepășirea plafoanelor de cheltuieli totale și de personal și menținerea ratei de creștere a cheltuielilor sub nivelul creșterii PIB-ului nominal. Este interesant de notat faptul că, odată cu Legea responsabilității fiscal-bugetare, liderii partidelor politice pot solicita Primului-ministru sau Consiliului Fiscal, calcularea impactului financiar al politicilor propuse și anunțate public înaintea alegerilor generale. Este important de reținut capitolul din lege dedicat transparenței politicii fiscal-bugetare, care prevede o serie de obligații pe care instituțiile publice implicate în acest domeniu trebuie să le îndeplinească. Apreciem ca binevenite cerințele de publicitate statuate, cu mențiunea că nu se precizează în mod expres care sunt sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării termenelor de publicare sau, în mod minimal, care sunt măsurile de urmat în aceste situații.

Februarie 2011 a adus cu sine anunțul unui nou acord de tip preventiv, încheiat în luna martie cu FMI. Măsurile de combatere a evaziunii nu trebuie să ignore prevederile și standardele europene și internaționale privind îmbogățirea fără just temei sau spălarea banilor. Normele metodologice de aplicare a procedurii de verificare a persoanelor cu venituri mari trebuie elaborate cu maxim de atenție astfel încât, să nu se riște abuzuri în procedura de analiză de risc sau, mai grav, încălcări ale dreptului la apărare (cum ar fi cazul în care persoana fizică selectată pentru verificare nu ar putea obiecta cu privire la procedura de selectare folosită și nu ar fi notificată în primul stadiu al controlului). De asemenea, pentru că pe perioada verificării, organele fiscale pot solicita terților informații sau documente pentru stabilirea situației fiscale reale, recomandăm ca normele metodologice să ia în calcul procesele de cooperare instituțională și limitele de competență ale ANAF, astfel încât, să nu existe suprapuneri instituționale cu instituții precum ANI, DNA sau ONRC.

III.3. Sancționare

Ministerul Justiției a elaborat Strategia de dezvoltare a Justiției ca Serviciu Public 2010-2014, un document de politică publică destinat să reprezinte instrumentul instituțional pentru continuarea politicilor de reformare a sistemului judiciar. În varianta actualizată, Strategia include cinci obiective generale: punerea în aplicare a noilor coduri, ajustarea cadrului legislativ fundamental (legile justiției), consolidarea instituțională a sistemului judiciar, unificarea practicii judiciare și consolidarea integrității în interiorul sistemului judiciar. Sunt urmărite, astfel, atât îmbunătățiri de natură legislativă, cât și de factură instituțională. Considerăm, pe de-o parte, că pentru securizarea unei monitorizări continue și transparente a implementării strategiei, este necesar ca rezultatele întâlnirilor de

lucru periodice între părțile implicate în realizarea planului de acțiuni să fie făcute publice pe paginile de internet al tuturor instituțiilor implicate. Cu toate că ele vor fi informale, așa cum arată Strategia, este esențial ca conținutul acestora să fie adus la cunoștința publicului larg pentru o privire constantă asupra evoluției implementării ei. Pe de altă parte, în sprijinul asigurării independenței evaluării ex-post a strategiei, ea ar trebui operată cu necesitate de evaluatori externi.

Mica Reforma a Justiției a fost adoptată în septembrie 2010. Ea propune o serie de măsuri legislative punctuale, ce vizează, în principal, simplificarea și creșterea celerității soluționării cauzelor, care au un impact direct și asupra executării hotărârilor, dar și reducerea costurilor procesului judiciar. Notăm, însă, caracterul incomplet al expunerii de motive care însoțește proiectul de act normativ întrucât el nu răspunde niciunei cerințe referitoare la impactul estimat asupra sistemului judiciar sub principalele sale aspecte.

I. Evoluții legislative

I.1. Prevenire

I.1.1. Legislația privind transparența decizională în administrația publică

Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, a fost adoptată în considerarea faptului că reprezenta o cerință *sine qua non* în procesul de reformă administrativă și relației cetățean-autoritate publică, asigurând cadrul legal necesar funcționării transparente a instituțiilor publice prin cooptarea cetățenilor în cadrul procesului decizional administrativ, precum și în procesul elaborării actelor normative

Astfel, deschiderea instituțională și transparența în activitate a autorităților administrației publice centrale și locale presupune nu doar liberul acces la informațiile de interes public, atragerea cetățenilor în procesul decizional administrativ și de elaborare a actelor normative, ci și crearea unor proceduri și mecanisme specifice care să asigure pe lângă obligativitatea realizării procesului de consultare și forma juridico-administrativă de exercitare efectivă a acestui drept. Prin urmare, pentru a spori importanța consultării publice încă din etapa identificării soluțiilor pentru problemele de politici publice, adică anterior elaborării proiectelor de acte normative, a fost necesară extinderea ariei de aplicabilitate și asupra documentelor de politici publice a procedurilor, termenelor și metodelor de consultare cu prinse în Legea nr. 52/2003.² Aceste propuneri de modificare a legii au venit în contextul *Strategiei Lisabona* revizuite, transpuse la nivel

național prin *Planul Național de Reforme*, precum și pe fundalul *Strategiei pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013* elaborată de către Guvernul României privind reformă administrativă, în considerarea actului european.

Prin Legea nr. 242/2010 pentru completarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, se introduc anumite dispoziții ce au fost omise la momentul elaborării legii. Textul normativ a fost completat prin introducerea dispoziției care prevede obligativitatea justificării și motivării de către instituțiile publice a actelor adoptate. Autoritățile administrației publice au acum obligația de a justifica în formă scrisă nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite ale acestora. Necesitatea acestei prevederi a rezultat din practica instituită de către autorități cu privire la tratamentul aplicat recomandărilor și sugestiilor cetățenești³. Introducerea acestei prevederi va conduce la o analiză mai temeinică a propunerilor și recomandărilor reprezentanților societății civile cu privire la viitoarele propuneri de

² Expunerea de motive cu privire la necesitatea modificării Legii nr. 52/2003.

Sursa
<http://www.cdep.ro/proiecte/2010/300/30/6/em336.pdf>

³ Conform constatărilor rapoartelor de monitorizare a implementării reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului, cât și din recomandările făcute de reprezentanții organizațiilor societății civile cu prilejul consultărilor purtate în cursul anul 2008 pentru elaborarea *Strategiei pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013*.

Sursa
<http://www.cdep.ro/proiecte/2010/300/30/6/em336.pdf>

elaborare a unor acte normative, precum și la participarea la procesul decizional administrativ.

Astfel, a fost introdusă în lege și dispoziția prin care nu doar se asigură un tratament serios al recomandărilor cetățenești, ci se instaurează și regula conform căreia autoritățile administrației publice sunt obligate să coopteze în procesul decizional administrativ persoanele interesate, nu doar la momentul elaborării proiectelor de acte normative, ci și la momentul elaborării documentelor de politici publice. Altfel spus, este asigurată participarea la procesul decizional încă din momentul identificării soluțiilor pentru problemele de politici publice, adică anterior elaborării proiectelor de acte normative. În acest fel, este extins domeniul de intervenție al cetățeanului recunoscut de lege .

Această schimbare de percepție a legiuitorului cu privire la rolul cetățeanului și a reprezentanților organizațiilor societății civile în procesul decizional prezintă o evoluție pozitivă în normalizarea și permanentizarea colaborării celor două elemente ale

societății. Contribuția noilor completări la mai buna definire a rolului și importanței colaborării și cooperării autorităților administrației publice cu reprezentanții societății civile se va materializa prin dezvoltarea culturii comunicării între cele două paliere, având drept rezultat eficientizarea procesului de elaborare a politicilor publice și implicit acordarea lor cu oportunitățile identificate în cadrul societății. Este demn de menționat faptul că această completare a Legii nr. 52/2003 s-a făcut în urma consultărilor și recomandărilor făcute de reprezentanții unui număr de organizații ale societății civile participante la consultările purtate în cursul anului 2008 pentru elaborarea *Strategiei pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013*. Realizarea unei veritabile democrații care să includă toate opiniile și să asigure corectitudinea și eficiența politicilor publice este posibilă doar prin aplicarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, conform literei și spiritului său, urmărindu-se eficientizarea raporturilor cetățenilor cu instituțiile publice.

1.1.2. Codul de procedură administrativă

Ministerul Administrației și Internelor a lansat în 2010 o serie de dezbateri privind redactarea proiectului Codului Administrativ al României, prin care se va realiza codificarea actelor normative din domeniul administrației publice românești. Elaborarea proiectului de Cod Administrativ al României face parte din proiectul "Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă", finanțat prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative.

Potrivit tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, aprobate prin HG nr. 1360/2008⁴, acesta are ca scopuri fundamentale

reglementarea modului în care deciziile sunt luate în administrația publică; stabilirea unor reguli minimale pentru controlul organizării și funcționării administrației publice; reducerea birocrăției, simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice și apropierea administrației de cetățean.

În egală măsură, potrivit HG nr. 1360/2008, codul de procedură administrativă își propune să reglementeze într-o formă unitară și sistematică procedura administrativă pentru înlăturarea curenților generate de fragmentare, a lipsei de claritate și de accesibilitate a legislației actuale. De asemenea, sistemul propus are în vedere pe cât

⁴ Hotărâre nr. 1360/2008 din 22/10/2008 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului

Codului de procedură administrativă, publicat în MOF nr. 734 - 30/10/2008.

posibil înlăturarea incompatibilităților sau conflictelor generate de diferite prevederi normative aplicabile

aceleiași materii.

1.1.3. Legislația privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2010 a fost adoptată în scopul realizării diminuării rigidității și formalismului excesiv al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii. Conștientizarea deficiențelor OUG 34/2006 și urgența efectuării acestei modificări s-a făcut pe fondul absorbției reduse a fondurilor comunitare acordate României, precum și a celor publice. Pericolul diminuării cheltuielilor efectuate cu privire la implementarea diverselor proiecte sau întârzierea realizării acestora a determinat legiuitorul să elaboreze un act normativ care să răspundă nevoilor interne actuale cu privire la flexibilizarea și perfecționarea sistemului achizițiilor publice. Printre omisiunile ordonanței, ce au fost acoperite prin noua modificare, se numără și eliminarea dispoziției ce prevedea inaplicabilitatea OUG.34/2006 pentru atribuirea contractului de achiziție publică de către structuri ale autorităților contractante care funcționează pe teritoriul altor state, atunci când valoarea contractului era egală sau mai mică decât pragurile valorice prevăzute la art. 124, fiind consacrată doar valoarea mai mică. În acest fel modificarea operată va contribui la o mai bună și eficientă utilizare a banului public.

Au fost luate anumite măsuri de formă privind publicarea anunțurilor în condițiile ordonanței⁵. În acest fel sunt introduse și anumite condiții de

publicitate și pentru contractele care deși făceau obiectul acestei ordonanțe, totuși nu atingeau limitele impuse de art. 47. Prevederea este menită să asigure o transparență și vizibilitate de atribuire mai mare.

Noile reglementări prevăd de asemenea și modificarea procedurilor de verificare ale Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, referitor la anunțurile și invitațiile de participare transmise pentru publicare în SEAP. Astfel, ANRMAP va verifica fiecare anunț transmis de către autoritatea contractantă pentru publicare în SEAP, în măsura în care anunțul respectiv este în legătură cu aplicarea procedurii de atribuire a unui contract cu o valoare estimată egală pragurilor valorice prevăzute la art. 124 și nu doar a celor mai mari, conform reglementării anterioare. Extinderea atribuțiilor Autorității în această direcție este benefică asigurării unei proceduri corecte, în concordanță cu prevederile OUG 34/2006. Pe lângă acest aspect, Legea 278/2010 ce adoptă OUG 76/2010 modifică și dispozițiile privind publicarea obligatorie în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene al anunțurilor. Astfel, modificările intervenite prin diminuarea pragurilor contribuie la realizarea unei proceduri mai transparente din punct de vedere al anunțurilor de participare date de autoritatea contractantă, prevedere care asigură informarea necesară a potențialilor contractanți, cât și informarea cu privire la etapa de selecție și contractare. Această modificare a avut drept consecință și modificarea termenelor aferente obligatoriu de respectat între data transmiterii anunțului de participare spre publicare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și data limită de depunere a ofertelor.

⁵ Este extinsă aplicabilitatea dispozițiilor art. 47 alin. 2 din OUG 34/2006, la contractele a căror valoare estimată este egală decât pragurile valorice de la art. 55 alin. 2, autoritatea contractantă are obligația de a include în anunțuri cel puțin informațiile cuprinse în anexa nr. 3A și, dacă este necesar, alte informații considerate utile de către autoritatea contractantă, prin utilizarea formularelor standard adoptate de Comisia Europeană.

O modificare importantă apare în cazul pragurilor impuse pentru trecerea de la proceduri mai simple la proceduri mai complexe. În cazul contractului de lucrări, posibilitatea recunoscută de lege de a organiza procedura cererii de oferte pentru contractele a căror valoare estimată este sub 4.845.000 euro dă naștere posibilității apariției unor situații de lipsă de transparență cu privire la contractele încheiate în acest fel, procedură care oferă cele mai mari garanții cu privire la o atribuire transparentă și corectă fiind cea a licitației deschise. Raționamentul legiuitorului cu privire la creșterea pragului valoric în cazul contractului de lucrări de la 1000.000 euro la 4.845.000 este neclar

De asemenea, a suferit modificări și unul dintre elementele de bază al ordonanței, respectiv posibilitatea de a contesta atribuirea unui contract. Prin noua modificare, Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor poate emite anumite decizii cu privire la contestațiile aduse în fața sa, decizii care să aibă un caracter definitiv, fără ca o instanță judecătorească să se pronunțe. Această imixtiune în sfera de competență a puterii judecătorești a dus și în cazul Agenției Naționale de Integritate la constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale ce stabilesc această competență. Soluția care putea fi adoptată era stabilirea unei proceduri speciale în contenciosul administrativ, în acest fel toate contestațiile primind o soluționare din partea organelor competente să asigure aplicare legii. Astfel, eliminarea din ecuație a instanțelor judecătorești competente și recunoașterea CNSC a rolului de singură autoritate administrativ-jurisdicțională competentă cu soluționarea contestațiilor reprezintă o neconformitate cu dispozițiile Constituției, în materia liberului acces la justiție și caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative.

Conform noului text legal, căile de atac împotriva deciziilor CNSC care nu sunt definitive sunt curțile de apel, secția de contencios-administrativ și fiscal iar în cazul proceselor și cererilor ce intervin după încheierea unui contract sunt competente în prima instanță secțiile comerciale ale tribunalului. Prin această nouă competență introdusă prin Legea nr. 278/2010 în sarcina secțiilor comerciale ale tribunalelor se creează terenul pentru o serie de declinări de competență cu unic rezultat de întârziere a oricăror proceduri și acte efectuate cu privire la o achiziție publică contestată. Problema ce a apărut în acest caz se referă la natura juridică a procedurii de atribuire finalizată prin decizia de atribuire care este un act administrativ, în comparație cu natura juridică a cererilor ulterioare atribuirii, care sunt de natură comercială, deoarece obiectului lor poate fi de reparare unor prejudicii suferite pe parcursul derulării contractului sau a procedurilor de atribuire. O posibilă soluție ar fi rezolvarea acestor cauze tot pe tărâmul contenciosului administrativ, în considerarea izvorului obligațional pe care îl au aceste cereri. Considerăm că divizarea și delimitarea excesivă a competenței instituțiilor responsabile de bunul mers al achizițiilor publice duce la un efect contrar celui pentru care a fost adoptată modificarea la legislația achizițiilor, determinând o încetinire îngrijorătoare a proceselor.

Având în vedere cele de mai sus, se impune stabilirea unei proceduri unice de soluționare a contestațiilor, care să nu presupună interferențe și depășiri ale propriei competențe a fiecărei instituții și eliminarea neclarităților privind instanțele chemate să soluționeze litigiile ce decurg din procesul achizițiilor publice.

1.1.4. Legea Parteneriatului Public Privat

Legea nr. 178/2010 a parteneriatului public-privat reprezintă pe fond o formă de colaborare reglementată de anumite principii, între sectorul public și cel privat. În cadrul acestei colaborări sectorul privat participă în diverse etape de realizare a proiectelor, fiind realizată o partajare/distribuire a riscurilor și a responsabilităților în cadrul acestei colaborări. Proiectele de parteneriat public-privat s-au dezvoltat în numeroase domenii și în diferite țări precum Irlanda, Italia, Marea Britanie, Germania, Spania, Portugalia. Caracteristica acestei colaborări este reprezentată de poziția partenerului privat, care participă în diferite etape ale proiectului, respectiv concepție, execuție și exploatare, acesta fiind expus riscurilor asumate în mod tradițional de sectorul public și contribuie adesea la finanțarea proiectului.⁶

Scopul legii îl constituie reglementarea inițierii și realizării de proiecte de parteneriat public-privat pentru lucrări publice în diverse sectoare de activitate, cu finanțări private. Acest parteneriat poate fi realizat conform legii PPP prin diverse tipuri de contracte prin care investitorului privat îi sunt transferate obligații ale partenerului public: proiectarea, începând cu faza de proiect tehnic, construcția, dezvoltarea, reabilitarea, modernizarea, operarea, întreținerea, finanțarea. Partenerul privat urmează să participe la aceste faze în conformitate cu contractul de parteneriat public-privat sau contractul de proiect. Acesta din urmă este actul juridic de bază care stipulează drepturile și obligațiile partenerului public și ale investitorului pentru întreaga perioadă de funcționare a parteneriatului public-privat, acoperind una sau mai multe dintre etapele proiectului de PPP, pe o durată determinată. La finalul acestui acord, legea prevede că bunul public este transferat, cu titlu gratuit, partenerului public, în bună stare și liber de orice sarcină sau obligație. Până la finalul acordului partenerul privat trebuie să-și recupereze investiția.

⁶

<http://www.cdep.ro/proiecte/2010/200/90/9/em299.pdf>

Această lege nu se aplică pentru contractele declarate secrete, pentru cele care impun măsuri speciale privind securitatea națională, pentru cele reglementate de OUG 34/2006 privind achizițiile publice și de OUG 54/2006 privind concesiunile de bunuri proprietate publică. Astfel anumite situații de colaborare public-privat nu vor intra sub incidența acestei legi atâta timp cât se află într-unul din cazurile amintite. Acest lucru poate da naștere unor abuzuri privind procedura de selecție a unui partener privat, având în vedere că aceste parteneriate se pot constitui și prin menținerea lor secretă atunci când protecția unor interese de stat impun acest lucru. Textul legii actuale nu specifică care sunt aceste situații, precum și dispozițiile legale care vor governa acele parteneriate. Prin aceste dispoziții se introduc în același articol dispoziții juridice interzise *lato sensu* de către Legea nr. 24/2000 privind tehnica legislativă pentru elaborarea actelor⁷ Acest caracter secret

⁷ Art. 10. - Prezenta lege nu se aplică pentru încheierea unui contract de parteneriat public-privat în cazul în care se îndeplinește cel puțin una dintre următoarele condiții:

a) contractul a fost declarat cu caracter secret de către autoritățile abilitate, potrivit prevederilor legale în vigoare;

b) contractelor de concesiune de lucrări publice și concesiune de servicii reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, și de legislația conexă;

c) îndeplinirea contractului necesită impunerea unor măsuri speciale de siguranță și securitate națională, potrivit prevederilor legale în vigoare;

d) protecția unor interese de stat impune acest lucru;

e) contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, aprobată cu modificări prin Legea nr. 22/2007, și de legislația conexă;

f) contractelor de asociere în participațiune reglementate conform legii.

introdus expres în lege cu privire la anumite contracte/parteneriate insuficient lămurite reprezintă germenii unei lipse totale de transparență mascate de formulele „siguranță națională” și „interese de stat”.

Un alt aspect deosebit de important și care prezintă deficiențe majore este faptul că legea instituie o procedură de selecție a partenerului privat care exclude procedura transparentă a licitației, unicul mod de atribuire a unui proiect fiind negocierea cu partenerii selectați de către autoritatea publică. Această selecție nefiind supusă unui control cu privire la garanția selectării partenerilor care întrunesc toate condițiile necesare pentru a realiza proiectul, reprezintă un mecanism lipsit de transparență instituțională.

O modalitate minimală prin care acest lucru putea fi acoperit o reprezenta o dispoziție care să menționeze obligativitate publicării listei aplicanților la această procedură împreună cu oferta acestora de parteneriat, în acest fel fiind introdus un mecanism transparent de selecție a partenerului din sectorul privat. Articolul 18 lit. r) din Legea nr. 178/2010 a PPP care prevede la sfârșitul perioade de selecție și negociere, semnarea și publicarea contractului cu partenerul privat ar putea fi completat în următoarea formă: „r) încheierea contractului de parteneriat public-privat cu partenerul privat selectat și publicarea lui împreună cu motivele care au dus la selecționarea acestuia din urmă.”

O altă problemă a insuficienței reglementării privind scopul final al acestei legi o reprezintă și cea privind nereturnarea valorii investite de către partenerul privat în cazul în care acesta din urmă se retrage unilateral din contract. Acest lucru reprezintă o descurajare a mediului privat de a se aventura în acest gen de înțelegeri cu autoritățile atâta timp cât nu există o dispoziție echitabilă cu privire la retragerea unilaterală, respectiv considerăm că este contrar scopului prezentei legi refuzul nereturnării, măcar parțiale a investiției partenerului privat în cazul retragerii unilaterale a acestuia din contract, având în vedere că investitorul privat poate fi constrâns din motive obiective să se retragă, fiind în continuare de bună credință.

Astfel, pentru ca legea în vigoare a parteneriatului public privat să reprezinte un mijloc atractiv pentru mediul privat, aceasta trebuie să ofere anumite garanții investitorilor de bună credință, o reglementare clară și neechivocă stabilită în beneficiul ambelor părți fiind cea mai bună soluție pentru aceasta.

De asemenea, nu sunt reglementate în textul legii situațiile și condițiile în care Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice are dreptul de a solicita nulitatea absolută a contractelor de parteneriat public-privat, iar situația este și ea de natură să pericliteze implicarea partenerilor din sectorul privat de a conlucra cu statul.

Totodată, referitor la dispoziția legală privind posibilitatea investitorilor de a contesta decizia de a desemna un alt partener privat, acestora le este recunoscut dreptul de a contesta decizia, însă le este îngăduit dreptul de acces la căile de atac în instanță. Acest drept de a contesta fiind condiționat de depunerea unei garanții de 2% din valoarea estimată. Contestația împotriva deciziei de atribuire trebuia să fie o cale de asigurare a transparenței procedurii de atribuire, o transparență condiționată nefiind menționată în niciunul dintre actele normative în domeniu.

Potrivit inițiatorilor, propunerea rezolvă problema atragerii de investiții, punând la dispoziția autorităților, centrale și locale, un mecanism pentru atragerea investițiilor, reglementând de asemenea legislația românească cu cea comunitară.⁸ Acest lucru este posibil în măsura în care investitorii privați vor fi dispuși să treacă peste neclaritățile legale și să își asume riscul de a investi împreună cu o autoritate publică

Pe de altă parte, dezvoltarea infrastructurii, modernizarea serviciilor publice și crearea locurilor de muncă în cadrul proiectelor inițiate, sunt virtuți ale parteneriatului public privat ce riscă să fie

⁸ http://www.realitatea.net/camera-deputatilor-a-adoptat-legea-parteneriatului-public-privat_720837.html

înlăturate de opacitatea pe care legea o instaurează la contractarea acestor parteneriate. Absența transparenței la selectare, posibilitatea încheierii de

contracte cu parteneri secreți pe perioada negocierilor și limitarea dreptului de a contesta sunt serioase curențe ale prezentei reglementări.

1.1.5. Lege privind procedura aprobării tacite

Legea nr. 157/2010 introduce anumite modificări la O.U.G. nr. 27/2003, modificări de natură să simplifice formalitățile necesare pentru obținerea de autorizații, precum și să implementeze un mecanism îmbunătățit cu privire la încurajarea mediului de afaceri din România, prin înlăturarea barierelor administrative neesențiale și prin responsabilizarea autorităților administrației publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege.

Procedura aprobării tacite reprezintă o alternativă recunoscută de lege de a emite sau reînnoi autorizațiile eliberate de către autoritățile administrației publice în scopul limitării aparatului birocratic.

Potrivit reglementării în vigoare, procedura aprobării tacite este aplicabilă tuturor autorizațiilor: *avizelor, licențelor, permiselor, aprobărilor sau alte operațiuni administrative prelabile sau ulterioare autorizării de acest gen, emise de autoritățile administrației publice, cu excepția celor emise în domenii speciale reglementate prin legi speciale: regimul armelor, munițiilor și materialelor explozive, regimul drogurilor și precursorilor, a autorizațiilor din domeniul siguranței naționale, în domeniul activității nucleare, apărării și ordinii publice.* Astfel, aprobarea tacită este recunoașterea efectelor unui act care nu a fost autorizat expres de către autoritatea competentă, respectiv procedura prin care autorizația este considerat acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde în termenul legal prevăzut pentru emiterea acelei autorizații.

În urma observării aplicabilității practice a au fost realizate anumite modificări și completări cu privire la textul acesteia, fiind clarificate anumite proceduri și incluse noi dispoziții care să asigure o celeritate

corespunzătoare scopului și obiectivelor ordonanței. Astfel a apărut obligativitatea includerii, în informațiile pe care autoritățile trebuie să le afișeze la sediu și pe pagina de Internet proprie, a listei autorizațiilor cărora li se aplică procedura aprobării tacite, în funcție de domeniul de activitate al fiecărei autorități, pentru realizarea unei mai bune și corecte informări a cetățeanului. Au fost prevăzute și anumite fapte ale funcționarului public de natură să atragă răspunderea sa disciplinară în cazul nerespectării dreptului la informație. Pe lângă cele de mai sus, legiuitorul a introdus obligația în sarcina autorității de a comunica la momentul depunerii cererii toate informațiile relevante cu privire la soluționarea acesteia. Eliminarea dispoziției care prevedea participarea obligatorie a procurorului la soluționarea litigiilor în domeniul emiterii autorizațiilor care intră sub incidența procedurii aprobării tacite, după cum era prevăzut în *Strategia de reformă a sistemului judiciar 2005-2007*, reprezintă o evoluție benefică pentru soluționarea cu celeritate a posibilelor conflicte de către instanța de contencios.

Această modificare legislativă a avut la bază și Programul Băncii Mondiale PAL 2 (*Programmatic Adjustment Loan*) în care au fost prevăzute două condiționalități referitoare la evaluarea implementării procedurii de aprobare tacită și amendarea legii respective, în scopul simplificării procedurilor administrative, creșterii transparenței și reducerii costurilor inițierii și dezvoltării afacerilor.

Modificările survenite pot constitui evoluții benefice pentru întreprinzători dacă vor fi însoțite și de către alte măsuri de ordin fiscal, impulsionează dezvoltării economice prin oferirea unor condiții cât mai favorabile doar din punct de vedere administrativ

nefiind impulsul economic determinant. Dar efectele benefice ale legii sunt evidente având în vedere că reducerea birocrăției și a arbitrariului în decizia administrației sunt elemente cheie pentru eliminarea

corupției, simplificarea procedurilor și instaurarea unei practici unitare fiind o treaptă importantă în evoluția spre o calitate superioară a serviciilor publice.

1.1.6. Legislația privind activitatea notarială

Legea 298/2009 privind aprobarea OUG nr. 166/2008⁹ aduce unele modificări la legislația existentă în ceea ce îi privește pe notarii publici. Ca urmare, Ministerul Justiției a ajustat Regulamentul de punere în aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale la noile prevederi prin Ordinul 2910/2009.¹⁰ Dincolo de eliminarea condiției de exclusivitate, așa încât această profesie să fie accesibilă oricărui cetățean român, chiar cu dublă cetățenie, care îndeplinește condițiile stabilite de lege.¹¹, noua lege operează pe tărâmul situațiilor de incompatibilitate aplicabile profesiei de notar public. Astfel, odată cu noile prevederi, activitatea celor care exercită această profesie este incompatibilă cu desfășurarea activității de executor judecătoresc, de avocat ori de consilier juridic, pe lângă celelalte activități salarizate, excepție făcând, pe lângă cele deja existente, și calitatea de membru în organele de conducere sau în alte organisme ale Uniunii Naționale a Notarilor Publici, Camerelor Notarilor Publici ori în alte organizații interne și internaționale la care Uniunea Națională a Notarilor Publici și Camerele Notarilor Publici sunt afiliate sau cu care colaborează.¹²

Privitor la Regulamentul de punere în aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale¹³, acesta a fost modificat prin Ordinul 2910/2009. Noutatea se referă la mobilitatea notarilor publici. Odată cu modificarea Regulamentului, schimbarea sediului biroului notarului public se face prin concurs pe post vacant, cu excepția situației în care pentru ocuparea unui post vacant se depune o singură cerere de schimbare a sediului biroului notarial.¹⁴ Concursul de schimbare de sedii se organizează anual de către Uniunea Națională a Notarilor Publici și constă într-o probă scrisă de practică notarială, în fața unei comisii formate din 3 sau 5 notari publici desemnați de către Consiliul Uniunii Naționale a Notarilor Publici, iar rezultatele concursului de schimbare de sedii se validează de Consiliul Uniunii Naționale a Notarilor Publici.¹⁵ Astfel, conform noii legi, atât accesul în profesie cât și mobilitatea profesioniștilor sunt mai clar reglementate și mai ușor de monitorizat, reprezentând o premisă pentru creșterea responsabilității în profesie.

⁹ Legea 298/2009 privind aprobarea OUG nr. 166/2008 pentru modificarea art. 16 lit. a) din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995.

¹⁰ Ordin nr. 2910/2009 din 23/10/2009 privind modificarea Regulamentului de punere în aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, adoptat prin Ordinul ministrului justiției nr. 710/C/1995, publicat în MOF nr. 729 - 28/10/2009.

¹¹ A se vedea Art. 16 lit. a) din Legea nr. 36/1995, cu modificările și completările ulterioare.

¹² A se vedea noul Art. 35, lit a) din Legea nr. 36/1995, modificat de Legea 298/2009.

¹³ Regulament din 05/07/1995 de punere în aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale, nr. 36/1995, publicat în MOF nr. 176 - 08/08/1995, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁴ A se vedea Art. 27, alin. (1) din Regulamentul de punere în aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale, modificat de Ordin nr. 2910/2009 al ministrului justiției.

¹⁵ A se vedea Art. 27, alin. (2) și (3) din Regulamentul de punere în aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale, modificat de Ordin nr. 2910/2009 al ministrului justiției.

1.1.7. Legislația pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat

Noua modificare a Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat realizată prin adoptarea Legii nr. 270/22.12.2010, consacră¹⁶ dreptul avocaților stagiați de a dobândi calitatea de avocat definitiv dacă au exercitat cel puțin un mandat de parlamentar, primar, viceprimar, președinte de consiliu județean sau vicepreședinte de consiliu județean.

Noua redactare a textului legal instituie o excepție de la dispozițiile normative care prevăd efectuarea stagiului obligatoriu de doi ani finalizat prin susținerea examenului de definitivat în profesie și extinde nejustificat categoria persoanelor care pot beneficia de această excepție. Facilitatea legală de accesul în profesie fără efectuarea stagiului de doi ani era prevăzută inițial de către legiuitor doar în beneficiul acelor persoane care au pregătirea juridică necesară dobândită în timpul exercitării unei alte profesii de specialitate juridică.

Amendarea legii în considerarea fostului statut public avut duce la discriminarea celor care au intrat în profesia de avocat și care nu se regăsesc în categoriile nou introduse. Această discriminare profesională nu este justificată de nici un text legal, fiind neavenită și cu rădăcini situate exclusiv în sfera politicului și nu a realităților juridice. Raționamentul legiuitorului cu privire la această modificare efectuată în scopul unei organizări mai eficiente a profesiei de avocat este cel puțin neclar, dacă prin art. 19 este extinsă categoria persoanelor care pot deveni avocați definitivi doar pentru că sunt foști parlamentari sau aleși locali, art. 16 al aceleiași legi este modificat în sensul eliminării dispoziției conform căreia doctorii în drept puteau deveni avocați definitivi fără susținerea unui examen.

De asemenea, apare problema unor potențiale conflicte de interese. Introducerea dispozițiilor amintite consacră legalitatea unui eventual conflict de

interese posterior în sarcina persoanelor care au deținut o funcție publică, deveniți avocați definitivi ca o consecință a funcției, în sensul folosirii în interes personal de către aceștia a influenței anterior dobândite ca urmare a poziției avute.

Recomandăm modificarea legii pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat în sensul eliminării acestei dispoziții discriminatorii prevăzută de art. 19 alin. 7, în considerarea poziției speciale pe care o are un ales public și care nu ar trebui să tragă foloase personale ca urmare a statutului avut. Rolul celor menționați de art. 19 alin. 7, este de a-și exercita atribuțiile în conformitate cu legea și interesul public și de a nu urmări beneficii de natură patrimonială în timpul, sau în urma exercitării mandatului prin folosirea și invocarea poziției publice avute. Prin noua reglementare se legitimează tocmai reversul dispozițiilor prevăzute în Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, fiind introdusă într-o profesie juridică o categorie de persoane supuse unui regim strict de incompatibilități și conflicte de interese, fără susținerea unui examen și prin afirmarea concepției superiorității civile a acestora.

O altă neconcordanță cu legislația în vigoare și o limitare a dreptului la educație a avocatului stagiar este introducerea alin. 2 indice I, art. 17 din lege, conform căreia avocații stagiați pot urma cursuri de pregătire profesională doar cu acordul îndrumătorului. Această limitare introdusă conferă îndrumătorului un drept de exclusivitate cu privire la oportunitatea perfecționării profesionale a unui avocat stagiar. În consecință, considerăm necesară eliminarea dispozițiilor menționate.

¹⁶ La art. 19.

1.1.8. Legislația cu privire la asociații și fundații

Legea 34/2010¹⁷ aduce completări la art. 7 din OG nr. 26/2000, anterior aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005. Noua lege introduce două noi alineate care clarifică aspecte ce țin de interzicerea utilizării în denumirea asociațiilor a denumirilor specifice autorităților și instituțiilor publice. Astfel, sunt susceptibili să creeze confuzie și deci, interziși în denumirea asociațiilor, termeni precum : «comisariat», «inspectorat», «gardă», «academie», «autoritate», «consiliu», «agenție» sau derivatele acestora. În același timp, cuvintele «național» sau «român» ori derivatele acestora vor putea fi utilizate numai cu acordul prealabil al Secretariatului General al Guvernului.

Aceste modificări, deși limitările pot fi înțelese ca modalități de a elimina confuzii între instituțiile publice și ONG pentru a proteja interesele cetățenilor, ridică semne de întrebare cu privire la relevanța acestor limitări în ceea ce privește exercitarea dreptului la liberă asociere. De asemenea, o astfel de limitare creează dificultăți pentru înregistrarea în România a unor filiale ale organizațiilor internaționale non-guvernamentale, denumirea acestora neputând fi completată cu „român(ă)” decât cu acordul SGG.

De altfel, necesitatea unui filtru suplimentar nu justifică plasarea acestei competențe în materie SGG câtă vreme Ministerul Justiției are deja rolul verificării disponibilității denumirii. Mai mult, SGG se află sub subordinea primului ministru, iar rolul acestuia, așa cum este el definit de HG nr. 405/2007¹⁸ este de a asigura „derularea operațiunilor tehnice aferente actului de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului și a primului-ministru, reprezentarea Guvernului și a primului-ministru în fața instanțelor judecătorești”. Aceste atribuții nu justifică asumarea unei competențe care poate aduce limitări dreptului la liberă asociere, fie aceasta și strict legată de denumirea unei asociații. Totodată, nota de justificare a inițiativei legislative nu oferă niciun indiciu pentru criteriile avute în vedere în stabilirea competenței de acord prealabil al SGG și nici motivele pentru care aceasta nu poate fi emis tot de către Ministerul Justiției.

¹⁷ Legea nr. 34/2010 din 08/03/2010 pentru completarea art. 7 din Ordonanța Guvernului 26/2000 cu privire la asociații și fundații, publicată în MOF nr. 151 din 09/03/2010.

¹⁸ Hotărârea Guvernului nr. 405/2007 privind funcționarea Secretariatului General al Guvernului, publicată în MOF nr. 302 din 07/05/2007, cu modificările și completările ulterioare.

I.2 Combattere

I.2.1. Statutul funcționarilor publici

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a suferit mai multe modificări de la apariția ultimului Raport Național asupra Corupției. OUG nr. 37/2009,¹⁹ OUG nr. 105/2009,²⁰ HG nr. 1228/2009²¹ și Legea nr. 140/2010²² au adus schimbări la legislația în materie. Unele dintre acestea au fost suprimate, în urma controlului de constituționalitate, ceea ce dă măsura fragilității și incoerenței reglementărilor în acest domeniu esențial pentru prevenirea și combaterea corupției.

¹⁹ OUG nr. 37/2009 din 22/04/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, publicată în MOF nr. 264 - 22/04/2009.

²⁰ OUG nr. 105/2009 din 06/10/2009 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, precum și pentru întărirea capacității manageriale la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice, precum și pentru reglementarea unor măsuri privind cabinetul demnitarului din administrația publică centrală și locală, cancelaria prefectului și cabinetul alesului local, publicată în MOF, Partea I nr. 668 din 06/10/2009.

²¹ HG nr. 1228/2009 din 14/10/2009 pentru abrogarea lit. L din anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2009 privind unele măsuri în domeniul funcției publice, precum și pentru întărirea capacității manageriale la nivelul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice, precum și pentru reglementarea unor măsuri privind cabinetul demnitarului din administrația publică centrală și locală, cancelaria prefectului și cabinetul alesului local, publicată în MOF nr. 704 - 20/10/2009.

²² Legea nr. 140/2010 din 07/07/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în MOF nr. 471 - 08/07/2010.

Legea nr. 140/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici realizează o modificare a dispozițiilor cuprinse în art. 22 care reglementează atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Prin legea de modificare a fost stabilită forma finală a dispoziției de la lit. j) care reglementează aspectele privind recrutarea și promovarea pentru funcțiile publice pentru care se organizează concurs, monitorizarea procesului de recrutare și promovare pentru celelalte funcții publice. Au fost introduse dispoziții noi privind organizarea examenelor și concursurilor. De asemenea, în continuarea aceluiași dispoziții nou introduse, au fost clar stabilite și delimitate cazurile în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici își manifestă prerogativele la organizarea examenelor și concursurilor pentru obținerea funcțiilor publice. ANFP va fi responsabilă nu numai de organizarea concursurilor sau examenelor pentru ocuparea funcțiilor de conducere vacante, dar și de suspendarea organizării și desfășurării lor.²³

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursurile organizate pentru funcții de conducere s-au redus de la 5 la 3 ani, iar pentru avansarea în gradul profesional imediat superior celui deținut de la 4 la 3 ani (*art. 65 alin.2 lit. a*), dar nu se mai poate realiza mobilitatea în corpul funcționarilor publici prin modificarea raporturilor de serviciu în interes public (*art. 87 alin. 1 lit. c*). A fost introdusă însă posibilitatea recunoscută de lege de a se putea realiza detașarea

²³ A se vedea Art. 22 lit. j¹) și j²) din Legea 188/1999 (r2), cu modificările și completările ulterioare.

și pentru funcții publice cu statut special, cu avizul ANFP .(art. 89 alin.2 ind.3).

Referitor la dispozițiile care stabilesc metodologia de organizare a concursurilor, au fost stabilite proceduri care vor face posibilă redistribuirea funcționarilor publici care îndeplinesc condițiile necesare conform bazei de date privind evidența funcționarilor publici. Acest lucru presupune consacrarea unui drept de preferință pentru ocuparea unui post de funcționar public vacant, de către un funcționar public dintr-o altă instituție care poate fi relocat. Prin această dispoziție funcționarii publici vor beneficia, în funcție de vechimea și competențele lor, de un grad dublu de protecție cu privire la locul de muncă.

Mecanismul presupune, de asemenea, menținerea în muncă a funcționarilor aflați deja în sistem, care nu își mai regăsește locul într-o poziție, dar care întrunește condițiile cerute de lege pentru a fi relocat. Astfel, autoritățile și instituțiile din administrația publică locală au obligația de a informa în prealabil Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu privire la organizarea concursurilor pentru ca aceasta din urmă să poată identifica dacă sunt îndeplinite condițiile legale privind organizarea și desfășurarea concursurilor, precum și dacă pentru respectivele posturi pot fi redistribuiți funcționari publici din alte instituții. Acest lucru, însă, va presupune un acces mai dificil în cadrul administrației publice pentru persoanele care vor încerca să obțină o funcție publică.

O remarcă importantă se impune în legătură cu politica de resurse umane promovată în prezent, care prin modificarea acestei legi promovează menținerea și dezvoltarea profesională a funcționarilor deja încadrați, iar pe de altă parte propune spre desființare categorii de înalți funcționari publici argumentând că sistemul actual se bazează pe funcționari consilieri principali și consilieri superiori. Inconsecvența privind viitorul tuturor funcționarilor publici conduce înspre un tratament discriminatoriu. Cu alte cuvinte este promovată o politică de menținere și rotire a cadrelor existente

din pozițiile inferioare în detrimentul pozițiilor superioare.²⁴

De asemenea, prin noile texte introduse în conținutul legii privind statutul funcționarului public, a fost creată funcția de responsabil de procedură care este numit de către ANFP în cazul organizării concursurilor pentru ocuparea unui post vacant. Numirea în funcțiile publice de execuție ca urmare a organizării concursului pentru ocuparea postului vacant a fost atribuită conducătorilor autorităților sau instituțiilor din administrația publică centrală și locală.

Conform expunerii de motive care au dus la adoptarea acestei legi s-a urmărit să se permită o mai mare mobilitate în corpul funcționarilor publici, în special în cazul înalților funcționari publici, dar și limitarea potențialelor litigii care ar rezulta din implementarea neuniformă a prevederilor legale în domeniul funcției publice și care ar afecta drepturile de carieră ale funcționarilor publici precum și realizarea unei mai bune reglementări a regimului juridic aplicabil posturilor în administrația publică.²⁵

Din analiza modificărilor Statutului Funcționarilor Publici rămase în vigoare putem spune că anumite obiective ale legii au fost atinse în sensul menținerii resurselor umane, asigurării unei mobilități mai mari în corpul funcționarilor publici, în special în cel al înalților funcționari publici. Este realizată o mai bună transparență prin stabilirea numirii persoanelor care au promovat concursul în funcții publice de execuție în sarcina conducătorilor autorităților și instituțiilor unde s-a organizat concursul. Referitor la aspectele negative, este discutabilă metoda de promovare a politicii de resurse umane privind funcționarii publici prin introducerea obligativității verificării, în cazul apariției unui post vacant, dacă acesta nu poate fi acoperit de către un funcționar deja aflat în sistem, prin aceasta realizându-se rotirea aceluiași cadru, sistemul fiind astfel lipsit de o evoluție posibilă prin

²⁴ <http://www.legestart.ro/stire-ANFP-se-va-desfiinta-functia-inspector-guvernamental-1864.htm>

²⁵ <http://www.cdep.ro/proiecte/2010/000/40/2/em42.pdf>

asigurarea realizării liberului acces la funcția publică și promovarea funcționarilor publici pe bază de competență, realizări și profesionalism și nu doar pe baza disponibilităților.

De altfel, legiuitorul a trebuit să țină cont și de celelalte acte și dispoziții în vigoare referitor la reglementarea mecanismului administrativ și a drepturilor funcționarilor publici.

Astfel, în cursul anului 2009 au fost emise două ordonanțe de urgență prin care au fost introduse unele reglementări privind măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice, O.U.G. nr. 37/2009, precum și măsuri în domeniul funcției publice prin O.U.G. nr. 105/2009 ambele modificând legea nr. 188/1999. Totuși, prin Decizia nr. 1257 din 7 octombrie 2009, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea O.U.G. 37/2009. De asemenea, prevederi ale O.U.G. 105/2009 au fost declarate neconstituționale prin Decizia nr. 1629, deoarece prin dispozițiile sale ordonanța în discuție continua efectele juridice ale primei ordonanțe declarate neconstituționale. Printre modificări introduse de OUG 105/2009 se numără introducerea proiectului de management ca una dintre condițiile pentru ocuparea funcțiilor de director coordonator și director coordonator adjunct din cadrul serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și ale altor servicii publice. Astfel că aceste funcții se vor exercita în baza unui contract de management semnat cu ordonatorul principal de credite al serviciului public respectiv, contract ce oferă titularului vechime în muncă și în specialitate.

Cele două ordonanțe au determinat emergența unui adevărat scandal mediatic, public, dar și instituțional și au generat o serie de procese în instanță. Evaluată pe bună dreptate ca fiind actul normativ ce permitea

²⁶ În jurisprudența Curții Constituționale, cât și în doctrină s-a considerat că sunt instituții fundamentale ale statului toate acele instituții reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori cel puțin sub aspectul existenței lor, în mod

politizarea funcțiilor publice de conducere, prima ordonanță a permis demiterea directorilor și adjuncții lor din deconcentrate. S-au organizat pe respectivele posturi noi concursuri, la care evaluarea evident subiectivă a proiectelor de management solicitate a determinat apariția unor acuze, adesea bine fundamentate, de politizare a administrației publice. La declararea neconstituțională a ordonanței, o lungă serie de instituții au rămas într-o situație extrem de complicată, având un vechi director demis pe baze neconstituționale și un nou director numit pe baza unei ordonanțe, înainte de suspendarea efectelor sale prin decizia Curții.

Situația structurilor deconcentrate ale ministerelor ce aveau două persoane ocupând concomitent funcția de director s-a perpetuat în unele cazuri pe tot parcursul anului 2010.

Este de prisos să amintim care sunt costurile politizării administrației publice. Este evident că aceasta este intrinsec legată de întărirea unor rețele de patronaj și de deturnarea banilor publici în interese private. La o analiză atentă constatăm de fapt că politizarea administrației publice este un element ce indică prezența altor două fenomene de corupție: pe de o parte partidele politice sunt tentate să ocupe spațiul administrației publice pentru a folosi resursele publice în interese de partid sau de grup, pe de altă parte liderii partidelor sau protejații lor pot fi interesați sau recompensați cu funcții în administrație pentru ca astfel, prin fapte de corupție, să folosească fondurile publice în interesul lor personal.

Curtea Constituțională a stabilit că nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului domeniile care sunt sustrate competenței acestuia. Curtea afirma că „Ordonanțele de urgență (...) nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului.

explicit sau doar generic. Printre acestea, se numără și serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale

1.2.2. Legislația privind concurența

Legea concurenței nr. 21/1996 a suferit modificări și completări prin OUG nr. 75/2010. De manieră generală, au fost aduse schimbări în ceea ce privește tipurile de practici anticoncurențiale.

Odată cu noile reglementări, Consiliul Concurenței poate sancționa cu amendă și autoritățile publice centrale și locale, nu doar agenții economici, pentru nefurnizarea informațiilor și documentelor solicitate sau pentru furnizarea de informații inexacte ori incomplete.²⁷

OUG nr. 75/2010 a introdus un mecanism de încurajare a agenților economici care au avut comportament anticoncurențial de a recunoaște acest lucru prin faptul că aceasta ar conduce la diminuarea amenzii impuse cu un procent cuprins între 10%- 25% din nivelul de bază al acesteia.²⁸

Această prevedere de reducere a amenzii este diferită de prezentarea voluntară de probe care face obiectul “politicii de clemență”.²⁹ Pe de altă parte s-au înăspriț sancțiunile aplicabile persoanelor fizice care participă cu intenție frauduloasă și în mod

determinant la organizarea unui cartel. Pe lângă pedeapsa cu închisoarea de la 6 luni la 4 ani sau amendă, acestora li se va interzice dreptul de a

ocupa o funcție sau de a exercita o profesie ori de a desfășura o activitate similară aceleia de care s-a

folosit pentru încălcarea legii.³⁰ Dar cel mai important este că s-au reformulat articolele referitoare la înțelegerile anticoncurențiale și la abuzul de poziție dominantă, urmărindu-se corelarea cât mai exactă a conținutului prevederilor naționale cu cele comunitare³¹. A fost instituită, de asemenea, obligația instanțelor naționale de a comunica Comisiei Europene, prin intermediul Consiliului Concurenței, hotărârile pronunțate în cazurile de încălcare a art. 101 și/sau 102 a TFUE.³² Mai mult, ordonanța aduce și alte schimbări de ordin procedural, insistând asupra concentrărilor economice. Mai întâi, Consiliul Concurenței va trebui notificat de către companii asupra intenției de a realiza o concentrare economică, în cazurile în care se depășesc anumite praguri valorice, atât înainte, cât și după semnarea actului de realizare a operațiunii.³³ Apoi, Consiliul Concurenței va putea adopta măsuri interimare sau accepta angajamente în situații de concentrări economice, dar și de practici anticoncurențiale.³⁴

Actul normativ aduce modificări cu privire la controlul asupra compatibilității concentrărilor economice cu un mediu concurențial normal. Anterior, Consiliul Concurenței formula o decizie de neobiecțiune atunci când constata că operațiunea de concentrare economică ce era notificată nu suscita

²⁷ A se vedea Art. 50¹ al Legii concurenței nr. 21/1996, introdus prin OUG nr. 75/2010.

²⁸ A se vedea Art. 52 din Legea concurenței nr. 21/1996, modificată și completată de OUG nr. 75/2010.

²⁹ Politica de clemență a Consiliului Concurenței este ansamblul de reguli adoptate de Consiliul Concurenței pentru a încuraja agenții economici implicați în înțelegeri anticoncurențiale de tip-cartel să coopereze cu autoritatea de concurență pentru descoperirea și dovedirea cartelurilor. Primul agent economic care informează Consiliul Concurenței cu privire la existența unui cartel beneficiază de imunitate la amendă sau de reducerea cuantumului amenzii. A se vedea Ordinul nr. 300/2009 pentru punerea în aplicare a Instrucțiunilor privind condițiile și criteriile de aplicare a unei politici de clemență potrivit prevederilor art. 51 alin. (2) din Legea concurenței nr. 21/1996.

³⁰ A se vedea Art. 61, alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996, modificată și completată de OUG nr. 75/2010.

³¹ art. 101 și 102 din Tratatul de Funcționare a UE (TFUE)

³² A se vedea Art. 61, alin. (6) și (7) din Legea concurenței nr. 21/1996, modificată și completată de OUG nr. 75/2010.

³³ A se vedea Art. 15 din Legea concurenței nr. 21/1996, modificată și completată de OUG nr. 75/2010.

³⁴ A se vedea Art. 47 și Art. 46² din Legea concurenței nr. 21/1996, modificată și completată de OUG nr. 75/2010.

îndoieli serioase privind compatibilitatea ei cu un mediu concurențial normal.

Ordonanța de urgență introduce o etapă intermediară de conformare voluntară a părților. Acestea au posibilitatea ca, atunci când Consiliul constată că există îndoieli serioase privind compatibilitatea cu mediul concurențial, să propună angajamente ce vor trebui acceptate de autoritatea de concurență pentru înlăturarea rezervelor formulate. Ulterior luării măsurilor de remediere, Consiliul Concurenței va putea formula o decizie de neobiecțiune.³⁵ Reținem așadar că majoritatea noilor prevederi mizează pe mecanisme de asigurare a respectării voluntare a standardelor mediului concurențial de către operatorii economici, înaintea etapei sancționării. Legislația vizează prevenția și combaterea corupției în mediul de afaceri și vine în întâmpinarea eforturilor societății civile de a promova etica și integritatea în afaceri, reprezentând un bun punct de plecare.

Nu în ultimul rând, un element de noutate îl constituie introducerea în Legea concurenței a prevederii potrivit căreia o decizie a Consiliului Concurenței poate fi suspendată, la cerere, de Curtea de Apel București doar cu condiția plății unei cauțiuni de 30% din amenda stabilită prin decizia atacată.³⁶ De asemenea, odată cu noile modificări, atât Comisia Europeană cât și alte autorități de concurență a unui stat membru pot solicita ca inspectorii Consiliului Concurenței să efectueze pe teritoriul național, inspecții inopinate.³⁷ În contextul modificărilor legislative amintite, Regulamentul de organizare, funcționare și procedură al Consiliului Concurenței a fost modificat prin Ordin nr. 136/2010 din 17/03/2010.³⁸ Modificările vizează adaptarea la noile prevederi și reorganizarea unor compartimente de activitate ale acestei autorități.³⁹

³⁵ A se vedea Art. 46 din Legea concurenței nr. 21/1996 (r2), cu modificările și completările ulterioare.

³⁶ A se vedea noul Art. 47¹ al Legii concurenței nr. 21/1996 (r2), introdus prin OUG nr. 75/2010.

³⁷ A se vedea Art. 36, alin. (3) și (5) din Legea concurenței nr. 21/1996, cu modificările și completările ulterioare.

³⁸ Ordin nr. 136/2010 din 17/03/2010 al Consiliului Concurenței privind punerea în aplicare a Regulamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare, funcționare și procedură al Consiliului Concurenței, pus în aplicare prin Ordinul președintelui Consiliului Concurenței nr. 61/2004 privind punerea în aplicare a regulamentelor și instrucțiunilor Consiliului Concurenței, elaborate în baza Legii concurenței nr. 21/1996, cu modificările și completările ulterioare, publicat în MOF nr. 235 - 14/04/2010.

³⁹ A se vedea Regulamentul din 17/03/2010 pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare, funcționare și procedură al Consiliului Concurenței, publicat în MOF nr. 235 - 14/04/2010.

1.2.3. Auditul financiar

Prin Legea nr. 26/2010, OUG nr. 75/1999 privind activitatea de audit financiar a suferit o serie de modificări și completări. Noul act normativ redefinesc activitatea de audit financiar ca fiind „activitatea efectuată de auditorii financiari în vederea exprimării unei opinii asupra situațiilor financiare sau a unor componente ale acestora, exercitarea altor misiuni de asigurare și servicii profesionale (s.n.), potrivit standardelor internaționale de audit și altor reglementări adoptate de Camera Auditorilor Financiari din România.”⁴⁰

Dincolo de ambiguitatea exprimării și caracterul vag al limitelor activității de audit financiar, așa cum reies din definiția introdusă prin noul text de lege, reținem că activitatea de audit este mai cuprinzătoare decât anterior.⁴¹ Astfel, auditorii financiari vor desfășura, în plus față de situația anterioară, auditul statutar al situațiilor financiare anuale și al situațiilor financiare anuale consolidate; misiuni de revizuire a situațiilor financiare anuale, a situațiilor financiare consolidate, precum și a situațiilor financiare interimare; misiuni de asigurare și alte misiuni și servicii profesionale

conforme cu standardele internaționale în domeniu și cu alte reglementări adoptate de Camera Auditorilor Financiari din România.⁴²

Camera Auditorilor Financiari din România a fost redefinită ca organizație profesională de utilitate publică fără scop patrimonial, iar nu lucrativ, ca în prevederile anterioare.⁴³

În egală măsură, Camera Auditorilor Financiari din România a preluat competența de a stabili și detalia, prin Regulament, condițiile și criteriile pe care candidații la calitatea de auditor financiar trebuie să le îndeplinească. Anterior, condițiile de atribuire a acestei calități persoanelor fizice și celor juridice erau prevăzute în ordonanță.⁴⁴

Reținem întărirea independenței funcționale și operaționale a Camerei Auditorilor Financiari din România. Observăm, totuși, o limitare a puterii sancționatorii aplicabile în această sferă prin eliminarea căii contenciosului administrativ ca instrument de contestare a refuzului Camerei Auditorilor Financiari de a accepta membri ce se consideră eligibili pentru acest statut, și prin înlăturarea răspunderii civile și penale pentru abaterile auditorilor financiari de la prevederile actului normativ discutat și de la reglementările emise de Camera Auditorilor Financiari. Atenuarea laturii sancționatorii din mecanica instituțională a auditului fără introducerea unor pârghii suplimentare de natură să prevină producerea iregularităților și a

⁴⁰ A se vedea Art. 1, alin. (1) din Legea nr. 26/2010 din 02/03/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/1999 privind activitatea de audit financiar, publicată în MOF nr. 145 - 05/03/2010.

⁴¹ A se vedea Art. 1, alin. (1) din Legea nr. 26/2010, prin care a fost introdus auditul statutar prevăzut de OUG nr. 90/2008 privind auditul statutar al situațiilor financiare anuale și al situațiilor financiare anuale consolidate, publicată în MOF nr. 481 - 30/06/2008, modificată de Legea nr. 278/2008 publicată în MOF nr. 768 din 14/11/2008 și de OUG nr. 78/2009, publicată în MOF nr. 442 din 29/06/2009. Auditul statutar a fost inclus în legislația națională în scopul transpunerii Directivei 2006/43/CE din 17 mai 2006 a Parlamentului European și a Consiliului privind auditul statutar al conturilor anuale și al conturilor consolidate, de modificare a directivelor Consiliului 78/660/CEE și 83/349/CEE și de abrogare a Directivei 84/253/CEE a Consiliului, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 157 din 9 iunie 2006.

⁴² A se vedea Art. 2 alin. (1) și (2) din OUG nr. 75/1999, republicată în MOF nr. 598 din 22/08/2003, cu modificările și completările ulterioare.

⁴³ A se vedea Art. 5 alin. (1) din OUG nr. 75/1999 (r1), cu modificările și completările ulterioare.

⁴⁴ A se vedea Art. 11 din OUG nr. 75/1999 (r1), cu modificările și completările ulterioare.

abuzului de putere riscă să genereze vulnerabilități în modul de funcționare a sistemului de audit public

financiar din România.

1.2.4. Legea unică a salarizării în sectorul public

Legea cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, Legea nr. 330/2009, a fost adoptată, prin asumarea răspunderii guvernului, în septembrie 2009. Toate criticile ce au fost formulate atât în prezentul raport cât și în raportul precedent cu privire la această modalitate de adoptare a actelor normative sunt perfect potrivite și în cazul de față.

Deși niciodată intrată în vigoare, această lege a fost înlocuită de Legea nr. 284/2010. Acestea i se adaugă o lege de punere în aplicare, lege ce derogă de la legea-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, privind salarizarea în 2011 a personalului plătit din fonduri publice și care diminuează substanțial salariile față de legea cadru.

Situația ridică din nou problema coerenței legislației, pentru că ne pune în față nu una, ci două legi adoptate succesiv ce nu sunt aplicate. Aceste legi nu pot fi respectate chiar de inițiatorul lor, statul român, din rațiuni bugetare, iar executivul imaginează diverse soluții, tot mai ingenioase și mai greu de acceptat de către societate, pentru a nu fi aplicate.

Absența oricăror evaluări privind impactul legislației promovate, prin studii de impact și prin organizarea unor dezbateri reale, și nu doar formale, generează în mare parte aceste situații, pe care le considerăm

inacceptabile într-un stat de drept. Aceste situații sunt cele în care legislația promovată astăzi este repudiată mâine, din rațiuni care puteau fi cunoscute înainte de adoptare, cum este impactul asupra bugetului, dar care au fost ignorate pentru interese de natură electorală, de imagine, de discurs populist.

Stabilitatea legislativă nu e reglementată decât indirect. Studiile de impact sunt un instrument gândit tocmai pentru a asigura stabilitatea legislativă. Ar fi absurd să impunem păstrarea unei legi proaste. Este însă la fel de absurdă legiferarea și modificarea imediată. Asta ne arată că s-a legiferat ceea ce știam de la bun început că are probleme. Fără raționalitatea guvernării unei țări, deci inclusiv a legiferării, nu putem vorbi despre stat de drept.

Este imperativ ca legiferarea, dincolo de litera Constituției, să respecte spiritul democratic al legii fundamentale. Dacă asumarea răspunderii este permisă, dar lipsește definirea situațiilor excepționale când poate fi angajată și sancțiunea pentru abuzarea procedurii, este de netăgăduit că, în spiritul Constituției, Parlamentul este legiuitorul, găzduind dezbaterile, nu dictarea unor proiecte. Iar Curtea Constituțională a României este chemată să aplice legea fundamentală în litera, dar și în spiritul său.

I.3. Sancționare

I.3.1. Intrarea în vigoare a codurilor juridice ale României

Proiectele celor patru coduri juridice fundamentale ale României: Codul Penal, Codul Civil, Codul de procedură Penală și Codul de Procedură Civilă au fost transmise către Parlament în 2009 cu încălcarea fragrantă a unor principii foarte importante pentru statul de drept. Codurile de drept material au fost adoptate în 2009, cele de drept procedural în 2010. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică a fost pur și simplu ignorată. Consultările organizate s-au desfășurat în 2008 pe proiecte care nu aveau nimic în comun cu cele prezentate în 2009 parlamentului. De asemenea, a fost încălcată Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, inițiatorul, Ministerul Justiției, admitând cu seninătate că nu a realizat studiile de impact obligatorii pentru orice lege și absolut necesare reformării din temelii a sistemului judiciar, deși existau fonduri destinate în acest sens, pentru ca nu a fost timp. De asemenea, a fost serios scurtcircuitat parcursul normal al avizelor pentru aceste legi, pretextul invocat fiind în continuare lipsa de timp. În esență codurile nu au beneficiat de filtrul și de ideile pe care o consultare publică le putea genera, iar acordul dintre prevederile propuse în urma unor studii sumare de drept comparat cu nevoia de reglementare din societatea românească nu a fost testată nici măcar prin sondaje de opinie.

Unicele analize de acest fel fiind întreprinse de coaliția civică Oproți Codurile, inițiată de TI-Ro, sau de presă. În plus, ratarea celor mai importanți pași în elaborarea unei politici publice au făcut ca efectele pe care noile coduri juridice le vor produce să rămână un mister.

Invocând – pentru a câta oară? – urgența adoptării, cabinetul a dorit adoptarea codurilor prin asumarea răspunderii guvernamentale. Procedura adoptată în cele din urmă a fost un hibrid. Depuse inițial de

guvern pentru a fi adoptate prin asumarea răspunderii, procedura a fost întreruptă, la presiunea opoziției și a societății civile și s-au constituit două comisii parlamentare speciale, pentru analiza proiectelor. În septembrie 2009 Codul Civil și Codul Penal au fost transmise de la comisiile speciale la guvern pentru ultimele modificări, înainte de adoptarea lor prin asumarea răspunderii. Pe de altă parte, din martie până în septembrie 2009 dezbaterile pe codurile de procedură a fost abandonată, ele fiind aprobate prin procedură ordinară în 2010.

Deși argumentul esențial pentru nesocotirea procedurilor a fost necesitatea urgentă de a adopta aceste acte, la peste doi ani de la prima transmitere în Parlament a proiectelor nu avem stabilită o dată certă pentru intrarea lor în vigoare. Se demonstrează astfel că importanța respectării condițiilor formale impuse de democrație și statul de drept se reflectă în conținutul și fondul actelor adoptate.

Problemele identificate ulterior în textele celor patru legi esențiale pentru sistemul judiciar și absența indiciilor despre impactul acestora a determinat guvernul să imagineze intrarea în vigoare a codurilor prin alte legi: legile de punere în aplicare. Prin chiar expunerea de motive la Noul Cod civil, document cu semnificație juridică ce a stat la baza adoptării Codului civil de Parlamentul României, data intrării în vigoare a Noului cod civil a fost legată și condiționată de realizarea unui studiu de impact cu privire la efectele acestuia. Mai mult, această măsurare științifică a impactului noii reglementări urma să fundamenteze chiar conținutul Legii de punere în aplicare a noului cod civil. Aceeași situație se remarcă și pentru Codul Penal. De asemenea, la adoptarea codurilor de procedură se prevedea că legile de punere în aplicare pentru codurile de

procedură ar fi trebuit să coincidă cu legile de punere în aplicare a codurilor de drept material.

În condițiile în care codificarea legislativă ar trebui să simplifice cadrul normativ, ne aflăm în plin paradox juridic: dorim să simplificăm, aparent, complicând schema codurilor cu legi de punere în aplicare, ce

vor privi atât dreptul material, cât și pe cel procedural, amestecând cele două sfere. Vulnerabilitatea la abuzuri crește cu fiecare nouă improvizație procedurală în schema ce ar trebui să fie simplă a propunerii, adoptării, promulgării și intrării în vigoare a legilor.

1.3.2. Codul de procedură penală

Din textul noului Cod de procedură penală lipsește mențiunea cu privire la scopul procesului penal, în această dispoziție fiind precizat raționamentul și limitele *lato sensu* ale procesului penal. Nicio realitate socială nu poate justifica excluderea din cod a dispozițiilor anterioare referitoare la scopul procesului penal care, în actuala formă de reglementare, acoperă atât tragerea la răspundere penală a celor vinovați de săvârșirea unei infracțiuni cât și garanția respectului persoanei, a prezumției de nevinovăție și a principiului netragerii și nesancționării penale a celor nevinovați.

Dispozițiile noului Cod de procedură penală lasă loc de interpretare din partea organelor de cercetare penală, aspect care este în detrimentul persoanei acuzate de săvârșirea unei fapte. Acest lucru poate fi identificat de exemplu în formula art. 110 alin. 4 referitor la consemnarea declarațiilor suspectului sau inculpatului, unde este precizat că *“declarația scrisă este semnată și de organul de urmărire penală care a procedat la audierea suspectului, inculpatului, de judecătorul de drepturi și libertăți ori de președintele completului de judecată și de grefier, de avocatul suspectului, inculpatului, al persoanei vătămate, părții civile sau părții responsabile civilmente, dacă aceștia au fost prezenți, precum și de interpret când declarația a fost luată printr-un interpret.”* Această dispoziție omite ipoteza prevăzută la art. 105 alin.2 unde este prevăzut că la audierea prin interpret în mod excepțional, în cazul în care se impune luarea unei măsuri procesuale sau dacă nu se poate asigura un interpret autorizat, audierea poate avea loc în

prezența oricărei persoane care poate comunica cu cel ascultat, în dispoziția prevăzută de art. 110 alin. 4 cu privire la semnarea declarației suspectului sau inculpatului nefiind introdusă și obligativitatea semnării declarației împreună cu ceilalți participanți enumerați, a persoanei la care face referire art. 105 alin. 2 din noul Cod de procedură penală.

De asemenea, referitor la instituții revalidate prin noua reglementare, deși acestea nu își justifică rolul în societate prezintă un alt aspect care nu a fost modificat în legea adoptată, dar care a fost semnalat de diferite asociații cetățenești. Această situație o regăsim cu privire la menținerea instanțelor și a parchetelor militare, deși practica juridică a arătat că funcțiile procurorilor și judecătorilor militari pot fi exercitate de către omologii lor civili, prin aceasta acoperindu-se și ipoteza suspectării magistraților militari de o anumită afinitate cu privire la cauzele în care sunt implicați militari. Pe de altă parte, efectuarea unor anchete penale nu trebuie condiționată de calitatea de militar a anchetatorului. *“Agentul statului”* trebuie să aibă acces în orice loc și la orice fel de informații necesare pentru a efectua ancheta penală, dar nu pentru că este militar, ci pentru că este un *“agent al statului”* însărcinat cu aplicarea legii penale.⁴⁵

Astfel, deși au fost înregistrate anumite modificări conforme cu recomandările organizațiilor

⁴⁵

http://www.opriticodurile.ro/files/comentarii_proiect_cod_procedura_penala%20apador.pdf

neguvernamentale, însăși existența acelor conformări ale legiuitorului cu opinia exprimată pe marginea anumitor articole din noul cod confirmă insuficienta analiză a acestor instituții și utilitatea organizării unor dezbateri publice reale și efective. Printre modificările efectuate în proiectul noului cod, cu titlu de exemplu enumerăm dispoziția referitoare la art. 90 din proiect prin care era omisă prevederea consacrată în actuala formă cu privire la faptul alocării avocatului suspectului sau inculpatului timpul și înlesnirile necesare pentru a pregăti și realiza o apărare efectivă în conformitate cu art. 6 par. 3 lit. b) din Convenția europeană a drepturilor omului care a instaurat prin articolele sale cadrul juridic general pentru statele membre referitor la drepturile și libertățile ființei umane. Importanța acestui drept și a acestei dispoziții este evidentă, dacă aceasta rămânea nemodificată ar fi dus inevitabil la apariția unor noi condamnări ale statului român pe tărâmul Convenției europene. Necesitatea și utilitatea dezbaterii publice nu trebuie justificată în acest context, ea se impune.

În actuala formă, pe lângă cele de mai sus, regăsim dispoziții nemodificate ale proiectului care au trecut în forma legii finale și au căpătat o consacrare juridică prin prisma voinței legiuitorului. Unul dintre articolele care acoperă un domeniu delicat din punct de vedere al protecției, este cel al percheziției domiciliare care încă conține câte o formulă vag determinată, plasată în nucleul dur al dispoziției.

Astfel, norma care prevede condițiile și cazurile în care se poate dispune percheziția domiciliară conține în textul său expresii ca „se presupune” sau „poate

conduce”, care nu sunt de ordin juridic ci mai degrabă ipotetic, ori nu se poate consacra printr-o nouă lege raționamentul posibilității ipotetice sau a realizării unor acte juridice în baza unor probabilități, unicul temei al originii actelor de acest gen, care presupun o imixtiune gravă în viața privată a persoanei trebuind să fie indiciile temeinice prevăzute de lege.

Doar acestea din urmă au legitimitatea conferirii de justificare rezonabilă pentru realizarea de percheziții domiciliare.

Astfel, aceste câteva exemple care nu sunt singulare, preluate din textul Codului de procedură penală adoptat prin Legea nr. 135/2010 vor fi în cazul aplicării acesteia (*fără revizuirea care se impune asupra tuturor problemelor de fond și de formă*), aplicabile și vor produce consecințe juridice încă greu de imaginat și ulterior de digerat, inclusiv pe tărâmul Convenției europene a drepturilor omului, ale cărei condamnări au o valoare pecuniară, nu doar de reglementare a unor aspecte juridice de ordin intern ale statelor aduse în fața Curții europene. Acest Cod de procedură penală suferă de multiple vicii de procedură și insuficientă analiză juridică a dispozițiilor nou introduse, de aparență de legalitate și legitimitate publică, previzibilitate pentru cetățean și predictibilitate a impactului pe care îl va avea asupra mediului juridic, social și economic.

II. Evoluții instituționale

II.1 Prevenire

II.1.1. Oficiul de Plăți și Contractare PHARE

În luna august 2010, Ministerul Finanțelor Publice a dat publicității un Proiect de Hotărâre privind propria sa organizarea și funcționarea.

Prin acest proiect de act normativ, s-a propus transformarea Oficiului de Plăți și Contractare Phare (OPCP) în direcție din cadrul Ministerului, cu funcție de Autoritate Administrativă de Înfrățire Instituțională. Această schimbare s-ar traduce, în practică, prin pierderea unor atribuții importante consfințite prin HG nr. 34/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice.

Printre rolurile OPCP nu mai intră derularea și gestionarea programelor Schengen și a fondurilor post-aderare. Aceste atribuții se vor afla, potrivit proiectului propus de Ministerul Finanțelor Publice, în responsabilitatea noii Direcții Schengen și Programe Postaderare.

Considerăm că această modificare, realizată sub pretextul „eficientizării activității prin reproiectarea structurii organizatorice”, este de natură să aducă grave prejudicii modului de administrare a fondurilor europene și nu ia în considerare recomandările și semnalele de alarmă reiterate de Comisia Europeană, inclusiv prin mai multe Rapoarte de monitorizare a progreselor României în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare. Deși la nivel de discurs politic se acceptă necesitatea absorbției fondurilor europene și a îmbunătățirii administrării procesului de achiziții publice, amputarea unei instituții precum OPCP tinde să acutizeze lipsa unor bune practici cu

aplicabilitate generală în domeniul achizițiilor publice și gestionării fondurilor europene nerambursabile, precum și a cooperării orizontale pentru monitorizarea punerii în aplicare a legislației.

Mai mult decât atât, motivarea acestei decizii prin necesitatea de aliniere la recomandările Comisiei Europene și ale altor organisme financiare internaționale referitoare la scăderea cheltuielilor bugetare ignoră adevărata necesitate de eficientizare a administrării fondurilor în condițiile financiare actuale. În timp ce OPCP are capacitatea administrativă de a derula și gestiona fondurile postaderare, noua organizare propusă nu va avea ca rezultat reducerea cheltuielilor aparatului propriu al Ministerului Finanțelor, ci o suplimentare a eforturilor și a costurilor de absorbție a fondurilor postaderare de către România.

Considerăm că aceste modificări sunt de natură să afecteze climatul de integritate publică în domeniul achizițiilor publice și al gestionării fondurilor europene. Atragem atenția că în condiții de criză, astfel de modificări sunt extrem de costisitoare pentru finanțele publice la nivel național și pun sub semnul întrebării respectarea angajamentului României ca stat membru al Uniunii Europene de a proteja interesele financiare ale Comunității. În plus prin modificările aduse beneficiarii finali ai fondurilor devin mai vulnerabili la greșelile de administrare sau la abuzurile instituțiilor statului abilitate să gestioneze aceste fonduri.

II.1.2. Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale

În luna februarie 2011, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) a trecut din subordinea Ministerului Finanțelor Publice (MFP) sub controlul direct al prim-ministrului, pentru "a da un nou impuls absorbției fondurilor europene", după cum declara premierul. El a precizat ca Autoritatea de Certificare și Plată va rămâne în continuare în subordinea Ministerului de Finanțe ca autoritate distinctă și independentă de ACIS.

Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale îndeplinește rolul de coordonator național al asistentei în relația cu UE. În calitate de coordonator național al asistentei nerambursabile acordate de Uniunea Europeană, ACIS are atribuții și responsabilități atât în ceea ce privește asistența financiară de pre-aderare, cât și în ceea ce privește coordonarea gestionării fondurilor structurale și de coeziune. În acest sens, instituția coordonează pregătirea și funcționarea cadrului legislativ, instituțional și procedural pentru gestionarea instrumentelor structurale, iar pe de altă parte programează, coordonează, monitorizează și evaluează utilizarea asistentei financiare nerambursabile. Autoritatea de Certificare și Plată este o structură organizatorică în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, responsabilă cu certificarea sumelor cuprinse în declarațiile de cheltuieli transmise la Comisia Europeană și pentru primirea

fondurilor transferate României din Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și asigurarea transferului acestora către beneficiari, precum și a sumelor de pre-finanțare și co-finanțare aferente acestora din fonduri alocate de la bugetul de stat.

Fără schimbarea procedurilor de lucru a celor două entități și fără existența unor evaluări foarte serioase fundamentate cu privire la eficiența celor două organisme, în condițiile în care rata contractării de fonduri structurale în România este foarte mică, iar rata absorbției efective este sub 10%, prezența schimbărilor instituționale la nivelul instituțiilor care asigură coordonarea instrumentelor structurale este nejustificată. Mai mult, Transparency International România atrage atenția asupra necesității instituirii unui mecanism de control eficient și care să nu blocheze funcționarea cotidiană a organismelor de management pentru fonduri structurale. Acest mecanism de control trebuie să aibă în vedere, printre altele, asigurarea tratamentului egal din partea autorităților de management pentru toți beneficiarii. Apariția unor practici discreționare care dezavantajează unii beneficiari în procesul de selecție și, ulterior, în implementarea proiectelor reprezintă un indiciu îngrijorător cu privire la apariția corupției și în gestionarea fondurilor structurale.

II.1.3 Ministerul Administrației și Internelor - Unitatea de Politici Publice

Regulamentul de organizare și funcționare a Unității de politici publice din cadrul MAI, aprobat în 2008 prin Ordin al ministrului,⁴⁶ a fost modificat în cursul anului 2009,⁴⁷ și ulterior înlocuit, în același an, de un nou Regulament.⁴⁸

Modificarea Regulamentului din 2008 a presupus desființarea *Biroului coordonare proceduri de elaborare a propunerilor de politici publice la nivelul administrației publice locale*, atribuțiile sale fiind înglobate de Serviciul de implementare și monitorizare a procedurilor de elaborare a propunerilor de politici publice.⁴⁹ De asemenea, structurilor Unității de politici publice le-a fost adăugată o atribuție comună, și anume asigurarea de consultanță autorităților publice locale în domeniile lor de competență. Aceasta a fost păstrată în noul Regulament adoptat la sfârșitul anului 2009. Acest element este binevenit, dar coroborat cu scăderea capacității instituționale putem să evaluăm că eficiența sa va fi limitată.

⁴⁶ Regulament din 19/05/2008 de organizare și funcționare a Unității de politici publice, publicat în MOF nr. 391 - 23/05/2008, aprobat prin Ordin nr. 484/2008 din 19/05/2008 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Unității de politici publice, publicat în MOF nr. 391 - 23/05/2008.

⁴⁷ Ordin nr. 90/2009 din 18/05/2009 pentru modificarea Regulamentului de organizare și funcționare a Unității de politici publice, aprobat prin Ordinul ministrului internelor și reformei administrative nr. 484/2008.

⁴⁸ Regulament din 18/11/2009 de organizare și funcționare a Unității de politici publice, publicat în MOF nr. 816 - 27/11/2009; a se vedea și Ordin nr. 283/2009 din 18/11/2009 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Unității de politici publice, publicat în MOF nr. 816 - 27/11/2009.

⁴⁹ A se vedea Articolul 1 din Ordin nr. 90/2009 din 18/05/2009 pentru modificarea Regulamentului de organizare și funcționare a Unității de politici publice, aprobat prin Ordinul ministrului internelor și reformei administrative nr. 484/2008. Acesta modifică literele a), c) și f) ale Articolului 17 din Ordinul 484/2008.

Reducerea numărului structurilor din Unitatea de Politici Publice din cadrul MAI de la cinci (câte erau în Regulamentul din 2008) la patru ține de rațiuni bugetare. Cele ce lipsesc din noua diagramă față de cea din 2008, sunt postul de director adjunct și compartimentul de informatică, documente clasificate, secretariat și deservire. Desființarea compartimentului de informatică atrage, așa cum poate fi observat și în cazul altor instituții, o creștere a costurilor de administrare, deoarece costurile necesare pentru toate operațiunile IT sunt externalizate de regulă cu costuri mai mari decât necesarul instituției publice.

Luând în considerare modificările notate mai sus, desprindem două observații distincte. Reținem, mai întâi, inconsistența normativă a schimbărilor repetate ale aceluiași aspecte într-un interval scurt de timp.

Ca o observație generală, strâns legată și de modificările privind transparența decizională, dar și cele privind tehnica legislativă și incoerența cu privire la obligativitatea studiilor de impact. În formularea politicilor publice din România studiile prealabile și proiectele așezate pe baza unor studii și statistici. Tendința de a formula politici publice „pe genunchi” pune mult în umbră, în practică, rolul Unității de Politici publice și lasă loc atât abuzurilor decidenților, cât și greșelilor și efectelor nefaste și neanticipate ale unor politici publice asupra cărora nu s-au făcut analize prealabile.

II.1.4. Institutul Notarial Român

Potrivit Legii nr. 298/2009, în cadrul Uniunii Naționale a Notarilor Publici se va înființa Institutul Notarial Român. Acesta va asigura perfecționarea activității notariale, pregătirea notarilor stagiați, precum și pregătirea profesională continuă a notarilor publici și a altor specialiști licențiați în drept, având dreptul de a elibera diplome recunoscute de instituțiile abilitate.

Statutul Institutului Notarial Român, Regulamentul de organizare și funcționare, precum și modalitățile de formare profesională continuă a notarilor publici și a notarilor stagiați se vor aproba prin hotărâre a Consiliului Uniunii Naționale a Notarilor Publici din Romania.

La peste un an de la adoptarea Legii nr. 298/2009, Institutul Notarial Român nu era încă operațional, legea neprevăzând o dată limită până la care Institutul să devină operațional.

Instituția notarială este un domeniu sensibil din perspectiva integrității publice, mai ales în ceea ce privește sistemul judiciar și tranzacțiile comerciale de mare valoare. Observăm că structura instituțională a pregătirii profesioniștilor din domeniu este laxă. Atenția pe care atât decidenții cât și profesioniștii din domeniu o oferă formării profesionale este minimă, deși s-a făcut primul pas pentru îmbunătățirea acestei situații. Drumul a fost abandonat înainte de atingerea rezultatelor.

II.1.5. Ministerul Justiției

Odată cu HG nr. 652/2009, structura organizatorică a Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești a fost modificată.

A fost înființată Direcția de implementare a proiectelor finanțate din împrumuturi externe (DIPFIE), structură fără personalitate juridică ce funcționează ca unitate de management a proiectului⁵⁰ în vederea asigurării cadrului pentru managementul proiectelor cu finanțare din împrumuturi externe.

Un alt compartiment nou creat este Unitatea de Implementare a Proiectelor (UIP),⁵¹ ce se află la nivelul Direcției Programe Europene (DPE) și care are ca scop principal coordonarea, programarea, implementarea și monitorizarea programelor/proiectelor/contractelor finanțate de UE din fonduri PHARE și din fonduri Facilitatea de

tranziție.⁵² A fost instituită Unitatea de management public și planificare strategică (UMPPS), organizată la nivel de serviciu în cadrul Ministerului.⁵³ Rolul UMPPS este de asistență și de coordonare: ea acordă îndrumare în domeniul managementului organizațional și asigură coordonarea activității în domeniul planificării strategice la nivelul Ministerului.

Pe lângă aceste modificări în structura organizatorică din cadrul Ministerului, a fost adăugat și un corp de control al ministrului, cu atribuții de verificare și control în toate domeniile de activitate ale ministerului.⁵⁴

Corpul de control acționează în baza cererilor formulate de ministrul justiției, efectuând, printre

⁵⁰ A se vedea Art. 185, alin. (1) din Regulamentul din 21/06/2010.

⁵¹ A se vedea Art. 27 din HG nr. 652/2009, modificată.

⁵² A se vedea Regulamentul din 21/06/2010, Art. 181, §2 "Unitatea de implementare a programelor", alin. (1)-(4).

⁵³ Art. 28 din GH nr. 652/2009, modificată.

⁵⁴ A se vedea Art. 21, alin. (1) din HG nr. 652/2009, modificată și Titlul VII, Cap. 2 din Regulamentul din 21/06/2010 de organizare și funcționare a Ministerului Justiției.

altele, activități de cercetare prealabilă a faptelor sesizate ca abateri disciplinare care vizează notarii publici, executorii judecătorești, dar și personalul de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor din cadrul ministerului. De asemenea, atribuțiile sale de control se aplică și în ceea ce privește modul de organizare și de desfășurare a formelor de examinare pentru dobândirea calității de executor judecătoresc și de notar public, pentru ocuparea posturilor vacante, pentru promovarea sau avansarea personalului din cadrul ministerului, dar și din instituțiile și unitățile aflate în subordinea sau coordonarea acestuia.⁵⁵

Schimbările în ceea ce privește organizarea și structura Ministerului Justiției sunt salutare din cel puțin două motive: din rațiuni de management financiar, constituindu-se premisele pentru creșterea calității gestionării fondurilor administrate de minister, și de combatere a neregulilor, prin instituirea corpului de control.

Totodată, remarcăm că atribuțiile corpului de control al ministrului justiției se apropie, în domenii precum cel al abaterilor disciplinare ale judecătorilor și procurorilor, de cele exercitate de Consiliul Superior al Magistraturii, ceea ce va duce la acutizarea conflictului dintre puterile statului, și în particular dintre Ministerul Justiției și magistrați.

Ulterior în august 2010, executivul a aprobat o nouă reorganizare a Ministerului Justiției și a stabilit numărul maxim de personal cu care ministerul va funcționa începând cu data de 1 septembrie 2010. Pe lângă măsura de diminuare a numărului de posturi, se vor desființa și direcțiile generale din cadrul ministerului, urmând ca direcțiile să fie coordonate direct de ministru sau de demnitarul ori înaltul funcționar desemnat de acesta. Aceasta este decisă la mai puțin de o lună de la ultima modificare a Regulamentului de organizare și funcționare a Ministerului Justiției

⁵⁵ A se Art. 78 lit. a)- r) din Regulament din 21/06/2010 de organizare și funcționare a Ministerului Justiției, publicat în MOF nr. 455 - 05/07/2010, cu modificările și completările ulterioare.

II.1.6. Statistica oficială în România

Lege nr. 226/2009, modificată în 2010, privind organizarea și funcționarea statisticii oficiale în România a fost adoptată ca urmare a nevoii de a oferi un cadru legal stabil și clar cu privire la domeniul statisticii din România, reglementat până în prezent de OG 9/1992..

Astfel legislația națională trebuia armonizată cu legislația europeană în materie, iar sistemului statistic național integrat în sistemul statistic european. De asemenea, asumarea și punerea în aplicare a principiilor fundamentale ale statisticii oficiale și ale Codului European de Bunelor Practici în acest domeniu, constituirea, dezvoltarea și coordonarea sistemului statistic național prin asigurarea unui cadru cuprinzător, unitar și coerent de dezvoltare continuă și durabilă a procesului statistic la nivel național, au fost factori determinanți cu privire la adoptarea acestei legi. Constituirea unei baze solide de cunoaștere pentru fundamentarea prin date statistice a procesului decizional la nivel macro și micro economic, corelarea necesității de date statistice la nivel național cu informarea statistică internă asupra activităților curente ale structurilor autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, eficientizarea Sistemului Statistic Național prin degrevarea acestuia de sarcinile de acoperire a nevoilor de date și informații statistice cu caracter administrativ au constituit elemente importante în expunerea de motive cu privire la această lege.⁵⁶

Modificarea legii la numai un an de la adoptarea ei relevă că la momentul adoptării legii nu a fost consacrat un mecanism prin care să se poată garanta corectitudinea datelor și transparența decizională în cadrul Consiliului.⁵⁷ Elementul central al modificării și

completării Legii nr. 226/2009 îl reprezintă transparența decizională din cadrul Consiliului Statistic Național și verificarea corectitudinii datelor prelucrate în cadrul Sistemului Statistic Național. În acest sens Consiliul Statistic Național a fost supus controlului Parlamentului prin numirea membrilor și adoptarea rapoartelor anuale. Acest demers a fost însă considerat ca fiind neconstituțional și în dezacord cu Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, conform punctului de vedere al Guvernului. Astfel, regăsim în Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului cu privire la cazurile în care cele două Camere se întrunesc în ședințe comune, la art. 1 pct. 21 că acestea pot efectua și alte numiri în funcții care, potrivit legii, intră în competența Parlamentului precum și la pct. 27 conform căruia Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședințe comune și în alte situații în care birourile permanente ale celor două Camere consideră necesară convocarea lor în ședință comună.

Având în vedere importanța Sistemului Statistic Național pentru societate și pentru politicile publice care sunt în curs de desfășurare, precum și pentru cele viitoare, această completare se impunea, fiind esențială pentru buna aplicare a legii. De altfel, pentru reflectarea în programele Sistemului Statistic Național a cerințelor tuturor categoriilor de utilizatori de date, în vederea asigurării caracterului obiectiv, transparent și științific al activității de statistică oficială, Consiliul trebuia să cuprindă reprezentanți din partea Parlamentului României încă de la momentul adoptării legii în forma inițială.

⁵⁶

<http://www.cdep.ro/proiecte/2008/500/40/2/em542.pdf>

⁵⁷ Conform prevederilor Legii nr. 226/2009 art. 11 a fost înființat Consiliul Statistic Național pe lângă Institutul Național de Statistică, ca organ

consultativ „pentru reflectarea în programele Sistemului statistic național a cerințelor tuturor categoriilor de utilizatori de date, în vederea asigurării caracterului obiectiv, transparent și științific al activității de statistică oficială și pentru minimizarea eforturilor de raportare a furnizorilor de date.”

De asemenea, în contextul modificării și completării Legii nr. 226/2009, în 2010 aceasta a fost completată cu prevederile Regulamentului (CE) nr. 223/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2009 privind statisticile europene precum și cu celelalte modificări din domeniu survenite la nivel european. Astfel, considerăm că modificare legii statisticii oficiale românești prin punerea în acord a acesteia cu reglementările europene recente, precum și prin stabilirea și asumarea de către Parlamentul României a rolului de garant al accesului la informațiile publice și a asigurării obiectivității datelor statistice oficiale, reprezintă o conștientizare și o responsabilizare cu privire la nevoia de concepere și consacrare a acestui gen de mecanisme de asigurare a respectării legii, în toate domeniile de interes național.

O altă modificare importantă o reprezintă semnificația și aplicarea principiilor fundamentale cărora se supune statistica oficială, principiul independenței profesionale fiind completat față de vechea formă și definit în acord cu scopul acestei legi. Astfel, independența profesională a fost definită prin consacrarea faptului că statisticile trebuie dezvoltate, elaborate și difuzate într-un mod independent, în special în ceea ce privește alegerea tehnicilor, a definițiilor, a metodologiilor și a surselor care urmează să fie utilizate, precum și a momentului și a conținutului tuturor formelor de difuzare, în lipsa oricărei presiuni din partea unor grupuri politice sau de interese ori din partea autorităților naționale sau comunitare, fără a aduce atingere cerințelor instituționale, cum ar fi dispozițiile bugetare privind instituțiile comunitare sau naționale ori definirea necesităților statistice.⁵⁸

⁵⁸ Legea nr. 226/2009 privind organizarea și funcționarea statisticii oficiale în România, art. 5 alin. 1, lit. a).

II.1.7. Sistemul Informatic Național de Semnalări și participarea României la Sistemul de Informații Schengen

Prin Legea nr. 141/2010 a fost înființat Sistemul Informatic Național de Semnalări prin care România devine oficial țară participantă la Sistemul de Informații Schengen. Acest sistem este destinat să asigure posibilitatea, pentru autoritățile naționale competente, ca prin intermediul unei proceduri automate să efectueze tranzacții cu privire la semnalările pe care le conține, în scopul îndeplinirii atribuțiilor legale. Printre acestea se numără introducerea datelor referitoare la persoane sau bunuri cu privire la care au fost dispuse unele măsuri, în condițiile legii, în vederea realizării unui interes public, a respectării regimului liberei circulații a persoanelor și bunurilor sau a asigurării ordinii și siguranței publice și a prevenirii unor amenințări la adresa securității naționale. Sistemul de Informații Schengen este cea mai mare bază comună de date din Europa cu privire la menținerea siguranței publice, suportului acordat poliției și sistemului judiciar, precum și cu privire la cooperarea și realizarea controlului frontierelor externe. Statele participante introduc date cu privire la persoanele dispărute și urmărite, informații cu privire la bunuri pierdute sau furate precum și date cu privire la interdicțiile intrare în spațiu. Aceste informații pot fi accesate extrem de rapid de către poliție și de către celelalte organe participante la lupta împotriva crimei organizate și menținerea ordinii și siguranței naționale. Acest sistem acoperă în prezent majoritatea statelor din Uniunea Europeană, inclusiv Norvegia, Islanda și Elveția.⁵⁹

Astfel, conform legii Ministerul Administrației și Internelor, prin Centrul Național SIS, este responsabil cu implementarea, funcționarea și securitatea SINS, precum și cu asigurarea accesului autorităților naționale competente la SINS.

Această lege este o etapă importantă în procesul cu privire la aderarea la spațiul comunitar Schengen, acest proces presupunând pregătirea și adoptarea măsurilor necesare eliminării punctelor vamale naționale. Asigurarea condițiilor necesare participării României la schimbul de date cu statele membre Schengen prin Sistemul de Informații Schengen este o măsură obligatorie în definitivarea cu succes a procesului de aderare a țării la spațiul de liberă circulație. Sistemul va contribui, conform expunerii de motive privind necesitatea adoptării legii, la întărirea cooperării între autoritățile române cu competențe specifice în domeniul controlului trecerii frontierei de stat, al respectării regimului vamal, al eliberării vizelor și permiselor de ședere, precum și al celorlalte controale și activități specifice efectuate de organele de poliție sau de către alte autorități în scopul asigurării ordinii și siguranței publice.

De asemenea, această lege a fost supusă dezbaterii publice conform procedurii instituite de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Argumentul fundamental al adoptării acestei legi poate fi rezumat prin motto-ul Sistemului de Informații Schengen, respectiv „*Protejăm o Europă fără frontiere interne*”. Prin adoptarea acestei legi legiuitorului român este în acord cu cele de mai sus, respectiv realizarea cadrului legal inerent unei exercitări a suveranității naționale în comun cu autorități și organe naționale din alte state europene.

59

<http://www.council.europa.eu/showPage.aspx?id=1157&lang=en>

II.1.8. Oficiul Național al Registrului Comerțului

Ca urmare a faptului că Registrul Comerțului a căpătat atribuții noi⁶⁰, precum și datorită nevoii de eficientizare a activității acestuia, s-a elaborat un nou regulament de organizare și funcționare al Oficiului Național al Registrului Comerțului (ONRC).⁶¹ Acesta prevede introducerea arhivării electronice a cererilor de înregistrare și a documentelor aflate în susținerea acestora depuse la Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul București⁶² și restructurarea compartimentelor de activitate, în funcție de fluxul operațiunilor determinate de legislația privind soluționarea cererilor de înregistrare.⁶³

O altă noutate este înființarea Buletinului procedurilor de insolvență, unde vor fi publicate citațiile, convocările și notificările actelor de procedură efectuate de instanțele judecătorești după deschiderea procedurii reorganizării judiciare și a

falimentului.⁶⁴ Publicarea acestor documente în Buletin înlocuiește citarea, convocarea și notificarea actelor de procedură efectuate individual față de participanții la proces, cu excepția celor cu domiciliul sau reședința în străinătate, acestea fiind prezumate a fi îndeplinite la data publicării. Ca o mențiune generală la informatizarea registrelor, arhivelor și actelor oficiale ale instituțiilor publice. Structura organizatorică și schema de personal a ONRC au fost modificate pentru a face posibilă reducerea de posturi stabilită de nou regulament.

În plus, în scopul realizării unei practici unitare a oficiilor registrului comerțului de pe lângă tribunale, a fost înființată Comisia de analiză și practică unitară a Oficiilor Registrului Comerțului de pe lângă tribunale, care va elabora puncte de vedere. Membrii săi sunt numiți anual prin decizia directorului general.⁶⁵

Trebuie observat, însă, că noul Regulament al ONRC nu a fost complet adaptat la actuala legislație în materie. Cu toate că, prin OUG nr. 116/2009, a fost operată o schimbare semnificativă în ceea ce privește procedurile de înregistrare la Registrul Comerțului prin retragerea judecătorului delegat și prin transferul competenței de soluționare a cererilor de înregistrare către directorul oficiului și/sau persoanei sau persoanelor desemnate de către acesta, în Regulamentul din 2010 această modificare nu a fost integrată.⁶⁶

⁶⁰ OUG nr. 116/2009 din 29/12/2009 pentru instituirea unor măsuri privind activitatea de înregistrare în registrul comerțului, aprobată prin Legea nr. 84/2010 din 13/05/2010, publicată în MOF nr. 323 - 17/05/2010.

⁶¹ Regulament din 05/02/2010 de organizare și funcționare a Oficiului Național al Registrului Comerțului și a oficiilor registrului comerțului de pe lângă tribunale, publicat în MOF nr. 109 - 18/02/2010; a se vedea și Hotărâre nr. 83/2010 din 05/02/2010 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Național al Registrului Comerțului și a oficiilor registrului comerțului de pe lângă tribunale, publicat în MOF nr. 109 - 18/02/2010.

⁶² A se vedea Art. 22 referitor la Direcția registrul comerțului central computerizat din Regulamentul din 05/02/2010 de organizare și funcționare a Oficiului Național al Registrului Comerțului și a oficiilor registrului comerțului de pe lângă tribunale

⁶³ Prin OUG nr. 116/2009, au fost instituite noi măsuri privind procesul de înregistrare la ONRC în scopul fluidizării procedurilor aferente activității comerciale și pentru asigurarea respectării termenelor de eliberare și de soluționare a documentelor necesare comercianților în desfășurarea activității lor.

⁶⁴ A se vedea Art. 5 alin. (1) lit. j) din Regulamentul din 05/02/2010.

⁶⁵ A se vedea Art. 11 alin. (1) și (2) din Regulamentul din 05/02/2010.

⁶⁶ OUG nr. 116/2009 a intrat în vigoare la data de 30 decembrie 2009. Ea a fost aprobată cu modificări de Legea nr. 84/2010, care a intrat în vigoare la data de 20 mai 2010. Între aceste date, la 18 februarie 2010, a fost publicat în MOF Regulamentul de organizare și funcționare a ONRC.

Situația descrisă mai sus oferă, un exemplu de necorelare între actele normative și cele administrative, cu consecințe negative asupra coerenței aplicării cadrului legal în vigoare și cu

consecințe nefaste asupra mediului de afaceri, creând un cadru instabil și neclar cu privire la relația operatorilor economici cu registrul comerțului.

II.1.9. Consiliul Superior al Magistraturii

În 2010 au avut loc alegeri pentru desemnarea unei noi componente a Consiliului Superior al magistraturii. Deși desfășurate alegerilor nu a fost lipsită de comentarii și obiecții, este îngrijorător pentru statul de drept, democrația și climatul de integritate din România ceea ce s-a petrecut după validarea alegerilor de către Senat. Curtea Constituțională a admis contestațiile formulate împotriva celor două hotărâri ale Senatului, de validare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, creând un precedent deosebit de grav, asupra a două spețe care nu erau de competența Curții, căci nu priveau probleme constituționale, ci priveau probleme legale.

Curtea Constituțională a României a făcut publice la începutul lunii februarie motivările deciziilor prin care se declară neconstituționale hotărârile Senatului de validare a listei magistraților aleși în CSM precum și a reprezentanților societății civile. Este vorba despre Decizia nr.53/2011 prin care se constată neconstituționalitatea Hotărârii Plenului Senatului nr.43/2010 privind validarea magistraților aleși în CSM și Decizia nr.54/2011, prin care se constată neconstituționalitatea Hotărârii Plenului Senatului nr.31/2010 privind alegerea celor doi reprezentanți ai societății civile.

În pronunțarea acestor decizii, Curtea Constituțională a realizat un control de legalitate, iar nu de constituționalitate, dovadă în acest sens fiind înseși motivările Curții, ceea ce constituie o depășire a competențelor sale constituționale și legale. Astfel comportându-se, Curtea a încălcat principiul separației puterilor în stat, substituindu-se pe de o parte în drepturile Senatului de a decide în materii date exclusiv în competența sa, iar pe de altă parte

instanțelor de drept comun care ar fi fost competente să cenzureze un act de drept administrativ. Societatea civilă avertizează că această conduită vulnerabilizează excesiv o instituție constituțională - Consiliul Superior al Magistraturii – chemată să apere independența justiției, dar care nu este independentă în gestionarea propriului proces de alegere a membrilor, ca urmare a ingerințelor Curții Constituționale.

Societatea civilă a protestat, din păcate fără rezultat, și față de restrângerea dreptului său ocrotit prin lege de a participa la viața publică și de a contribui la funcționarea democratică a instituțiilor statului, prin reprezentanții desemnați. Această limitare a drepturilor societății civile este urmarea deciziei prin care unuia dintre reprezentanții societății civile i-a fost "revocat" mandatul de membru al CSM, deși potrivit principiului reciprocității, cine acordă un mandat trebuie să îl și revoce, iar Curtea nu se afla în această situație. Pentru a decide astfel Curtea Constituțională a analizat probe administrate la dosar - procedură specifică instanțelor de drept comun, însă nu a asigurat și egalitatea de arme a părților întrucât probele aparțineau doar uneia dintre acestea. Mai mult, Curtea, deși în cunoștință de cauză, a ignorat faptul că exista pe rolul Curții de apel un dosar în curs de soluționare cu privire la aspectele analizate.

Prin cele două decizi pronunțate, Curtea a adus atingere în mod grav drepturilor individuale ale membrilor aleși ai CSM față de care acestea produc efecte. Astfel, Curtea Constituțională înțelege să decidă cu privire la aspecte care se află deja pe rolul instanțelor de drept comun, antepunându-se în cauzele respective. Rezultă că într-o societate în care

respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor trebuie să reprezinte fundamentul vieții democratice, instituția fundamentală în asigurarea acestora încalcă în mod grav dreptul individual la apărare și a dreptul la un proces echitabil, libertatea de asociere și prezumția de nevinovăție, recunoscute și garantate de constituție și de toate convențiile internaționale în materie de protecție a drepturilor omului.

Ne vedem obligați să avertizăm că situația creată este de natură să destabilizeze grav sistemul național de integritate ca urmare a dezechilibrului evident creat între diferite instituții fundamentale: Senatul, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, sistem judiciar, și nu în ultimul rând cetățenii, organizați în structurile societății civile.

II.2 Combatere

II.2.1 Strategia Consiliului Național de Integritate 2011

Consiliul Național de Integritate întrunește deopotrivă rolul de garant al independenței și de supervisor instituțional al Agenției Naționale de Integritate, precum și pe cel de organism reprezentativ cu competențe în domeniul elaborării strategiilor Agenției, având capacitatea recunoscută de lege de a formula recomandări referitoare la strategia și activitatea Agenției de evaluare a averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților.

În considerarea rolului instituțional al Consiliului în relația sa cu Agenția, dar și a observațiilor și criticilor la adresa CNI formulate de Comisia Europeană în rapoartele privind progresele înregistrate de România în cadrul MCV, acesta a inițiat un proces de elaborare a unui document strategic care să conțină principiile directe de funcționare ale Consiliului.

Una dintre principalele critici aduse a fost legată de faptul că documentul strategic nu pleacă de la problemele concrete întâmpinate de CNI în trecut și care au fost semnalate de diferite rapoarte ale Comisiei Europene sau ale altor entități, așa cum ar fi lipsa capacității CNI de a analiza strategiile operaționale, rapoartele de activitate, sau de audit privind managementul ANI, un exemplu în sugestiv fiind și nedemararea procedurii pentru numirea unui vicepreședinte pentru Agenție timp de doi ani.

Față de documentul inițial, organizațiile neguvernamentale au formulat o serie de propuneri pentru conceperea unei strategii care să cuprindă toate elementele necesare pentru atingerea obiectivelor CNI. Astfel a fost abordată problema principiilor și valorilor CNI, fiind extinsă baza la care trebuie să se raporteze conduita CNI la o listă care include Integritatea, legalitatea, predictibilitatea, transparența, corectitudinea, eficacitatea, eficiența, respectarea drepturilor omului, răspunderea și protecția avertizorilor în interes public.

De asemenea, societatea civilă a propus amendamente care să permită Consiliului să se implice în eliminarea procedurilor neclare de relaționare între cele două organisme, participând prin analiza realizată și observațiile formulate în acest stadiu a priori adoptării strategiei CNI, la consacrarea neechivocă a rolului stabilit de lege în sarcina CNI privitor la ANI. În acest sens au fost formulate propuneri de restructurare și grupare a obiectivelor și măsurilor inițiale, pentru a permite abordarea integrată a tuturor acestora.

TI Romania recomandă continuarea eforturilor depuse până în prezent de către autorități prin adoptarea unui set de măsuri complementare pentru creșterea integrității publice. TI Romania apreciază că acest demers de elaborare a unui document de strategie reprezintă un semn de maturitate

instituțională a CNI, aflat deja la al doilea mandat, și consideră că pentru finalizarea acestuia este util un proces de consultare și conlucrare, care să asigure atât eficiența și comprehensivitatea documentului, dar și recunoașterea și asumarea acestuia de către toți actorii interesați.

Este totodată necesar ca efortul de planificare strategică să fie însoțit și de elaborarea unui plan de măsuri concrete și a unui calendar de realizare a acestora, ținând cont de resursele disponibile. Odată adoptată, Strategia trebuie să fie un document de referință care să asigure direcțiile și consecvența acțiunilor viitoare, iar planul de acțiune trebuie să rămână un document viu, care să poată fructifica sau

remedia experiențele trecute și viitoare, și care să permită adaptarea la realitățile socio-economice, astfel încât să se asigure eficiența activității CNI.

După modelul Strategiei CNI, TI Romania recomandă ca pentru eficientizarea activității structurii de control a averilor și intereselor, să fie realizată și o Strategie instituțională a Agenției Naționale de Integritate, care să asigure viziunea și direcțiile concrete de acțiune ale acesteia, în contextul cadru normativ astfel cum a fost modificat în toamna anului trecut. Între principalele obiective ale unei astfel de strategii se numără creșterea transparenței și predictibilității conduitei Agenției.

II.1.2. Agenția Națională de Integritate

Legea 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative a fost adoptată în urma declarării ca neconstituționale a unui număr de prevederi din Legea nr. 144/2007. Noua lege a apărut astfel sub auspiciile Deciziei nr. 415/2010 a Curții Constituționale a României în conformitate cu care au fost declarate neconstituționale normele care instituiau o prezumție de dobândire a averii în mod ilicit, fiind răsturnată sarcina probei, altfel spus cel acuzat trebuia să dovedească faptul că e nevinovat. Curtea a observat și sancționat, de asemenea, faptul că inspectorii de integritate desfășurau activități de cercetare, anchetă, în cadrul cărora administrau și evaluau probe. Consecința juridică a acestor acte era cristalizată prin întocmirea unui act de constatare, cu efecte juridice similare rechizitoriului, sub aspectul sesizării instanței de judecată.

De asemenea, Curtea a constatat că obligativitatea de a publica declarațiile de avere și de interese pe paginile de internet nesocotesc dreptul la respectul și ocrotirea vieții private, consacrat prin art. 26 din

Legea fundamentală.⁶⁷ Având în vedere aceste lucruri, opțiunile Guvernului pentru noul act normativ a fost unul de acoperire a neregularităților constituționale semnalate de către Curtea Constituțională și de compensare a elementelor eliminate pentru asigurarea continuității instituționale a ANI și pentru asigurarea sustenabilității funcției de control administrativ al averilor și al situațiilor de incompatibilitate și de conflict de interese.

Prin urmare, noua reglementare propune măsuri legislative ce vizează, pe de o parte, o mai mare claritate și concizie în reglementarea obligațiilor de integritate și transparență în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, precum și o altă abordare a mecanismului de depunere a declarațiilor de patrimoniu sau interese și a procedurilor derulate în cadrul ANI. Nevoia de a realiza aceste obiective trebuie să respecte principiul supremației legii, Constituția României și celelalte acte normative în domeniu, așa cum sunt Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici,

⁶⁷ Decizia nr. 415/2010 a Curții Constituționale a României

modificată și completată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Acest lucru este imperativ necesar în considerarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, respectiv art. 13 care instituie regula unicității reglementării în materie, precizând că dispozițiile trebuie integrate organic în sistemul legislației, textele de același nivel și având același obiect fiind cuprinse într-un singur act normativ. Procesul de legiferare interzice clar instituirea acelorași reglementări în două sau mai multe acte normative, sancțiunea identificării acestui lucru fiind abrogarea sau concentrarea materiei în reglementări unice.

Astfel, în procesul modificării legii, Ministerul care a înaintat proiectul și Parlamentul chemat să analizeze și să voteze proiectul au fost nevoiți urmărească realizarea unui echilibru între garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și necesitatea unei proceduri eficiente de asigurare a integrității și transparenței în exercitarea funcțiilor publice. Prin urmare, scopul legiuitorului trebuie să coreleze principiul transparenței cu privire la patrimoniul și interesele persoanelor din funcții publice, pentru asigurarea îndeplinirii cu integritate a funcției publice cu respectarea drepturilor și libertățile fundamentale.

Elementul de noutate adus de noua lege este introducerea obligației de completare a două tipuri de declarații – cele destinate publicității și cele confidențiale. În timp ce declarațiile de patrimoniu și de interes confidențiale vor fi cele care se întocmesc și în prezent, cele destinate publicității nu vor cuprinde elemente care ar putea afecta viața privată a persoanei, inclusiv adresele imobilelor din declarația de patrimoniu.

Procedurile de funcționare ale Agenției sunt diferite față de cele cuprinse în reglementările anterioare, acestea consacrand statutul de organ administrativ al ANI.. Astfel, inspectorii realizează o activitate de analiză a patrimoniului existent la data exercitării funcțiilor sau demnităților publice, a potențialelor

conflicte de interese sau incompatibilități. Rezultatul final al activității inspectorului de integritate este un raport de evaluare pe care trebuie să îl trimită instituțiilor competente pentru soluționare, în funcție de natura situației descoperite.

Prezenta lege a suferit un intens periplu constituțional. Președintele a cerut controlul constituțional a priori, invocând un conflict de competență decizională între Camera Deputaților și Senat. Neconstituționalitatea anumitor prevederi a condus la declararea neconstituționalității legii în integralitatea sa prin Decizia 1018/2010 a Curții Constituționale. În urma acestei decizii Comisia juridică a Camerei Deputaților a reexaminat această lege și a aprobat amendamentele propuse.

În egală măsură, în noul text de lege, continuă să fie neclară distincția între noțiunile de conflict de interese și incompatibilitate. Cu toate că textul le tratează distinct ca denumire, acesta le atribuie același regim juridic și nu le corelează cu Legea nr. 78/2000. Mai mult, textul nu disjunge între conflicte de interese și incompatibilități existente, potențiale și aparente, cu toate că practica a arătat necesitatea introducerii acestor distincții juridice.

Nu în ultimul rând, includerea posibilității de delegare a calității de ordonator principal de credite către secretarul general al Agenției nu răspunde unor necesități de ordin legal, economic sau managerial și nu se poate justifica prin raportare la criteriile de selecție a secretarului general, a căror elaborare rămâne în continuare în afara sferei de competență a Consiliului Național de Integritate. Reamintim că funcția de secretar general al Agenției nu a fost prevăzută în textul Legii 144/2007, ea fiind rezultatul unei decizii de oportunitate a președintelui Agenției. Nereglementarea acestei funcții în viitoarea Lege privind Agenția Națională de Integritate pentru a da posibilitatea flexibilizării prototipurilor de planuri manageriale aplicabile, care să nu includă necesarmente activitatea unui secretar general ar fi fost o soluție mult mai oportună decât alegerea căii de reglementare.

Totodată, ar fi trebuit eliminate din textul legii referințele la comisia de evaluare a Consiliului Național de Integritate, la fel ca și din celelalte prevederi ce reglementează modul de organizare a Consiliului, întrucât instituirea unui astfel de organism conduce practic la restrângerea celor mai importante atribuții ale Consiliului la membrii comisiei, ceea ce încalcă spiritul legii și denaturează rolul CNI.

Un alt aspect de reținut este legat de necesitatea eliminării grilei de salarizare proprii pentru inspectorii de integritate ai Agenției, în lumina și spiritul noilor reglementări în materie, aceștia trebuind să fi fost asimilați unor categorii de funcționari publici deja existente. În ceea ce îi privește membrii Consiliului Național de Integritate, aceștia ar fi trebuit să fie indemnizați de instituțiile pe care le reprezintă în Consiliu, în temeiul unui contract de mandat, și nu de către Agenția Națională de Integritate.

Rezultă din cele de mai sus că proiectul de lege, în ansamblul său, deși vizibil îmbunătățit în raport cu variantele anterioare, nu a răspuns în mod suficient obiectivelor generale de politică publică anticorupție ale României și ale celui de-al doilea obiectiv stabilit prin Mecanismul de Cooperare și Verificare

Noua formă a legii ANI, și a atribuțiilor sale, forma și organizarea acesteia reprezintă o încercare de

resuscitare contra cronometru a unei legi care nu a fost concepută și gândită profund. Declararea ca fiind neconstituțională a unui număr semnificativ și de esență legii ANI, în forma sa inițială relevă un act normativ fără o coloană vertebrală juridică. Având în vedere lipsurile evidente ale reglementării se impune un alt tip de abordare a problemei pe care aceasta o reglementează, conceperea unei legi noi ferită de vicii constituționale trebuind să fie una dintre prioritățile legiuitorului. În acest context trebuie menționat Mecanismul de cooperare și verificare (MCV) înființat, în decembrie 2006, prin Decizia 2006/928 a Comisiei Europene, una dintre cele patru condiționări fiind crearea unui organism pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului.

Consecința a fost crearea Agenției Naționale de Integritate care, însă, a deviat de la scopul său, mecanismul instituit fiind negativ sancționat de către Curtea Constituțională. Precizăm totuși că forma actuală a legii abordează domeniul integrității într-un mod mult mai atent cu privire la persoana celui evaluat. Celeritatea cu care a fost elaborat actul normativ care să pună în acord cu Constituția legea de funcționare a Agenției, pune sub semnul întrebării studiile obligatorii care trebuie realizate înaintea adoptării unei legi, în special una de importanța celei privind domeniul corupției, transparenței instituționale și a integrității funcționarilor publici.

II.1.3. Poliția locală

Legea nr. 155/2010 a fost adoptată pentru înființarea poliției locale și stabilirea cadrului său legal de funcționare, atribuțiile, competențele și mijloacele recunoscute de lege prin care aceasta își poate atinge obiectivele. Această lege vine să reglementeze situația incertă a polițiștilor comunitari și neclaritățile cu privire la competența acestui serviciu. Conform legii 371/2004 privind înființarea și funcționarea Poliției Comunitare au fost desființate corpurile de

gardieni publici, patrimoniul acestora fiind preluat de către structurile de poliție comunitară înființate în municipii, orașe și comune. Aceste structuri au fost create pentru o mai bună gestionare a realităților locale, același act normativ prevedea și posibilitatea pentru consiliile județene de a înființa Servicii publice de pază a obiectivelor de interes județean.

Acest nou act normativ vine să rezolve problemele identificate până în prezent cu privire la organizarea și funcționarea Poliției Comunitare, precum și cele apărute în activitatea polițiștilor comunitari care sunt funcționari publici sau personal contractual. Legea conține prevederi privind organizarea, atribuțiile, personalul și dotarea logistică și materială a instituției. Proiectul Legii Poliției Locale a reprezentat o prioritate pentru legiuitor în considerarea clarificării atribuțiilor poliției comunitare, considerate insuficiente de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul municipiilor reședință de județ, unde problemele specifice care intrau în competența poliției comunitare sunt de o mai mare complexitate. De asemenea, atribuțiile poliției comunitare nu sunt clar delimitate de cele ale altor structuri cu care ar putea intra în conflict de competență cu aceasta din urmă, capacitatea de pregătire și de intervenție a personalului poliției comunitare fiind redusă în absența prevederilor normative în acest sens, lipsește cadrul legal cu privire la uzul de armă.

Toate aceste probleme menționate mai sus, au fost cauza adoptării Legii nr. 155/2010 a Poliției locale, care prevede anumite atribuții mai ample pentru polițiștii locali comparativ cu cei comunitari, fiind prevăzute noi domenii de competență, pe lângă cele în vigoare, în special în domeniul siguranței rutiere și ordinii publice.

Din textul actualei legi, rezultă că polițiștii locali, proveniți din structurile poliției comunitare, care au atribuții în domeniul ordinii și liniștii publice, precum și cei cu atribuții în domeniul circulației rutiere sunt

obligați ca, în termen de 5 ani, să urmeze un program de formare inițială organizat într-o instituție de învățământ din cadrul Ministerului Administrației și Internelor. Problema prevederii normative fiind rezolvată rămâne în discuție problema pregătirii efective a personalului din cadrul poliției locale, în textul legii nefiind precizate modalitățile prin care acesta va dobândi anumite competențe necesare desfășurării activității specifice, precum și utilitatea practică a acestei dispoziții, având în vedere că programul de formare durează 3 luni. Obligația de a participa la acest program este pentru primii 5 ani facultativă, respectiv o persoană poate face parte dintr-o structură cu atribuții în domeniul asigurării ordinii și liniștii publice timp de 5 ani, fără să aibă o pregătire inițială imperativ necesară pentru a exercita o funcție dintr-un domeniu esențial al statului de drept. În acest fel, siguranța oferită de către polițiștii locali este și va fi mai mult ipotetică dacă nu se va impune obligația formării din primele momente ale exercitării funcției, problema ridicării gradului de profesionalism și eficiență nefiind atins nici în reglementarea prezentă.

Astfel, noua instituție va duce la creșterea gradului de protecție al cetățeanului, atribuțiile din domeniul circulației rutiere și al asigurării ordinii și liniștii publice venind în sprijinul actualelor structuri ale poliției române. Aplicarea în practică și eficiența polițiștilor locali va rămâne însă ipotetică atâta timp cât gradul de profesionalism al acestora nu va suferi anumite îmbunătățiri prin reglementarea responsabilă a pregătirii lor inițiale și continue.

II.2.4. Cooperarea polițienească internațională

Cooperarea polițienească internațională a fost redefinită în anul 2010 pentru a se armoniza cu reglementările și pentru a se adapta la practicile de la nivel european. Au fost reglementate și obligațiile referitor la crearea unui cadru logistic adecvat pentru realizarea unei protecții eficiente a datelor cu caracter personal împotriva distrugerii accidentale

sau ilegale, pierderii, modificării, dezvăluirii sau accesului neautorizat.⁶⁸

Această lege vine să asigure punerea în practică a deciziei UE privind simplificarea schimbului de

⁶⁸

Art. 3¹ din Legea nr. 201/2010.

informații și date operative între autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre. Dispozițiile legii precizează termenul în care sunt soluționate solicitările cu privire la datele și informațiile operative solicitate de către autoritățile competente. Acestea sunt stabilite în considerarea caracterului urgent al informațiilor solicitate, respectiv a fost introdus un termen de 8 ore în cazul cererilor urgente, 3 zile - în cazul cererilor urgente, dacă transmiterea datelor sau a informațiilor operative solicitate în termen de 8 ore implică un efort disproporționat cu scopul urmărit și o săptămână în cazul cererilor fără caracter urgent⁶⁹. În situația în

care cererile de date și informații operative se referă la alte fapte decât infracțiunile prevăzute la art. 85 alin. (1) din Legea nr. 302/2004, cu modificările și completările ulterioare, ori dacă aceste date sau informații operative nu figurează într-un sistem de evidență automat accesibil direct autorităților române, termenul de transmitere este de 14 zile.

Autoritățile române au posibilitatea intervenției cu privire la informațiile pe care le transmite omologilor europeni, pentru o siguranță sporită a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor români fiind preferabilă o consacrare a obligativității informării autorităților române cu privire la fazele utilizării acelor date, ipoteza facultativă de intervenție a organelor române în acest proces consacrată de către prezenta lege eliminând avantajul unei posibile asistențe a autorităților române pentru persoana în cauză.⁷⁰ Există și posibilitatea desfășurării de acțiuni comune de combatere a criminalității pe teritoriul României, în acest caz legea clarificând condițiile în care acest lucru poate fi realizat cu respectarea legilor țării. Acțiunile comune care pot fi desfășurate de către autoritățile competente se vor afla sub conducerea directă a unui reprezentant al autorității competente române, acțiunile desfășurându-se conform legii române. Deși de regulă acțiunile se desfășoară în prezența reprezentanților români, există posibilitatea realizării de către reprezentanții autorităților competente străine a unor acte pe teritoriul român fără a fi asistați în mod obligatoriu

⁶⁹ Art. 85 alin. (1) Următoarele infracțiuni, indiferent de denumirea pe care o au în legislația statului emitent, dacă sunt sancționate de legea statului emitent cu o pedeapsă sau cu o măsură de siguranță privativă de libertate a cărei durată maximă este de cel puțin 3 ani, nu vor fi supuse verificării îndeplinirii condiției dublei incriminări:

1. participarea la un grup criminal organizat;
2. terorismul;
3. traficul de persoane;
4. exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă;
5. traficul ilicit de droguri și substanțe psihotrope;
6. traficul ilicit de arme, muniții și substanțe explozive;
7. corupția;
8. fraudă, inclusiv cea care aduce atingere intereselor financiare ale Comunităților Europene în înțelesul Convenției din 26 iulie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene;
9. spălarea produselor infracțiunii;
10. falsificarea de monedă, inclusiv contrafacerea monedei euro;
11. fapte legate de criminalitatea informatică;
12. infracțiuni împotriva mediului, inclusiv traficul ilicit de specii de animale pe cale de dispariție și de specii și soiuri de plante pe cale de dispariție;
13. facilitarea intrării și șederii ilegale;
14. omorul, vătămarea corporală gravă;
15. traficul ilicit de organe și țesuturi umane;
16. răpirea, lipsirea de libertate în mod ilegal și luarea de ostatici;
17. rasismul și xenofobia;
18. furtul organizat sau armat;
19. traficul ilicit de bunuri culturale, inclusiv antichități și opere de artă;
20. înșelăciunea;
21. racketul și extorcarea de fonduri;
22. contrafacerea și pirateria produselor;

23. falsificarea de acte oficiale și uzul de fals;
24. falsificarea de mijloace de plată;
25. traficul ilicit de substanțe hormonale și alți factori de creștere;
26. traficul ilicit de materiale nucleare sau radioactive;
27. traficul de vehicule furate;
28. violul;
29. incendierea cu intenție;
30. crime aflate în jurisdicția Curții Penale Internaționale;
31. sechestrarea ilegală de nave sau aeronave;
32. sabotajul.

⁷⁰ Art. 23³ din Legea 201/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 103/2006 privind unele măsuri pentru facilitarea cooperării polițienești internaționale.

de către reprezentanți ai autorității competente române⁷¹.

Reprezentanții autorităților competente străine au dreptul purtării uniformei precum și dreptul de a purta arme și a le folosi doar în caz de legitimă apărare, aceștia având un statut asimilat omologilor lor români în privința infracțiunilor comise de către ei sau împotriva lor,⁷² cu mențiunea că se supun dispozițiilor specifice activității desfășurate ale țării care i-a detașat.⁷³

Evoluțiile legislative pe care le observăm în diferite domenii naționale reprezintă pașii care sunt efectuați de către autorități înspre armonizarea legislației naționale cu normele europene, în această categorie intrând OUG nr. 103/2006 privind unele măsuri pentru facilitarea cooperării polițienești internaționale și Legea 141/2010 privind înființarea, organizarea și funcționarea Sistemului Informatic Național de Semnalări și participarea României la Sistemul de Informații Schengen, recent adoptate.

⁷¹ Aceasta se acordă în special:
a) pentru exercitarea eficientă a controalelor la frontiera de stat și pentru supravegherea acesteia;
b) în cazul unor evenimente majore cu dimensiune transfrontalieră;
c) în cazul unor reuniuni de masă, dezastre și accidente grave;
d) în cadrul unor operațiuni comune.

⁷² Art. 187¹⁰ din Legea nr. 302/2004 privind cooperarea internațională în materie penală.

⁷³ Art. 23¹⁴ din Legea 201/2010.

II.2.5. Agenția Națională de Administrare Fiscală – Garda Financiară

Prin OUG nr. 46/2009,⁷⁴ Garda Financiară va încheia acte de control pentru stabilirea stării de fapt fiscale, precum și pentru constatarea împrejurărilor privind săvârșirea unor fapte prevăzute de legea penală în domeniul financiar-fiscal, sesizând, după caz, organele de urmărire penală.⁷⁵ De asemenea, aceasta va constata acte și fapte care au avut ca efect evaziunea și fraudă fiscală, stabilește implicațiile fiscale ale acestora și dispune, în condițiile Codului de procedură fiscală, luarea măsurilor asigurătorii sesizând organele de urmărire penală.⁷⁶ În același timp, Garda Financiară va putea exercita controlul operativ și inopinat.⁷⁷ Odată cu prevederile OUG nr. 105/2009⁷⁸ au apărut și schimbări în structura de conducere a secțiilor județene ale Gărzii Financiare.

Conform noului regulament de organizare și funcționare aprobat prin HG comisarii Gărzii Financiare au dreptul de a stabili valoarea contribuțiilor convenite bugetului general consolidat sustrate de la plată, urmând să sesizeze, după caz, organele de urmărire penală.⁷⁹ Mai mult, s-a instituit posibilitatea luării măsurilor asigurătorii de către organele Gărzii Financiare pentru prevenirea situațiilor în care contribuabilii își înstrăinează bunurile din patrimoniu, cu consecința îngreunării recuperării prejudiciului fiscal.⁸⁰

Astfel, atribuțiile Gărzii Financiare au crescut în intensitate și întindere. Confiscarea bunurilor,⁸¹ participarea la efectuarea perchezițiilor,⁸² legitimarea și stabilirea identității administratorilor unităților controlate⁸³ se apropie, cu riscul suprapunerii, de cele ale poliției, parchetelor și ale inspectorilor fiscali. Observăm, astfel, că extinderea atribuțiilor echivalează cu lărgirea rolului acestei structuri instituționale ce acționa preponderent pe palierul combaterii a evaziunii fiscale, către palierul de sancțiune. Schimbarea de față este de natură să întărească lupta împotriva evaziunii fiscale și, în același timp, să creeze breșe pentru abuzuri.

Considerăm că modificările instituționale de acest tip nu pot crea singure premisele unei lupte mai eficiente împotriva evaziunii fiscale. Este nevoie, în egală măsură, de măsuri de politici publice care să asigure profesionalizarea sporită a comisariilor Gărzii Financiare astfel încât competențele crescute ale acestora să fie exercitate în mod riguros. Totodată, trebuie asigurate pârghiile legale necesare pentru prevenirea și combaterea exceselor de putere și a abuzurilor.

În plus, nu putem uita faptul că, în urma unor acțiuni ale DNA și a unei campanii media cu privire la corupția de la nivelul Administrației Naționale a Vămilelor, la începutul anului 2011 s-a decis la nivelul guvernului ca atribuțiile Gărzii Financiare și a Autorității Naționale a Vămilelor să treacă direct sub coordonarea ANAF, păstrându-se structurile teritoriale, dar dispărând ca entități autonome structurile centrale.

⁷⁴ OUG nr. 46/2009 din 13/05/2009 privind îmbunătățirea procedurilor fiscale și diminuarea evaziunii fiscale, publicată în MOF nr. 347 - 25/05/2009, cu modificările și completările ulterioare.

⁷⁵ A se vedea Art. 3 alin. (4) OUG nr. 46/2009.

⁷⁶ A se vedea Art. 3 alin. (7) din OUG nr. 46/2009.

⁷⁷ A se vedea Art. 3 alin. (1) din OUG nr. 46/2009.

⁷⁸ OUG nr. 105/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice.

⁷⁹ A se vedea Art. 11, alin. (3) din HG nr. 1324/2009.

⁸⁰ A se vedea Art. 9 alin. (4) din HG nr. 1324/2009.

⁸¹ A se vedea Art. 7 alin. (4) pct. 6 din Regulament 2010 de organizare și funcționare a Gărzii Financiare.

⁸² A se vedea Art. 7 alin. (4) pct. 9 din Regulament 2010 de organizare și funcționare a Gărzii Financiare.

⁸³ A se vedea Art. 7 alin. (4) pct. 14 din Regulament 2010 de organizare și funcționare a Gărzii Financiare.

II.2.6. Departamentul de Luptă Antifraudă

Organizarea și funcționarea Departamentului de Luptă Antifraudă a fost modificată de trei ori în perioada de monitorizare cuprinsă în prezentul Raport.

În primul rând, prin Decizia nr. 1.555 din 17 noiembrie 2009, Curtea Constituțională a decis că prevederea din OUG nr. 94/2009 care enumera atribuțiile principale ale DLAF este neconstituțională.⁸⁴ Rațiunea invocată a fost aceea că alineatul citat stabilea atribuții ale DLAF în domeniul controlului fondurilor provenite din asistența financiară acordată de Uniunea Europeană României, care, potrivit Curții Constituționale, încălcau rolul de control al Curții de Conturi, exercitat, prin Autoritatea de audit, asupra resurselor financiare de proveniență comunitară.

Ulterior Deciziei Curții Constituționale, OUG nr. 115/2009 a modificat OUG nr. 25/2007⁸⁵ în sensul că a eliminat DLAF din coordonarea viceprim-ministrului, acesta rămânând în subordinea primului-ministru și sub conducerea unui secretar de stat.⁸⁶

În contextul descris mai sus, observăm că eșafodajul instituțional al DLAF a fost afectat în mod negativ de intervenția instanței constituționale în sensul în care aceasta i-a anulat atribuțiile, punându-i sub semnul întrebării continuitatea instituțională. Situația actuală

reclamă adoptarea unui nou act normativ care să reglementeze activitatea DLAF și care să pună în acord atribuțiile și competențele acestuia cu decizia pronunțată de Curtea Constituțională.

Amintim că Secretariatul General al Guvernului a elaborat deja o propunere de Hotărâre privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Lupta Antifraudă.⁸⁷

Cu toate acestea, în proiectului de act normativ, sunt enumerate aceleași atribuții principale ale DLAF care au făcut obiectul Deciziei nr. 1.555 a Curții Constituționale și care au fost declarate neconstituționale.⁸⁸ În egală măsură, potrivit propunerii, Departamentul rămâne în structura aparatului de lucru al Guvernului și în subordinea primului ministru, condus de un șef cu rang de secretar de stat.⁸⁹ Nu putem reține, deci, o propunere de schimbare normativă consistentă în ceea ce privește cadrul de organizare și funcționare al DLAF.

Pe cale de consecință, apreciem că proiectul de act normativ, care nu ține seama de hotărârea Curții Constituționale și care nu aduce o îmbunătățire materială la eșafodajul instituțional anterior Deciziei instanței constituționale, nu se justifică pentru o eventuală aprobare de către Guvern.

⁸⁴ Este vorba de Art. 7 alin. (4) din OUG nr. 94/2010 din 29/08/2009 pentru asigurarea continuității activității unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, publicat în MOF nr. 602 - 31/08/2009.

⁸⁵ OUG nr. 25/2007 privind stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 270 din 23 aprilie 2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 99/2008, cu modificările și completările ulterioare

⁸⁶ A se vedea Art. 13 pct. 2 din OUG nr. 115/2009 din 23/12/2009 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, publicat în MOF nr. 919 - 29/12/2009.

⁸⁷ A se vedea Proiectul de act normativ la adresa http://www.sgg.ro/nlegislativ/docs/2010/03/c2hsnkmb4z1q6tqi_3y7.pdf și Nota sa de Fundamentare la http://www.sgg.ro/nlegislativ/docs/2010/03/xjmc917vf5b_34hd8gs2.pdf. Ultima accesare: 09.09.10.

⁸⁸ A se vedea Art. 2 alin. (1)- (2) din Proiectul de act normativ „Hotărâre privind organizarea și funcționarea Departamentului de Luptă Antifraudă - DLAF” al Secretariatului General al Guvernului

⁸⁹ A se vedea Art. 9 alin. (1) din Proiectul de act normativ „Hotărâre privind organizarea și funcționarea Departamentului de Luptă Antifraudă - DLAF”.

II.3. Sancționare

II.3.1. Expertiza tehnică judiciară și extrajudiciară

Noua reglementare instituie un nivel mai ridicat de siguranță experților judiciari, prin asigurarea plăți onorariilor și deconturilor datorate într-un sistem mai simplu și mai eficient.

Astfel, textul anterior al art. 18 a fost modificat prin Legea nr. 208/2010, consfințind raportul contractual dintre partea care solicită expertiza și expertul judiciar. De asemenea, pentru executarea conform legii și opozabilitatea actului, un exemplar original al contractului va fi depus la dosarul cauzei cu cel puțin 5 zile înainte de termenul stabilit pentru depunerea raportului de către expertul tehnic judiciar sau specialistul numit.⁹⁰

De asemenea, au fost reglementate dispozițiile privind dobândirea calității de expert. Textul actului normativ modificat, delimitează expres expertiza tehnică judiciară, adică cea realizată la cererea organelor de urmărire penală, instanțele judecătorești sau alte organe cu atribuții jurisdicționale, de expertiza tehnică extrajudiciară realizată la cererea persoanelor fizice sau juridice.⁹¹

Astfel, modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară este o înregistrare pozitivă din punct de vedere al protejării

experților tehnici judiciari, având în vedere că prin acestea se va realiza și o diminuare a disfuncționalităților în relația experților judiciari cu părțile, organele de urmărire penală, precum și celelalte organe cu atribuții jurisdicționale și instanțele judecătorești. Pe de altă parte, însă nu s-a considerat necesară introducerea unor prevederi legale care să stabilească anumite standarde de integritate și obiectivitate în activitatea desfășurată de către experți. Considerăm că introducerea unei dispoziții în capitolul privind răspunderea și sancțiunile aplicabile experților, referitor la aplicabilitatea dispozițiilor Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, se impunea, în scopul realizării unui cadru legal mai clar, eficient și neechivoc. Potrivit prevederilor Legii nr. 161/2003, funcționarul public nu poate deține o altă funcție și nu poate desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, acest lucru presupunând o specificare, în textul Ordonanței Guvernului nr. 2/2000, pentru realizarea unei aplicabilități unitare, în conformitate cu spiritul și litera legii. De asemenea, era oportună introducerea unei atribuții noi pe lângă celelalte deja consfințite de lege în sarcina Biroului central pentru expertize tehnice judiciare, sau completarea celei deja existente de la art. 32, lit. b)⁹² din O.G. nr.

⁹⁰ Art. 18 din Ordonanței Guvernului nr. 2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară a fost modificat prin pct. 10 din Legea nr. 208/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2000

⁹¹ Art. 12 alin. 3 din Ordonanței Guvernului nr. 2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară a fost modificat prin pct. 6 din Legea nr. 208/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2000.

⁹² "Art. 32. - Biroul central pentru expertize tehnice judiciare are următoarele atribuții:

a) coordonează, îndrumă și controlează din punct de vedere administrativ activitatea de expertiză tehnică judiciară;

b) ia măsurile necesare pentru întocmirea, actualizarea și publicarea pe pagina de internet a Ministerului Justiției a tabelului nominal cuprinzând experții tehnici judiciari, cu datele de identificare, pe

2/2000, respectiv obligativitatea introducerii unui tabel cu persoanele având calitatea de experți judiciari care au pierdut-o, sunt suspendați ca urmare a începerii unei acțiuni penale împotriva lor, sau au fost sancționați pentru diverse abateri profesionale, nerespectare a regimului incompatibilităților, conflictului de interese, etc.

Astfel, sub rezerva amendamentelor de mai sus, modificare și completarea O.G. nr. 2/2000 privind organizarea activității de expertiză tehnică judiciară și extrajudiciară, va contribui la stabilizarea și realizarea unei mai bune cooperări între experți, părți și celelalte organe jurisdicționale, precum și la o mai bună protecție a drepturilor celor implicați în acest proces.

specialități și pe județe, respectiv pe municipiul București, în funcție de domiciliul acestora;

c) ia măsurile necesare pentru întocmirea tabelului nominal și a listei nominale cuprinzând experții tehnici judiciari, respectiv specialiștii care pot efectua expertize tehnice judiciare și pentru comunicarea acestora birourilor locale pentru expertize tehnice judiciare;

d) organizează desfășurarea examenului și interviului pentru atribuirea calității de expert tehnic judiciar;

e) emite autorizația de expert tehnic judiciar, în care se menționează cel puțin numele și prenumele expertului și specializarea acestuia;

f) studiază practica de efectuare a expertizelor tehnice judiciare, în vederea generalizării celor mai eficiente metode de efectuare a acestora;

g) organizează activitatea de perfecționare a pregătirii experților tehnici judiciari și a specialiștilor;

h) îndrumă metodologic și ia măsuri pentru îmbunătățirea calității expertizelor;

i) propune conducerii Ministerului Justiției folosirea fondului de 10%, potrivit dispozițiilor prezentei ordonanțe;

j) exercită atribuțiile prevăzute în prezenta ordonanță privind stabilirea și sancționarea abaterilor săvârșite de experții tehnici judiciari.”

II.3.2. Mecanismul de promovare la Înalta Curte de Casație și Justiție

Începutul anului 2011 a fost marcat de evoluții importante în ceea ce privește sistemul judiciar, una dintre acestea fiind constituirea noului Consiliul Superior al Magistraturii, în urma alegerilor desfășurate anul trecut.

Printre primele activități pe care noul CSM a fost chemat să le soluționeze s-a regăsit finalizarea procedurii de promovare în funcții de execuție la Înalta Curte de Casație și Justiție. Aceasta fusese inițiată de fostul CSM și avea în vedere etapele stabilite prin Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, explicitate prin Hotărârea nr. 366/2010. Potrivit acestora promovarea în funcția de judecător la ICCJ se face de către CSM, dintre persoanele care au obținut calificativul "foarte bine" la ultima evaluare, nu au fost sancționați disciplinar, s-au remarcat în activitatea profesională și au o vechime în funcția de judecător sau procuror de cel puțin 12 ani

Procedura în vigoare a fost criticată în repetate rânduri din mai multe considerente, între ele regăsindu-se faptul că este o procedură derogatorie de la toate celelalte aplicabile pentru promovarea pe funcții de execuție în cadrul sistemului judiciar. În speță este singura promovare pe funcții de execuție care nu presupune promovarea unui concurs, care implică aplicarea unor criterii obiective de evaluare a tuturor candidaților. O altă problemă pe care a ridicat-o această procedură este legată de derularea interviului în fața plenului CSM, plen din care fac parte atât reprezentanți ai ICCJ dar și ai unor instanțe subordonate, ceea ce conduce la ideea că un magistrat care accede la un nivel profesional superior este evaluat de magistrați care se află pe trepte profesionale inferioare. Totodată din plenul CSM fac parte și magistrați procurori, dar și reprezentanți ai societății civile. Suplimentar, evaluarea candidaților are caracter hiper-specializat, adresându-se exclusiv acelor competențe necesare ocupării postului pentru

care se candidează, și mai puțin o evaluare a competențelor generale în magistratură. Nu în ultimul rând evaluarea pe bază de interviu ridică numeroase semne de întrebare vis-a-vis de obiectivitatea acesteia și de măsura în care aceasta riscă să fie părtinitoare sau nu.

În acest context procedural, plenul CSM întrunit în data de 18 ianuarie a fost pus în situația de a alege între aplicarea unei proceduri criticate din motive pertinente sau de a decide elaborarea unei noi proceduri mai transparente și mai obiective. Soluția aleasă nu a fost cea mai fericită dat fiind că decizia în cazul tuturor magistraților candidați era stabilită *ab initio* în sensul respingerii acestora din considerente de formă, legate de necesitatea încheierii unei proceduri deja inițiate, și mai puțin de fond.

La nivelul CSM a fost deja inițiată revizuirea procedurii de promovare la ICCJ, în acest moment fiind elaborate propuneri de modificare a Ghidului privind selecția candidaților pentru funcția de judecător la ICCJ, aprobat prin Hotărârea Plenului CSM nr. 366/13.05.2010.

Recomandăm soluționarea cu celeritate a problemelor legate de promovarea la ICCJ prin declanșarea unui amplu proces consultativ în vederea revizuirii procedurilor existente în mod transparent. TI Romania susține solicitarea venită din chiar interiorul sistemului de a institui un sistem transparent și accesibil, respectiv organizarea unui concurs organizat la nivel național, care să cuprindă toate ramurile dreptului nu numai aceea în care este specializat candidatul, în vederea unei aprecieri exhaustive a pregătirii și competențelor sale.

Considerăm de asemenea că este utilă stabilirea unei proceduri prealabile care să permită o preselecție a candidaților, la susținerea efectivă a examenului urmând să intre cei care au încheiat pozitiv, conform unui punctaj stabilit în funcție de diferite criterii specifice, faza de pre-selecție.

Pe de altă parte apreciem că actualele propuneri de modificare nu satisfac pe deplin condițiile pentru asigurarea unui proces de promovare mai eficient, dat fiind că pentru moment nu au fost rezolvate problemele de obiectivare a evaluării, o limită în acest sens punând înseși textele de lege incidente.

Totodată, în perspectiva intrării în vigoare a noilor coduri, ICCJ va avea un rol crucial în asigurarea practicii unitare și în interpretarea corectă a noilor dispoziții, pentru un act de justiție de calitate. În acest sens, se impune rigoare și obiectivitate în selectarea magistraților care funcționează aici pe principiul „cei mai buni dintre cei mai buni”.

II.3.3. Ministerul Administrației și Internelor. Cercetarea penală a personalului din MAI

În septembrie 2009, Ministrul Administrației și Internelor a emis Ordinul nr. 216/2009⁹³ prin care a conferit Corpului de Control și Direcției de Audit Intern atribuții de cercetare penală asupra cadrelor ministerului. Prin acest ordin, ofițerii de poliție judiciară din Corpul de Control și de la Direcția Generală Control și Audit Intern sau din alte structuri ce au atribuțiuni de control din cadrul MAI pot efectua acte de cercetare penală asupra funcționarilor publici, polițiști, cadre militare în activitate, personal contractual, soldați și gradați voluntari care au raporturi de serviciu cu MAI, precum și elevi sau studenți înmatriculați în instituțiile de învățământ ale ministerului.⁹⁴

Ordinul nr. 216/2009 prevede că în ceea ce privește infracțiunile de corupție, infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție ori în legătură directă cu infracțiunile de corupție, în care este implicat personalul Ministerului Administrației și Internelor, anumite acte de cercetare penală vor fi efectuate de către ofițerii de poliție judiciară din cadrul Direcției

Întregul sistem judiciar necesită o reformă structurată pentru a răspunde nevoilor de justiție ale societății, și pentru aceasta este nevoie de o politică publică coerentă și comprehensivă, care să conducă la modificările legislative necesare. Parte din problemele pe care le ridică promovarea la ICCJ sunt de natură legislativă și ele vor putea fi soluționate definitiv numai prin astfel de amendamente. Cu toate acestea CSM este chemat să ofere soluții pertinente atât pe termen scurt, în actualul context, cât și pe termen mediu și lung, ceea ce presupune și modificări legislative.

Generale Anticorupție.⁹⁵ În schimb, în ceea ce privește alte infracțiuni decât cele de corupție, în care sunt implicate organele de cercetare ale poliției judiciare, actele de cercetare penală vor fi efectuate de către ofițerii de poliție judiciară din cadrul Corpului de control al Direcției generale control și audit intern sau din celelalte structuri de control aparținând unităților Ministerului Administrației și Internelor.⁹⁶ Același ordin prevede că polițiștii numiți în funcții de conducere de către ministru, secretarii de stat și/ sau secretarul general, polițiștii numiți în funcție de către directorii generali/ directorii unității din aparatul central și directorii din cadrul Aparatului Central și al structurilor/unităților subordonate Ministerului Administrației și Internelor pot fi cercetați penal doar de către organele de cercetare ale poliției judiciare din cadrul Corpului de control al Direcției generale control și audit intern.⁹⁷

⁹³ Ordin nr. 216/2009 din 10/09/2009 privind cercetarea penală a personalului din structurile Ministerului Administrației și Internelor, publicat în MOF nr. 631 - 23/09/2009

⁹⁴ A se vedea Art. 2 lit. a) și Art. 3, alin. (1) din Ordinul nr. 216/2009.

⁹⁵ A se vedea Art. 5 din Ordinul nr. 216/2009.

⁹⁶ A se vedea Art. 6 alin (1) din Ordinul nr. 216/2009.

⁹⁷ A se vedea Art. 6 alin. (2) din Ordinul nr. 216/2009.

II.3.3. Direcția Națională Anticorupție

Potrivit rapoartelor DNA, această instituție a fost marcată, în 2010, de însemnate evoluții cantitative și calitative în ceea ce privește activitatea proprie.

De reținut că, în aceeași perioadă, instanța constituțională a respins toate excepțiile de neconstituționalitate legate de OUG nr. 43/2002⁹⁸, confirmând de fiecare dată concordanța dintre legea fundamentală și dispozițiile textului legal invocat.⁹⁹

Tot legat de acest aspect, s-a confirmat deseori că, în practică, procesele în care DNA a sesizat instanțele de judecată și, în special, pronunțările în cauzele de mare corupție au fost tergiversate prin suspendarea judecării ca urmare a sesizării Curții Constituționale, pentru excepții de neconstituționale.

În acest context, oportunitatea unei intervenții legislative pentru asigurarea unei durate rezonabile a procedurilor judiciare a fost, în cele din urmă, luată în considerare, după respingerea definitivă de către Senat, în 2009, a proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură penală și a Codului de procedură civilă, ce avea în vedere eliminarea obligativității suspendării judecării cauzelor pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate, nu au mai fost luate alte măsuri normative. Un nou proiect de lege care abrogă prevederea potrivit căreia „pe perioada soluționării excepției de neconstituționalitate judecarea cauzei se suspendă”,¹⁰⁰ a fost votat în Camera Superioară a Parlamentului, cameră decizională, reușind să fie adoptat la limită cu 69 de voturi pentru, alături de o abținere și 41 de voturi împotriva.¹⁰¹

⁹⁸ OUG nr. 43/2002 din 04/04/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, publicat în MOF nr. 244 - 11/04/2002, cu modificările și completările ulterioare.

⁹⁹ A se vedea lista Sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate privind OUG nr. 43/2002: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act?ida=35775&p_ag=2

¹⁰⁰ A se vedea Art. 29 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 din 18/05/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (r2), publicată în MOF, Partea I nr. 643 din 16/07/2004.

¹⁰¹ A se vedea Fișa Propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală de la Senat <http://webapp.senat.ro/sergiusenat.proiect.asp?cod=14459&pos=0&NR=L706&AN=2009> .

III. Evoluții ale politicilor publice

III.1. Prevenire

III.1.1. Delegarea legislativă și normele de tehnică legislativă

Legea nr. 376/2009¹⁰² completează art. 26 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor¹⁰³ prin introducerea unei derogări de la prevederea anterioară. Odată cu noua completare, Guvernul care își încetează mandatul în condițiile prevăzute de Constituție va putea iniția, în condițiile amintite și în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, proiecte de lege vizând: ratificarea unor tratate internaționale, bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat și privind responsabilitatea fiscală.¹⁰⁴ Legea a fost adoptată în contextul în care la sfârșitul anului 2009 guvernul nu putea depune în Parlament legea bugetului, în urma votării moțiunii de cenzură pe 13 octombrie 2009. La acestea se adăuga și necesitatea îndeplinirii angajamentelor guvernului față de FMI și UE. Astfel, pornind de la aceste argumente punctuale, au fost prelungite prerogativele de natură legislativă ale Guvernului asupra unor domenii de maximă importanță pentru gestionarea sectorului public, dincolo de limitele mandatului constituțional al acestuia.

Consecințele acestor derogări s-au reflectat ulterior în Legea nr. 9/2010 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe¹⁰⁵, care a împuternicit Guvernul ca, în perioada cuprinsă între momentul intrării în vigoare a legii, adică 17 ianuarie 2010, și data reluării lucrărilor Parlamentului în prima sesiune ordinară a anului 2010, să emită ordonanțe în domeniile finanțelor publice și economiei, justiției, sănătății, transporturilor, mediului, administrației publice și internelor, dar și în ceea ce privește prorogarea sau modificarea unor termene prevăzute în acte normative cu putere de lege. Printre cele mai importante domenii din ramura finanțelor și economiei în care a intervenit Guvernul prin ordonanțele sale se numără modificarea și completarea Legii nr. 30/1991 privind organizarea și funcționarea controlului financiar și a Gărzii financiare, cu modificările ulterioare.

OUG nr. 61/2009 modifică prevederi ale legii privind tehnica legislativă. Prima modificare se referă la posibilitatea Guvernului de a-și asuma răspunderea pe anumite proiecte de legi, fără să existe studiile de impact. Anterior Curtea Constituțională a decis că Guvernul își poate asuma răspunderea pentru proiecte de legi atunci când acestea manifestă urgență în reglementarea unor relații sociale importante. Or, conform dispozițiilor Legii nr. 24/2000, studiile de impact necesită o perioadă de 6 luni pentru a fi elaborate. A doua modificare se

¹⁰² Legea nr. 376/2009 pentru completarea art. 26 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în MOF nr. 835 din 03/12/2009.

¹⁰³ Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁰⁴ A se vedea Art. 26 alin (3) și (4) din Legea nr. 90/2001, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁰⁵ Legea nr. 9/2010 din 14/01/2010 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, publicată în MOF nr. 30 din 14/01/2010.

referă la posibilitatea de a modifica legile adoptate, dar neintrate în vigoare, motivându-se că de la data adoptării până la data intrării în vigoare relațiile sociale care erau guvernate de norma juridică se pot modifica și atunci, pentru ca legea să nu intre în vigoare și să producă efecte dăunătoare, ea trebuie să poată fi modificată. Această modificare este nejustificată în condițiile în care asumarea răspunderii Guvernului nu înlătură necesitatea existenței unor estimări ale costurilor și beneficiilor aduse în plan economic și social prin adoptarea proiectului de lege. Dimpotrivă, ele ar trebui să fundamenteze decizia Guvernului de angajare a răspunderii.

Este, însă, reintrodusă obligativitatea anexării studiilor de impact la „proiecte de legi de importanță și complexitate deosebită” (s.n.) și la proiecte de legi de aprobare a ordonanțelor simple.¹⁰⁶ Această prevedere nu a existat în Legea nr. 24/2000, dar fusese introdusă prin Legea nr. 49/2007¹⁰⁷ Din 2009 prin OUG nr. 61/2009 studiile de impact nu au mai fost obligatorii pentru, decizia fiind din nou una contextuală, determinată de necesitatea.

Așa cum au fost ele formulate la sfârșitul anului 2009 modificările privind tehnica legislativă reprezintă introducerea arbitrariului în redactarea și adoptarea proiectelor de legi. Nu poate exista o predictibilitate a sistemului legislativ de vreme ce studiile de impact asupra noii legislații sunt subiect de ajustare legislativă în funcție de necesitățile fiecărui guvern, generate mai degrabă de dispute politice decât de necesitatea de a urmări interesul public. De asemenea, posibilitatea de a modifica legile care nu au intrat încă în vigoare accentuează acest caracter arbitrar, supus intervențiilor grupurilor de interese nelegitime, al sistemului legislativ.

¹⁰⁶ A se vedea Art. 29 alin. lit d) din Legea nr. 24/2000, republicată în MOF nr. 777 din 25/08/2004, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁰⁷ Legea nr. 49/2007 din 13/03/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în MOF nr. 194 din 21/03/2007.

III.1.2 Administrația Publică Centrală

Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013

Această Strategie a fost adoptată de Guvern, în septembrie 2008, în vederea îmbunătățirii calității și simplificării reglementărilor naționale la nivelul administrației publice centrale. Această strategie a fost gândită în două etape. O primă etapă, coordonată de Secretariatul General al Guvernului, a fost dedicată susținerii mediului de afaceri pentru creșterea competitivității acestuia. O a doua etapă, coordonată de Ministerul Administrației și Internelor, a fost consacrată reducerii sarcinilor administrative, simplificării procedurilor și reducerii costurilor implicate.

Într-adevăr, o actualizare a Strategiei a fost operată printr-un Memorandum privind Planul de Acțiune pentru implementarea Strategiei, aferent anului 2009, ce prevede o serie de măsuri cu termene de finalizare cuprinse în anul 2009. Cu toate acestea, un raport comprehensiv asupra gradului de realizare a planului de acțiuni aferent anului 2009 sau un raport intermediar cu privire la stadiul implementării Strategiei 2008-2013 nu sunt încă disponibile.

Pe lângă aceste aspecte, Strategia nu îndeplinește criteriile de redactare a unui document de politici publice riguros întrucât îi lipsesc elementele de detaliu referitoare la resursele materiale și umane alocate, dar și detalii referitoare la calendarul asumat. De asemenea, ea este deficitară și în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea întrucât nu setează indicatori de performanță și nu ia în calcul riscurile asociate și condițiile pentru punerea în aplicare a măsurilor. Totodată, Strategia nu stabilește un nivel minim de transparență a procesului implementării, monitorizării și evaluării ei: ea nu setează obligația de publicitate privind raportarea periodică privind stadiul de implementare.

Apreciem, deci, necesitatea ca documentul de strategie să fie regândit pentru perioada de implementare rămasă, în sensul afinării și detalierii secțiunilor evidențiate ca incomplete, dar și în sensul

introducerii obligației instituțiilor participante la implementare, de a aplica standardele minime de transparență referitoare la procesul de implementare a acestei politici publice.

Sistemul Electronic Național

Prin Legea 161/2003 s-a instituit obligația autorităților administrației publice de a aplica procedura electronică pentru furnizarea de informații și servicii publice prin.¹⁰⁸ Totodată, a fost înființat Sistemul Electronic Național ca sistem informatic de utilitate publică.¹⁰⁹

În 2009, prin GH 862/2009 a fost creat registrul electronic al instituțiilor și autorităților administrației publice din România, instituindu-se totodată și obligația acestor autorități de a sesiza orice schimbare care intervine în statutul lor.¹¹⁰

Prin intermediul acestui sistem electronic, toți contribuabilii de la nivel național au posibilitatea de a depune online nouă tipuri de declarații către instituțiile publice.¹¹¹ Serviciile publice electronice de depunere a declarațiilor prin Sistemul Electronic Național pot fi utilizate în baza deținerii unui certificat electronic valid emis de către operatorul sistemului.¹¹² Până la adoptarea Legii nr. 329/2009¹¹³,

¹⁰⁸ A se vedea Art. 14 din Legea 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, publicată în MOF nr. 279- 21/04/2003.

¹⁰⁹ A se vedea Art. 9 din Legea 161/2003, cu modificările și completările ulterioare.

¹¹⁰ A se vedea Art. 2, alin. (1) și (2) din HG nr. 1085/2003, modificată și completată de HG nr. 862/2009.

¹¹¹ A se vedea Anexa 2 la HG nr. 1085/2003, modificată și completată de HG nr. 862/2009.

¹¹² A se vedea Art. 3¹ din HG nr. 1085/2003, modificată și completată de HG nr. 862/2009.

¹¹³ Lege nr. 329/2009 din 05/11/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar

certificatul electronic era emis de operatorul Sistemului Electronic Național, adică de Agenția pentru Serviciile Societății Informaționale (ASSI). Ea a fost desființată prin divizare, o parte din atribuții fiind preluată de către Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională (CNMSI), iar o alta de Centrul Național „România digitală” (CNRD), două structuri cu personalitate juridică nou instituite în subordinea Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale și finanțate integral de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale.¹¹⁴ Potrivit legislației actuale, CNMSI este noul operator al Sistemului Electronic Național.

Modificările înregistrate mai sus sunt salutare din perspectiva fluidizării și eficientizării activităților administrației publice și a prevenirii corupției mici, cu precădere. Operaționalizarea Sistemului Electronic Național și instituirea Registrului electronic al instituțiilor și autorităților administrației publice din România sunt de natură să asigure și să faciliteze un acces sporit la informațiile publice pentru utilizatorii de internet. Totuși, implementarea acestei politici s-a dovedit a fi deficitară mai ales având în vedere instabilitate instituțională generată de reorganizarea unui mare număr de instituții publice în 2009 și 2010.

Internațional, publicată în MOF nr. 761 - 09/11/2009.

¹¹⁴ A se vedea HG nr. 1439/2009 din 18/11/2009 privind înființarea Centrului Național de Management pentru Societatea Informațională și a Centrului Național "România Digitală", publicată în MOF nr. 857 - 09/12/2009.

III.1.3 Documentul - cadru privind prevenirea corupției în administrația publică locală 2011 – 2015

Context

În cadrul adoptării unui noi Strategii naționale anticorupție, Ministerul Administrației și Internelor, a elaborat, prin intermediul Unității de Politici Publice, Documentul-cadru privind prevenirea corupției în administrația publică locală 2011 – 2015 și planul de acțiuni corespunzător.

Observații generale

O primă observație este aceea că Documentul supus dezbaterii publice conține atât elemente ale unui document de cadru strategic, cât și elemente de strategie, creându-se astfel o serie de neconcordanțe.

Documentul cadru nu ia în calcul situația existentă la nivelul reglementărilor și practicilor administrative pe care România le-a adoptat sub SNA I și pentru închiderea capitolului de negociere cu UE, aspecte esențiale de la care Strategia trebuia să pornească pentru a reduce proasta implementare a regulilor deja existente. Strategia ar trebui să ia în discuție respectarea și implementarea în bune condiții a reglementărilor existente și care au fost construite într-un sistem comprehensiv menit să asigure prevenirea corupției și crearea unui climat ridicat de integritate publică.

În ceea ce privește definițiile operaționale ale corupției pe care documentul le propune, acestea sunt marginale față de definițiile de lucru pe care sistemul românesc trebuie să le utilizeze. Astfel, definiția corupției prevăzută în Convenția ONU împotriva Corupției, ratificată prin Legea 365/2004 de către România, este „abuzul puterii încredințate în scopul obținerii unor beneficii de natură privată”. Această definiție este mai cuprinzătoare față de toate aspectele fenomenului corupției și reprezintă un angajament al României evaluabil din doi în doi ani, în cadrul mecanismului de *peer review* al UNODC. Alte definiții operaționale cu relevanță mai mare, pe care sugerăm MAI să le utilizeze, sunt cele din Convențiile Europene Civilă și Penală împotriva Corupției, adoptate de Consiliul Europei și ratificate de

România în 2002, asupra cărora România este evaluată o dată la 3 ani de către GRECO.

Desigur, putem aprecia și definițiile aplicabile funcționarilor ONU sau cele cuprinse în studii și rapoarte ale Băncii Mondiale ca fiind interesante și relevante pentru o cercetare academică, însă mai puțin aplicabile unui document cadru de strategie la nivelul sectorului public, elaborat și asumat de Guvernul României, parte la o serie de Convenții al căror studiu îl recomandăm cu căldură.

În ceea ce privește evaluarea corupției, documentul cadru reține în mod pertinent faptul că o evaluare a fenomenului corupției la nivel absolut nu este posibilă, însă conchide în mod eronat că toate evaluările iau în considerare percepția cetățenilor asupra fenomenului. Ori este cunoscut experților în domeniu că există studii și indici care se bazează și pe percepția mediului de afaceri și a experților ne-rezidenți. Un exemplu de asemenea studiu îl reprezintă *Corruption Perception Index* al Transparency International, diferit de *Global Corruption Barometer* al aceleiași instituții.

De asemenea, pentru buna planificare strategică în domeniul prevenirii corupției, recomandăm să fie luate în considerare și evaluările corupției din perspectiva factorilor de risc și a altor indici compoziți care fac parte din metodologiile de *rating* a Agențiilor Internaționale sau ale comunității investitorilor.

Apreciem în mod deosebit faptul că în Introducere au fost prezentate cele mai recente date de analiză a percepției publicului românesc asupra corupției, ca element realist de răspuns din partea administrației.

De aceea, considerăm că o analiză calitativă succintă a înțelesului datelor prezentate ar crea elementul de plus valoare a prezentării unor asemenea date.

În prezentarea situației actuale, evaluarea este una relativ limitată întrucât, deși multe din evaluările fenomenului corupției iau într-adevăr în considerare percepțiile cetățenilor asupra fenomenului, aceștia fiind cel mai aproape de acesta, nu trebuie ignorate și evaluările unor categorii mai clar delimitate, cum ar fi cea a oamenilor de afaceri. Percepția acestora asupra corupției din cadrul administrației publice locale este un reper extrem de important, cu atât mai mult cu cât corupția este un impediment în calea dezvoltării economice la nivel local și o frână pentru investițiile străine.

Solicităm în mod imperativ realizarea unei corecții în capitolul *Context* fără de care documentul este lipsit în mare parte de orice utilitate și fezabilitate. În concret, ne exprimăm un puternic dezacord cu opinia conform căreia „principiul fundamental al autonomiei locale care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților de la acest nivel, nu permit tratarea acestei problematici în mod unitar.” Atragem atenția că Statul are în continuare funcțiile de reglementare și control, și că, din acest punct de vedere, există suficiente pârghii pentru asigurare a unor standarde unitare de tratare a problemei. Mai mult decât atât, există și un precedent referitor la asigurarea transferurilor de fonduri de la bugetul de stat la bugetele locale, condiționat de onestitatea și sinceritatea administrațiilor publice locale față de cetățeni. Atâta vreme cât acest instrument, adoptat prin Hotărâre de Guvern, creează pârghii de direcționare a fondurilor, uneori în mod discreționar și fără criterii precise, considerăm că nu se poate opune principiul autonomiei locale atunci când vorbim de interesul public de prevenire și combatere a corupției. Cel mai periculos lucru, în această aserțiune, este acela că, neputându-se trata problema în mod unitar (nu ne referim la soluții specifice identice tuturor posibilelor situații), se anulează practic capacitatea de evaluare a impactului. De asemenea, Documentul cadru precizează că principalele coordonate de la care s-a pornit în elaborarea acestui document sunt cele rezultate din Raportul de evaluare intermediară a

impactului Strategiei Naționale Anticorupție privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2008-2010, coroborate cu recomandările raportului Comisiei Europene privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare. De menționat, că la principalele coordonate trebuie adăugate în mod necesar și rapoartele de evaluare independente ale organizațiilor neguvernamentale elaborate în perioada de referință și care evidențiază atât vulnerabilitățile identificate la nivelul sistemului public, cât și unele bune practici care trebuie extinse și încurajate. Aceste rapoarte au beneficiul că, spre deosebire de evaluările în cadrul MCV, care dau o privire de ansamblu, sunt mult mai detaliate și axate pe probleme specifice ce pot constitui un bun punct de plecare pentru coordonatele de construcție a documentului cadru strategic.

Un exemplu relevant în acest sens este problematica aplicării Legii 544/2001, care nu este tratată în documentul cadru, deși în ultima perioadă numeroase organizații neguvernamentale au semnalat în rapoartele lor degradarea aplicării acestui instrument esențial în prevenirea corupției.

Din păcate, nu toate concluziile și recomandările analizei privind stadiului de implementare a SNA 2008-2010 în ceea ce privește administrația publică locală se regăsesc clar evidențiate în descrierea punctelor de pornire pentru obiectivele de prevenire a corupției în administrația publică locală. Din raportul de evaluare intermediară a SNA III, s-au reținut:

- *elemente de care trebuie să țină cont orice strategie:* abordare mai flexibilă, focalizată pe câteva domenii majore de intervenție, care permite „personalizarea” abordărilor la nivel local, o perioadă mai îndelungată a actualului document strategic.
- *elemente specifice ariei acoperite de strategie:* îmbunătățirea procesului de comunicare/colaborare, utilizarea simplificării procedurilor administrative ca instrument de prevenire a faptelor de corupție, îmbunătățirea activității de management al resurselor umane în scopul creșterii gradului de responsabilizare și

fidelizare a funcționarilor publici, ori mecanismele care să susțină autoritățile administrației publice locale în demersurile de prevenire a fenomenului corupției din punct de vedere al acordării de asistență, expertiză în domeniu, suport în identificarea și utilizarea de noi resurse financiare și umane.

În ceea ce privește contextul, am dori să evidențiem că în perioada de implementare a SNA III, cooperarea cu societatea civilă a fost mai scăzută și

Observații Specifice

Principiile generale reprezintă un capitol deosebit de util pentru adaptarea situațiilor diverse și a acțiunilor la domeniile de intervenție prevăzute în documentul cadru.

Ca sugestii punctuale, propunem ca la principiul responsabilității să fie introduse criterii cu privire la gestiunea resurselor publice, pentru a se putea clarifica înțelesul principiului enunțat.

De asemenea, principiul cooperării și coerenței este de fapt reprezentarea a două principii, iar în enunțul său face trimitere, în fapt, la asigurarea coerenței și sinergiei inițiativelor instituțiilor implicate în prevenirea și combaterea corupției. Sugerăm, de aceea, ca principiul cooperării să fie evidențiat separat și să fie enunțat relativ la al treilea pilon al societății, respectiv societate civilă, mediu academic și mass-media.

În ceea ce privește principiul transparenței, dorim să apreciem în mod deosebit claritatea și gradul de concretețe a înțelesului său și să sugerăm ca după acest principiu să fie introdus principiul dreptului de acces la informații, cu accent pe ambele componente – cea de conformitate și cea de calitate – ale accesului la informații.

Referitor la principiul simplificării procedurilor administrative, propunem reformularea acestuia în sensul clarificării scopului și a impactului cu privire la prevenirea corupției.

în general superficială, cu câteva excepții de organizații civice reprezentative la nivel național (în pofida unor exemple citate de Raportul de evaluare intermediară a SNA III). Practica administrației publice locale în relația cu societatea civilă nu a fost axată pe un parteneriat real și deschis, care să asigure impactul măsurilor anticorupție. Dovadă în acest sens este degradarea climatului de integritate publică și creșterea percepției fenomenului corupției în rândul populației.

Principiul profesionalismului reprezintă o preluare fidelă din instituția funcției publice, fiind mai degrabă enunțat de maniera unei strategii în domeniul funcției publice, decât de maniera unei strategii de prevenire a corupției. De aceea, propunem reformularea lui în sensul determinării unui comportament responsabil în raport cu efectele exercitării funcțiilor în cadrul administrației publice, inclusiv introducerea conceptului de malpraxis și pentru funcționarii publici, nu numai pentru profesiile liberale. Această abordare ar răspunde contextului românesc actual căruia i se adresează documentul cadru.

În ceea ce privește viziunea și scopul documentului cadru, apreciem claritatea și specificitatea enunțului privind viziunea, însă atragem atenția că scopul nu este congruent cu aceasta. Astfel, viziunea prevede în mod pertinent „premisele reducerii fenomenului corupției”, în timp ce scopul face trimitere la „menținerea la un nivel scăzut a fenomenului corupției”. Trebuie avut în vedere că în România corupția se află la un nivel foarte ridicat și, ca atare, nu poate fi menținută la un nivel scăzut.

Un alt aspect este acela că mijloacele enunțate pentru atingerea scopului se referă la principiul responsabilității publice, comunicării, debirocratizării și la îmbunătățirea managementului resurselor umane din sistem, enumerare care, pe de o parte este limitativă, ceea ce a condus și în continuare la descrierea domeniilor de intervenție, la o abordare limitativă, care nu poate asigura atingerea viziunii proiectate pentru orizontul de timp 2015.

Domeniile de intervenție

De menționat că, în general, direcțiile de acțiune enunțate nu sunt acoperitoare pentru atingerea obiectivelor stabilite, cu privire la care considerăm că nu sunt create cu respectarea cerințelor de a fi concrete și evaluabile. De aici poate și faptul că în Planul de acțiune, nu sunt trecuți decât indicatori de rezultat de natură cantitativă, fără niciun indicator de impact de natură calitativă. De asemenea, lipsește metodologia de evaluare a gradului de îndeplinire a țintelor propuse. Mai mult, termenele sunt prezentate negradual în timp, acoperind, în fapt, întreaga perioadă de referință a documentului cadru, ceea ce face ca această coloană să fie ori inutilă, ori necompletată.

Cu privire la aspectele privind implementarea și mai ales mecanismele de monitorizare și evaluare, se observă inexistența referirilor la societatea civilă, un partener absolut obligatoriu în orice strategii publice de prevenire a corupției. Orice strategii publice conțin referiri la participarea societății civile în procesul de monitorizare și evaluare.

Remarcăm că, potrivit Documentului-cadru, resursele financiare luate în considerare pentru punerea în aplicare a strategiei sunt exclusiv fonduri nerambursabile. Nu sunt precizate sursele bugetare necesare pentru cofinanțare și nici estimări ale cuantumului acestora. Documentul-cadru nu ține seama de un aspect esențial al implementării Strategiei, și anume de capacitatea de absorbție a fondurilor europene a organismelor administrațiilor publice locale. Este bine știut că, mai ales la nivel local, această problemă rămâne în mare parte nerezolvată, la fel ca și cea a capacității administrative, ca subcomponentă a capacității de absorbție. Mai mult, atragem atenția că pentru perioada de alocare financiară 2007-2013, raportat la momentul de execuție octombrie 2010, nu există linii de finanțare pentru toate direcțiile de acțiune. Pentru corectarea și crearea unei credibilități a coloanei privind resursele sugerăm introducerea a activității de elaborare a documentelor de programare pentru perioada 2014 – 2020 a unor axe prioritare corespunzătoare direcțiilor de acțiune enunțate în documentul cadru.

III.1.4. Mediul de Afaceri

Strategia Guvernamentală pentru îmbunătățirea și dezvoltarea mediului de afaceri 2010-2014 a fost elaborată în cadrul unui proiect propus și implementat de Direcția Mediu de Afaceri (DMA) din cadrul Ministerului Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri.¹¹⁵

Strategia DMA a fost elaborată pentru a oferi Guvernului României un instrument strategic care să conțină un set de priorități de dezvoltare a mediului

de afaceri, alături de metode de evaluare și monitorizare, precum și indicatori cantitativi și calitativi corespondenți. Strategia DMA e construită pe o viziune pe termen mediu și lung și conține un pachet de propuneri de acțiuni guvernamentale, articulate în jurul unui set de măsuri care sunt grupate pe obiective specifice, printre care se regăsește și creșterea transparenței actului decizional, al politicilor publice prin stimularea și promovarea comportamentului responsabil și integrității în afaceri.

Setul de măsuri propus în sprijinul acestui obiectiv cuprinde reglementarea activității de lobby în România, modificarea legislației în domeniul achizițiilor publice, reducerea numărului de

¹¹⁵ Proiectul s-a numit „Elaborarea Strategiei Guvernamentale pentru îmbunătățirea și dezvoltarea mediului de afaceri”, a fost finanțat de Uniunea Europeană prin PO DCA. Strategia a fost realizată de consorțiul format din societățile ARCHIDATA SRL (Italia), EURECNA SpA (Italia) și EURO IN CONSULTING SRL (România).

contribuții la bugetul de stat și simplificarea fiscalității, precum și evaluarea periodică a barierelor administrative în calea dezvoltării mediului de afaceri. Potrivit strategiei, reglementarea activității de lobby va presupune instituirea registrului grupurilor de interese.

Apreciem că o lege a lobby-ului continuă să fie inoportună în România din cel puțin trei motive majore. Mai întâi, din rațiuni ce țin de natura sistemului juridic din spațiul românesc. Sistemul de drept din țara noastră este asimilabil celui european-continental, care este diferit sub multe aspecte de cel anglo-saxon. Spre deosebire de sistemul de drept continental, cel de factură anglo-saxonă include o reglementare riguroasă a activităților de lobby, cu obiectivul de a asigura transparența influențelor din partea intereselor private asupra procesului de decizie. Din contră, în sistemul de drept european, condamnarea și reglementarea strictă a traficului de influență face imposibilă normarea activităților de lobby fără a determina apariția unei contradicții în drept.

În al doilea rând, cadrul legal românesc actual conține o serie de prevederi care interzic, implicit, activitatea de lobby, ea fiind asimilată, în concordanță cu Convenția penală europeană privind corupția, traficului de influență. O eventuală legiferare și instituționalizare a lobby-ului ar veni în contradicție cu reglementările în vigoare privind declararea și controlul averilor, declararea intereselor, controlul și sancționarea conflictelor de interese și a incompatibilităților și ar scurtcircuita mecanismul instituțional de punere în aplicare a acestor reglementări. Această legiferare ar aduce atingere și aplicării Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică întrucât creează

premisele influențării netransparente a deciziilor publice, subminând astfel principiile pe care această lege se fondează.

În al treilea rând, o lege a lobby-ului ar contrazice logica politicilor publice anticorupție din România pentru că este de natură să submineze principiul participării tuturor celor interesați la procesul decizional, principiu pe care se fondează actualmente activitatea de elaborare de politici publice în România.

Pe de altă parte, modificarea legislației privind achizițiile publice va implica crearea unor mecanisme de departajare a ofertanților care au adoptat principiile de etică și integritate în afaceri. Modificările fiscale ar trebui să determine eliminarea excesului de raportare din partea operatorilor economici, concomitent cu întărirea disciplinei contractuale a acestora. Ultima măsură inclusă în acest set impune o evaluare cantitativă periodică a costurilor sarcinilor administrative pentru mediul de afaceri pornind de la o metodologie standard aplicabilă la nivelul Uniunii Europene. De menționat că Secretariatul General al Guvernului a făcut deja public, în martie 2010, un proiect de Manual pentru măsurarea costurilor administrative pentru mediul de afaceri.

Măsurile sunt salutare întrucât vor avea un efect persuasiv în ceea ce privește îmbunătățirea comportamentului concurențial corect al operatorilor economici, dar și disuasiv asupra angajării acestora în fapte de corupție de-a lungul interacțiunilor lor cu reprezentanții autorităților publice.

III.1.5. Sistemul sanitar

Manualul pentru studiile de impact în domeniul sănătății: Acest manual a fost elaborat de Secretariatul General al Guvernului în cadrul proiectului „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale” și cu

sprijinul financiar al Uniunii Europene prin Programul Phare.¹¹⁶ Destinat să fie un ghid practic pentru cei

¹¹⁶ A se vedea *Manual pentru evaluarea ex-ante a impactului politicilor educaționale*, noiembrie 2009, disponibil la

implicați în formularea politicilor publice din Ministerul Sănătății, materialul conține o serie de informații privind ciclul de politici publice, insistând asupra părții de evaluare ex-ante a acestora.

La nivel de conținut, manualul cuprinde date utile pentru cei direct implicați în procesul de evaluare preliminară a impactului politicilor de sănătate, însă reușește cu greu să fie mai mult decât un material informativ. Trimiterile repetate la etapele de politici publice din Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central¹¹⁷, fără o detaliere a acestora, nu aduc un plus de substanță ghidului. Ar fi, totodată, util ca evaluarea să fie însoțită de o analiză de nevoi pe baza căreia să se aducă eventuale îmbunătățiri la varianta actuală a manualului.

Conducerea Spitalelor Publice

OUN nr. 69/2009, , cu modificări și completări prin Legea nr. 91/2010, a adus schimbări ce vizează atât incompatibilitățile aplicabile managerului general din conducerea serviciilor de ambulanță, cât și condițiile de ocupare a funcției de manager de spital public. Odată cu noile prevederi, funcția de manager general este compatibilă cu funcțiile sau activitățile în domeniul medical desfășurate în aceeași unitate sanitară, cu activitățile didactice, de cercetare științifică și de creație literar-artistică.¹¹⁸ Anterior, această funcție era incompatibilă cu deținerea oricărei alte funcții salarizate.

Se observă, deci, o relaxare a condițiilor de ocupare a funcției de manager de spital public, la fel ca și o destindere a limitărilor impuse celor care ocupă un astfel de post pentru a permite medicilor care desfășoară deja o activitate medicală să aibă acces la funcții de administrare a spitalelor publice. Deși

<http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/manual%20pentru%20evaluarea%20ex-ante%20a%20impactului%20politicilor%20educationale.pdf> . Ultima accesare: 13.09.2010.

¹¹⁷ A se vedea Anexa la HG nr. 775/2005 din 14/07/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, publicat în MOF nr. 685 - 29/07/2005, cu modificările și completările ulterioare.

¹¹⁸ A se vedea Art. 111, alin. (5), lit. a) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, cu modificările și completările ulterioare.

temeiul pe care s-a fondat modificarea legislativă a fost evitarea unei forme de discriminare între practicieni și non-practicieni, reamintim că ideea pe care s-au fondat prevederile limitative a fost cea potrivit căreia cele două tipuri de activități nu pot fi desfășurate cumulativ în condiții de maximă eficiență.

Casa Națională de asigurări de Sănătate

Prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 133/28.12.2010 Consiliul de Administrație al Casei Naționale de Asigurări de Sănătate va fi compus din șapte membri, unul dintre acești membri va fi nominalizat de președintele României, trei vor reprezenta guvernul, fiind nominalizați de către primul-ministru al României, iar ceilalți trei vor fi reprezentanți ai partenerilor sociali, respectiv câte un membru al CA al CNAS va fi nominalizat de confederațiile sindicate, unul de către confederațiile patronale și unul va fi un reprezentant al pensionarilor, numit tot de către primul-ministru.

Transparency International România atrage atenția că numărul de doar doi reprezentanți ai partenerilor sociali în Consiliul de Administrație și poziția incertă a reprezentantului pensionarilor, numit de guvern, pune grav în pericol transparența Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, una dintre cele mai vulnerabile instituții românești în contextul crizei, amenințată permanent de spolierea fondurilor estimate sistemului sanitar fie prin acte de proastă administrare, fie prin acte de corupție, așa cum atât TI-Ro, cât și mass-media au arătat în repetate rânduri.

De altfel schimbarea intervenită la nivelul Consiliului de Administrație este, din păcate, de natură să zădărnicească o inițiativă foarte bună de la sfârșitul anului trecut: punerea în funcțiune sistemul informatic al CNAS, care urma să asigure transparență și corectitudine în modul în care sunt folosiți banii cetățenilor în plățile pentru sistemul de sănătate. Ne aflăm astfel în situația unui pas făcut înainte, urmat de doi pași înapoi.

Încă de la intrarea în vigoare a Ordonanței, partenerii sociali și-au arătat nemulțumirea și au arătat că actuala componență a CA al CNAS și vădita disproporție între reprezentarea statului și reprezentarea societății civile nu permite desfășurare dialogului social, care presupune negocierea și

participarea partenerilor sociali la luarea deciziei prin dialog mediat între angajați (sindicate) și angajatori (patronate), pentru a asigura atât respectarea drepturilor sociale ale cetățenilor¹¹⁹, cât și competitivitatea economică.

Dat fiind că partenerii sociali sunt subreprezențați în CA al CNAS o serie de garanții existente pentru a prevenii corupția în sistemul sanitar au fost înlăturate sau zădărnice:

Deși sistemul informatic permite verificarea modului în care sunt folosite fondurile Casei, nu este asigurată transparența reală a cheltuirii banilor, deoarece reprezentarea societății civile în principalul for destinat să asigure corectitudinea CNAS este decorativă, fără putere de decizie. Transparența informației cu privire la managementul Casei fiind precară, nici nu se mai poate vorbi de transparență decizională, sau altfel spus de participarea la decizie a societății civile, prin sindicate și patronate. Este posibilă astfel apariția corupției, în absența transparenței.

În plus, eșecul de a organiza efectiv dialogul social permite și apariția greșelilor și la final aduce vulnerabilitate la proasta administrare, deoarece pot fi pierdute din vedere multe argumente specifice pe de o parte mediului de afaceri și pe de altă parte cetățenilor cărora statul trebuie să le asigure respectarea drepturilor sociale.

În acest context o reconsiderare a reprezentării societății civile și a organizării dialogului social cu privire la sistemul național al asigurărilor de sănătate este esențială pentru asigurarea bunei administrări și corectitudinii furnizării serviciilor sanitare în România.

Reorganizarea spitalelor

Pe 1 februarie Ministerul Sănătății anunța prin comunicat de presă că va proceda la reorganizare a sistemului spitalicesc, prin publicarea pe site a listei spitalelor propuse spre comasare, cu alte spitale sau a celor propuse spre reprofilare în cămine pentru persoane vârstnice. "Reorganizarea spitalelor este unul dintre cele mai importante obiective de anul acesta, determinat de funcționalitatea sistemului și de

tratamentul corespunzător aplicat pacientului, și mai puțin de problemele financiare, cu toate că și acestea sunt importante", a declarat ministrul Sănătății, Cseke Attila într-o conferință de presă. Dar în afară de această declarație și de lista celor 182 de unități care ar trebui să-și piardă personalitatea juridică, Ministerul nu a făcut public, prin niciun mijloc, raționalitatea exactă și deci criteriile în baza cărora a fost alcătuită lista.

De asemenea, în timp ce ministrul declara că decizia reprezintă rezultatul unei evaluări pe care Ministerul Sănătății a realizat-o timp de mai multe luni de zile în colaborare cu direcțiile de sănătate publică și autoritățile locale, reprezentantul acestora din urmă, președintele Asociației Orașelor din România¹²⁰ arăta că reprezentanții administrațiilor locale nu sunt de acord cu măsurile, deoarece pentru o asemenea decizie, de ordin strategic, nu a fost respectat principiul transparenței decizionale. "Ministerul trebuie să facă publică strategia sa privind sistemul de sănătate pentru cel puțin 4 ani și să o adopte în urma dezbaterilor cu toți cei implicați" arăta reprezentantul AOR.

Decizia Ministerului Sănătății, în forma în care se prezintă ea în acest moment are mai multe puncte slabe ce pun serios în pericol raționalitatea deciziei, la care se referea ministrul Cseke. Absența criteriilor de reorganizare și a consultărilor prealabile reprezintă o gravă atingere a valorii transparenței și aduce vulnerabilități atât la abuzuri și corupție, cât și la greșeli de administrare.

Decizia cu privire la reorganizarea spitalelor este una strategică, astfel că supunerea spre dezbatere publică a Hotărârilor de Guvern pentru fiecare județ nu asigură de fapt o reală consultare și o analiză exhaustivă a situației.

În aceste condiții respectarea literei, dar nu și a spiritului legii transparenței decizionale poate lăsa loc unor abuzuri periculoase, mai ales acolo unde vorbim despre protejarea și salvarea vieții pacienților.

¹¹⁹ Pentru că nu vorbim doar de drepturile muncitorilor/angajaților și de drepturile sociale ale cetățenilor la dialogul social participativ și statul, ca mediator.

¹²⁰ Având în vedere că majoritatea spitalelor vizate se află în orașe mici, care nu sunt municipii, Asociația Orașelor este organizația reprezentativă pentru dialogul Ministerului cu administrațiile locale în ceea ce privește reorganizarea spitalelor.

III.1.6. Sectorul educației

Manualul de evaluare ex-ante a impactului politicilor educaționale

Acest manual a fost elaborat în cadrul aceluiași proiect privind „Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”, din care a rezultat și *Manualul pentru studiile de impact în domeniul sănătății*. Acest ghid a fost formulat pentru a îndruma activitatea Ministerului Educației în ceea ce privește construirea politicilor educaționale.¹²¹ Manualul este menit să sprijine îmbunătățirea activității de formulare de politici publice în domeniu, punând la dispoziție un cadru metodologic, o metodologie specifică și un studiu de caz pentru realizarea de evaluări preliminare la nivelul politicilor educaționale.

În condițiile în care acest ghid ar fi urmărit constant, modul și procesul funcționării departamentelor de politici publice din cadrul Ministerului Educației ar putea fi ameliorate, iar rezultatele, sub forma documentelor de politici elaborate, ar crea condițiile unei bune implementări. Considerăm, astfel, necesară instituirea unor mecanisme care să asigure aplicarea lui efectivă. Unul dintre acestea este asumarea la cel mai înalt nivel de decizie, din cadrul Ministerului, a obligației de a-l aplica în redactarea evaluărilor preliminare a tuturor politicilor educaționale, precum și pregătirea și instruirea personalului din minister.

Adoptarea Legii Educației Naționale

La data de 14 aprilie 2010, Guvernul României a aprobat proiectul de lege înaintat de Ministerul Educației, care a fost lansat în dezbatere publică. Legea a avut un parcurs neobișnuit, intens discutat și disputat:

¹²¹ A se vedea *Manual pentru evaluarea ex-ante a impactului politicilor educaționale*, noiembrie 2009, disponibil la <http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/manual%20pentru%20evaluarea%20ex-ante%20a%20impactului%20politicilor%20educationale.pdf>. Ultima accesare: 13.09.2010.

Aprilie 2010

- o proiectul este depus la Camera Deputaților

Mai 2010

- o proiectul este adoptat de Camera Deputaților în forma propusă de Guvern și transmisă la Senat, camera decizională

Octombrie 2010

- o executivul acuză Biroul Permanent al Senatului și opoziția de tergiversarea dezbaterilor și depune din nou proiectul, de această dată într-o procedură de asumare a răspunderii
- o opoziția depune moțiuni de cenzură
- o președintele Senatului Mircea Geoană contestă la Curtea Constituțională suprapunerea celor două proceduri: ordinară și asumarea răspunderii, pentru același proiect

Noiembrie 2011

- o 3 noiembrie 2010 - Curtea Constituțională constată că asumarea răspunderii Guvernului asupra legii educației este neconstituțională deoarece există un conflict juridic de natura constituțională între Parlament și Guvern
- o în lumina deciziei CCR, Biroul Permanent al Senatului nu mai pune pe ordinea de zi moțiunea depusă, considerând că aceasta nu mai are obiect, deoarece asumarea răspunderii executivului pe Legea educației era o procedură neconstituțională și trebuia întreruptă
- o 24 noiembrie – Curtea Constituțională admite sesizarea Guvernului și constată că o moțiune de cenzură odată ce este depusă nu mai poate fi abandonată.

Decembrie 2010

- o 14 decembrie - președintele Camerei Deputaților a anunțat în plenul reunit al Parlamentului că legea educației poate fi considerată adoptată, după ce mai mulți parlamentari și-au retras semnăturile de pe moțiunea de cenzură
- o opoziția contestă din nou legea la Curtea Constituțională, în lumina deciziei din 3

noiembrie, care admitea că procedura prin care aceasta a fost adoptată nu este conformă cu Legea fundamentală

Ianuarie 2011

- 4 ianuarie – Curtea constituțională declară Legea educației constituțională
- 11 ianuarie – Legea educației este promulgată de Președintele României

Februarie 2011

○ 11 februarie – legea intră în vigoare

Transparency International România a atras atenția în repetate rânduri și și-a exprimat public dezacordul cu privire la folosirea abuzivă de către Guvernul României a procedurii de asumare a răspunderii. Argumentele noastre se regăsesc în cadrul acestui raport în secțiunea dedicată sancționării corupției prin mijloace legislative, în contextul prezentării codurilor juridice ale României. Pe de altă parte, istoria adoptării Legii educației, prezentat aici tocmai pentru a sublinia nenumăratele neconcordanțe apărute între puterile statului și între deciziile acestora și legea fundamentală, reprezintă o gravă atingere adusă statului de drept din România. Nerespectarea procedurilor, desconsiderarea lor, neclaritatea și ulterior lipsa de coerență din deciziile Curții Constituționale, reprezintă o încălcare flagrantă a unui principiu fondator pentru integritatea publică: respectul pentru regulile jocului.

Contestăm procesul de asumare a răspunderii guvernului și contestăm încă și mai vehement finalizarea adoptării și promulgarea aceste legi printr-o procedură ce a fost declarată neconstituțională. Dacă atât procesul demarat, cât și întreruperea lui erau neconforme cu legea constituțională, putem accepta în ultimă instanță ca, pentru respectarea Constituției, procesul să se finalizeze. Dar documentul final rezultat din procesul neconstituțional trebuia el însuși declara neconstituțional. Astfel, în ianuarie 2011 Legea educației trebuia să-și reia parcursul normal în dezbateri ordinare în Senat.

În acest moment proiectul respectiv se află în continuare în Senat, deoarece constituțional și procedural el nu poate fi retras. Din păcate adoptarea sa, deși va abroga legea actuală, adoptată fără considerarea prevederilor constituționale, nu

poate repara atingerile aduse ordinii constituționale în perioada octombrie 2010-ianuarie 2011.

Prevederile Legii Educației Naționale

În ceea ce privește conținutul Legii Educației, reținem ca semnificative pentru Raportul Național asupra Corupției două categorii de prevederi. Cele referitoare la finanțarea sistemului educațional și cele referitoare la conflictele de interese și incompatibilitățile pentru funcțiile de conducere din instituțiile de învățământ.

Finanțarea unităților de învățământ preuniversitar cuprinde trei tipuri de finanțări: de bază, complementară și suplimentară.¹²² Finanțarea de bază este formată din costul standard per elev, iar cea complementară cuprinde anumite cheltuieli bine identificate. Aceasta sunt asigurate din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, prin bugetele locale.¹²³ Ele sunt aprobate anual prin legea bugetului de stat și se repartizează pe localități de către consiliile județene, cu asistența tehnică de specialitate a inspectoratelor școlare.

Ambele categorii de finanțare au la bază un contract de performanță încheiat între directorul unității de învățământ preuniversitar și primarul localității, respectiv cu președintele consiliului județean în cazul liceelor. Directorul și consiliul de administrație al unității de învățământ vor răspunde de încadrarea în bugetul aprobat.¹²⁴ Din finanțarea suplimentară fac parte sumele globale fixe din bugetul Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, ce sunt acordate pentru premiarea unităților de învățământ cu rezultate deosebite. În timp ce o serie de profesori, părinți și elevi au protestat împotriva finanțării per elev, subliniind că aceasta va accentua disparitățile dintre școli atât la nivelul calității educației, cât și la nivelul infrastructurii, deoarece școlile fără dotări vor pierde odată cu elevii și finanțarea pentru a își crește performanțele. Pe de alt parte, mecanismul alocării de finanțare

¹²² A se vedea Art. 94 alin. (2) din *Proiectul de Lege a Educației Naționale*.

¹²³ Excepție fac, potrivit proiectului de lege, liceele care se finanțează prin bugetele consiliilor județene, respectiv ale consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București.

¹²⁴ A se vedea Art. 96 alin. (4)-(5) din *Proiectul de Lege a Educației Naționale*.

complementară rămâne vulnerabil la abuzul administrațiilor locale, mai ales de la nivel județean. Astfel sistemul imaginat nu respectă nici condiția de creștere a accesibilității la învățământul de calitate, nici pe cea de asigurare a integrității în administrarea sistemului educațional preuniversitar.

Conducerea unităților de învățământ preuniversitar public, care va asigura și gestiunea bugetelor, va fi reprezentată de consiliile de administrație și de directori, ajutați, după caz, de directori adjuncți. Consiliile de administrație vor opera ca organele supreme de conducere ale unităților de învățământ și vor fi formate format din 1/3 membri cadre didactice, 1/3 reprezentanți ai părinților și 1/3 reprezentanți ai consiliului local, care nu pot fi cadre didactice în unitatea școlară respectivă.¹²⁵ Directorul și directorul adjunct vor încheia un contract de management cu primarul localității.

Apreciem în acest context accentul pus pe responsabilizarea gestiunii bugetelor și instituționalizarea unui mecanism de comunicare între administrația care finanțează și școlile, aceasta reprezentând un important indicator pentru buna guvernare locală și un factor important pentru prevenirea corupției.

În ceea ce privește *finanțarea învățământului superior public*, aceasta se asigură din fonduri publice și cuprinde finanțarea de bază, finanțarea complementară și finanțarea suplimentară, la care se adaugă un fond pentru incluziune și burse studentești și fondul constituit din veniturile proprii ale fiecărei universități. Rectorii sunt direct responsabili de alocarea resurselor instituției, în conformitate cu contractul instituțional încheiat cu Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului.¹²⁶

În acest context, este de menționat că, potrivit prevederilor proiectului de lege, statul poate sprijini învățământul superior particular acreditat, însă textul

păstrează tăcerea asupra modului în care acest sprijin se poate traduce în practică.¹²⁷

Interesante de menționat sunt prevederile referitoare la demiterea rectorului. Acesta poate fi înlăturat din funcție de către Senatul universitar în condițiile specificate prin contractul de management și cartea universitară, însă numai cu revocarea ordinului de confirmare în funcție, emis de Ministrul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului și doar în cazul în care constată încălcarea legislației în vigoare sau a contractului instituțional, moment în care se poate adresa (s.n.) Senatului, pentru desemnarea unui nou rector.¹²⁸ Observăm, deci, discreția de care se va bucura ministrul în ceea ce privește numirea și revocarea ordinilor de confirmare a rectorilor.

Printre cele mai importante, discutate și controversate prevederi ale sale, legea educației naționale include și o serie de prevederi privind incompatibilitățile între pozițiile de conducere în partide politice sau demnitățile publice și funcțiile de conducere din instituțiile de învățământ. Prevederile urmăresc depolitizarea instituțiilor de învățământ universitar și preuniversitar.

Transparency International România salută introducerea criteriilor de incompatibilitate și a situațiilor de conflicte de interese în legislația privind educația, având în vedere că acesta se referă la vulnerabilitatea ca o persoană să folosească resursele materiale și mai ales pe cele sociale și simbolice destinate educației pentru scopuri politice.¹²⁹ De asemenea includerea prevederilor obligatorii pentru codurile de conduită ale universităților aduc unele garanții cu privire la integritatea publică și academică în învățământul universitar.¹³⁰

¹²⁵ A se vedea Art. 82 alin. (1)-(3) din *Proiectul de Lege a Educației Naționale*.

¹²⁶ A se vedea Art. 200 alin. (1)-(6) și alin. (9) din *Proiectul de Lege a Educației Naționale*. Potrivit prevederilor proiectului de lege, rectorii trebuie să distribuie resursele alocate prioritar spre departamentele cele mai performante.

¹²⁷ A se vedea Art. 199 alin. (7) din *Proiectul de Lege a Educației Naționale*.

¹²⁸ A se vedea Art. 188 (3) din *Proiectul de Lege a Educației Naționale*. A se vedea și Art. 112 alin. 1 lit. a).

¹²⁹ Conform articolului 256, alin. (4) nu pot avea, pe perioada exercitării mandatului, funcția de președinte sau vicepreședinte în cadrul unui partid, la nivel local, județean sau național. Conform articolului 215, alin. (3) și (4) persoanele care ocupa o funcție de conducere sau de demnitate publică sau funcții de conducere în cadrul unui partid politic nu pot exercita funcția de rector pe perioada îndeplinirii mandatului.

¹³⁰ Conform art. 130 alin (1), instituțiile de învățământ superior sunt obligate la adoptarea unui

Conform dispozițiilor tranzitorii și finale ale legii, noile organe de conducere ale universităților se vor stabili în baza noii legi doar la finalizarea actualului mandat. În timp ce Ministrul Educației și Agenția Națională de Integritate afirmă că incompatibilitățile se constată de la data intrării în vigoare a prezentei legi și că persoanele aflate în incompatibilitate trebuie să opteze pentru una dintre poziții în termen de 60 de zile, Comisia Juridică a Camerei Deputaților a decis că "deputații care dețin și funcția de rector nu pot fi declarați incompatibili, deoarece la momentul în care au fost aleși legislația nu interzicea cumulul de funcții".

Atragem astfel atenția că se impune o diferențiere între funcțiile numite la conducerea instituțiilor de învățământ și cele alese.

Pozițiile numite trebuie securizate față de formarea unor rețele clientelare, personale sau politice, prin formularea unor criterii clare de numire, de organizare și jurizare a concursurilor.

Pe de altă parte, incompatibilitățile instituite față de funcțiile alese nu se pot aplica decât ca o condiție aplicată candidaturilor, cu respectarea drepturilor democratice și a statului de drept. Limitarea mandatelor deja alese este însă o încălcare a democrației și a principiului reprezentării în general, a autonomiei universitare și a democrației universitare în cazul de față, al mandatelor în curs ale rectorilor.

În acest context considerăm că o lege nouă nu poate „răsturna” voința deja exprimată a senatelor autonome ale Universităților și cu atât mai puțin pe cea a cetățenilor României care au ales în Parlament personalități academice ce ocupă în prezent și funcția de rector. De aceea prevederile legii educației pot fi aplicate doar după expirarea mandatelor pentru care aceste personalități au fost deja alese.

Pe de altă parte, observăm ambiguitatea prevederii potrivit căreia statul poate sprijini învățământul superior particular acreditat. Textul de lege nu afirmă temeiul pe care se fondează o asemenea măsură legislativă și nici nu precizează conținutul și limitele acestui sprijin, ceea ce constituie o breșă din care se pot naște abuzuri. Pe de altă parte, reținem că, în pofida afirmării autonomiei universitare, există o serie de dispoziții care afectează acest principiu. Implicarea directă a Ministrului Educației în numirea și revocarea rectorilor din Universitățile publice, atribuția acestuia de a înființa, dar mai ales de a desființa unități de învățământ superior contrazic principiul autonomiei universitare, consfințind mai degrabă capacitatea de intervenție guvernamentală în acest domeniu.

cod de etică ce vor include situațiile de conflicte de interese și incompatibilități, printre care și interdicția ca rudele până la gradul al III-lea să ocupe concomitent funcții astfel încât unul să se afle față de celălalt în poziții de autoritate instituțională la orice nivel în aceeași universitate sau să se afle în comisii a căror decizie afectează rudele până la gradul al III-lea.

III.1.7. Procesul electoral

Legea nr. 323/2009¹³¹ aprobă o ordonanță de modificare și completare a mai multor legi, printre care și cea pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și a legii referitoare la alegerea autorităților administrației publice locale. Totodată, această lege introduce ea însăși câteva modificări și completări în ceea ce privește Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului. Astfel, ea redefinește „alegerile parțiale” ca fiind acele alegeri organizate în cazul încetării unui mandat de deputat sau de senator,¹³² și completează prevederile referitoare la desfășurarea acestora. Potrivit completărilor, în cadrul lor, vor putea participa numai partidele politice și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care la alegerile generale au îndeplinit pragul electoral stabilit, individual sau într-o alianță politică ori electorală. Ulterior, această prevedere a făcut obiectul Deciziei nr. 503/2010 a Curții Constituționale, prin care aceasta a admis excepția de neconstituționalitate, constatând că dispozițiile art. 48 alin. (17) sunt neconstituționale.¹³³

¹³¹ Legea nr. 323/2009 din 20/10/2009 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2008 privind modificarea și completarea titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în MOF nr. 708 - 21/10/2009.

¹³² A se vedea Art. 2, pct. 34 din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în MOF nr. 708 - 21/10/2009, cu modificările și completările ulterioare.

¹³³ A se vedea Art. 48, alin. (17) din Legea nr. 35/2008, așa cum a fost modificat prin Legea nr. 323/2009. Această prevedere a făcut obiectul Deciziei Decizie nr. 503/2010 din 20/04/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 29 alin. (5), art. 30 și ale art. 48 alin. (17) din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea

De asemenea, Legea nr. 323/2009 înlătură din Legea nr. 35/2008 derogarea de la articolul 34, alineatul 3 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul Funcționarilor publici, republicată,¹³⁴ potrivit căreia funcționarii publici de conducere puteau candida la alegerile pentru Camera Deputaților și Senat cu condiția de a se suspenda din funcția publică pe perioada desfășurării campaniei electorale.¹³⁵

Decizia Consiliului Național al Audiovizualului

Consiliul Național al Audiovizualului a emis, la începutul anului 2010, o decizie referitoare la principiile și regulile de desfășurare a campaniei electorale pentru alegerile parțiale parlamentare prin intermediul serviciilor de programe audiovizuale.¹³⁶ Accesul candidaților și reprezentanților competitorilor electorali la serviciile publice de radio și televiziune este gratuit. Cât privește accesul la cele private, el este circumscris emisiunilor electorale de promovare, de dezbatere și informative, tarifele practicate de radiodifuzorii privați¹³⁷ trebuind să fie unitare pentru toți competitorii electorali în cazul

Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicat în MOF nr. 353 - 28/05/2010.

¹³⁴ Potrivit Art. 34, alin (3) din Legea nr. 188/1999, republicată, înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere pot candida pentru funcții de demnitate publică numai după încetarea, raporturilor de serviciu.

¹³⁵ A se vedea Art. 29 alin. (16) din Legea nr. 35/2008, așa cum a fost modificat prin Legea nr. 323/2009.

¹³⁶ Decizie nr. 210/2010 din 28/01/2010 privind principii și reguli de desfășurare a campaniei electorale pentru alegerile parțiale parlamentare, prin intermediul serviciilor de programe audiovizuale, publicată în MOF nr. 75 - 02/02/2010

¹³⁷ Potrivit Legii audiovizualului, radiodifuzorul este acel furnizor de servicii media audiovizuale în domeniul serviciilor de programe de televiziune și/sau de radiodifuziune. A se vedea Legea nr. 504/2002

din 11/07/2002 a audiovizualului, publicată în MOF nr. 534 - 22/07/2002.

emisiunilor de promovare electorală și a spoturilor electorale, și făcute publice.¹³⁸ Decizia CNA obligă radiodifuzorii să se asigure de respectarea, în cadrul emisiunilor electorale, a principiilor de echitate, de echilibru și de imparțialitate în tratarea tuturor candidaților și competitorilor electorali, realizatorii dezbaterilor electorale având ei înșiși de respectat o serie de obligații legate de desfășurarea lor.¹³⁹

Totodată, Decizia emisă de CNA interzice perceperea oricărei forme de plată pentru apariția candidaților în emisiunile de dezbateri sau informative și instituie obligația ca radiodifuzorii să precizeze calitatea în care se exprimă persoanele invitate în emisiuni.¹⁴⁰

Observăm că decizia CNA este salutară în contextul necesității asigurării, pe durata campaniilor electorale, a unei reprezentări publice echitabile și nediscriminatorii a competitorilor electorali în cadrul serviciilor de programe audiovizuale. De remarcat sunt și principiile tarifare impuse operatorilor privați de servicii audiovizuale, cu rol în menținerea unui tratament egal al candidaților. În egală măsură, condițiile de publicitate impuse sunt în beneficiul asigurării transparenței campaniilor electorale. Totuși, subliniem necesitatea luării unor măsuri de politici publice concrete prin care să se stabilească pârghii și mecanisme care să asigure respectul regulilor și aplicarea principiilor statuate.

¹³⁸ A se vedea Art. 2 alin. (2) din Decizia CNA nr. 210/2010.

¹³⁹ A se vedea Art. 4 alin (1), (2), (3) din Decizia CNA nr. 210/2010.

¹⁴⁰ A se vedea Art. 5 alin. (4) din Decizia CNA nr. 210/2010.

III.2. Combattere

III.2.1 Politicile bugetare

Responsabilitatea fiscal-bugetară

Prin Legea 69/2010,¹⁴¹ a introdus o serie de reguli fiscale pentru asigurarea unui sold bugetar conform cu Strategia fiscal-bugetară, nedepășirea plafoanelor de cheltuieli totale și de personal și menținerea ratei de creștere a cheltuielilor sub nivelul creșterii PIB-ului nominal.¹⁴² Legea prevede, totodată, măsuri instituționale prin înființarea unui Consiliu Fiscal. Compus din 5 membri numiți de Parlament la propunerea Băncii Naționale a României, Academiei Române, Academiei de Studii Economice, Institutului Bancar Român și Asociației Române a Băncilor, acesta e menit să acorde sprijin pentru asigurarea calității prognozelor macroeconomice și bugetare și a conformării politicilor bugetare cu principiile responsabilității fiscale.¹⁴³ Opiniile, prognozele, analizele și recomandările formulate de Consiliu vor trebui publicate pe pagina web a acestuia.¹⁴⁴

Pentru soluționarea problemei cheltuielilor excesive și a supraestimării veniturilor, legea responsabilității fiscal-bugetare prevede elaborarea și implementarea unei Strategii fiscal-bugetare pe 3 ani, care să includă un cadru macroeconomic, un cadru fiscal-bugetar, un cadru de cheltuieli pe termen mediu și o declarație de răspundere.¹⁴⁵ Declarația de răspundere va conține o declarație semnată de primul ministru și de ministrul finanțelor publice prin care se atestă corectitudinea și integritatea informațiilor din

strategia fiscal-bugetară și conformitatea acesteia cu lege, cu țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.¹⁴⁶ Încălcarea prevederilor din această lege de către membrii Guvernului atrage răspunderea politică solidară cu ceilalți membri,¹⁴⁷ ce se traduce prin demiterea Guvernului, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură.¹⁴⁸

Componentă esențială a strategiei pe termen mediu, legea responsabilității fiscal-bugetare stabilește proceduri de elaborare a bugetelor multianuale și limite privind rectificările bugetare efectuate în cursul anului. De asemenea, ea prevede reguli fiscale privind cheltuielile totale, cheltuielile de personal și deficitul bugetar. Mai mult, legea setează cadrul de emisiune și de gestionare a garanțiilor și a altor obligații colaterale, și nu permite finalizarea negocierilor pentru unele drepturi care potrivit legii se stabilesc prin contracte colective de muncă decât după ce cadrul fiscal-bugetar din Strategia fiscal-bugetară a fost aprobat cu respectarea plafoanelor de cheltuieli de personal stabilite.¹⁴⁹

Trebuie menționat și că pentru încadrarea în limitele trimestriale ale cheltuielilor de personal, ordonatorii principali de credite au posibilitatea să diminueze drepturile salariale care sunt stabilite prin lege în cuantum variabil și pe cele a căror acordare este facultativă potrivit legii.¹⁵⁰ Trebuie spus, în acest

¹⁴¹ Legea nr. 69/2010 din 16/04/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, publicată în MOF nr. 252 - 20/04/2010

¹⁴² A se vedea Art. 6 din Legea 69/2010, care enunță regulile politicii fiscal-bugetare.

¹⁴³ A se vedea Cap. X din Legea nr. 69/2010 din 16/04/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, referitor la Consiliul fiscal

¹⁴⁴ A se vedea Art. 40 alin. (3) din Legea nr. 69/2010.

¹⁴⁵ A se vedea Art. 3, alin.(1) și Art. 18, alin. (1) din Legea nr. 69/2010.

¹⁴⁶ A se vedea Art. 20, alin (4) din Legea nr. 69/2010 din 16/04/2010 a responsabilității fiscal-bugetare.

¹⁴⁷ A se vedea Art. 52 din Legea nr. 69/2010 din 16/04/2010 a responsabilității fiscal-bugetare.

¹⁴⁸ A se vedea Art. 3 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată în MOF nr. 200 din 23/03/2007, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁴⁹ A se vedea Art. 9, alin (3) din Legea nr. 69/2010.

¹⁵⁰ A se vedea Art. 10, alin. (2) din Legea 69/2010.

context, că angajarea sau plata de cheltuieli peste plafoanele trimestriale stabilite și încheierea de angajamente legale prin care să oblige Statul sau autoritățile locale la efectuarea unor cheltuieli peste nivelul aprobat în condițiile dispozițiilor acestei legi, constituie contravenție și se sancționează cu amendă între 2000 și 20.000 lei.¹⁵¹

De asemenea, legea mai prevede că, până la sfârșitul lunilor aprilie, iulie și octombrie ale fiecărui an, Guvernul va trebui să prezinte public o evaluare a execuției bugetare trimestriale și gradul de îndeplinire al țințelor trimestriale. În cazul unor derapaje de la țințele stabilite, Guvernul va prezenta și măsurile avute în vedere pentru a corecta aceste dezechilibre.¹⁵²

Este interesant de notat faptul că, odată cu Legea responsabilității fiscal-bugetare, liderii partidelor politice pot solicita Primului-ministru sau Consiliului Fiscal, calcularea impactului financiar al politicilor propuse și anunțate public înaintea alegerilor generale.¹⁵³

Reținem de aici că, deși în esență salutară, această măsură naște îndoieli cu privire la eficacitatea sa în formula în care ea este prezentată în articolele de lege. Mai întâi, rigorile construirii unor propuneri de politici publice impun de la sine calcularea impactului financiar în caz de implementare, astfel că se dovedește a fi oportună instituirea obligației, mai mult decât a posibilității, ca politicile propuse și anunțate public înaintea alegerilor generale să fie însoțite de calcule ale impactului financiar. Apoi, este neclar de ce legiuitorul a ales două autorități publice, Ministerul Finanțelor Publice și Consiliul fiscal, pentru a răspunde aceluiași tip de solicitare. Considerăm că ar fi fost mult mai oportun ca această sarcină să aparțină exclusiv Consiliului fiscal, ținând cont de profilul său instituțional de autoritate independentă.

Este important de reținut capitolul din lege dedicat *transparenței politicii fiscal-bugetare*¹⁵⁴, care prevede o serie de obligații pe care instituțiile publice implicate

în acest domeniu trebuie să le îndeplinească. Apreciem ca binevenite cerințele de publicitate statuate, cu mențiunea că nu se precizează în mod expres care sunt sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării termenelor de publicare sau, în mod minimal, care sunt măsurile de urmat în aceste situații.

Cu privire la conflicte de interese și incompatibilități, Legea 69/2010 enunță situațiile de incompatibilitate în care se pot afla membrii Consiliului fiscal. Aceștia nu pot accepta o funcție de demnitate publică în cadrul Guvernului sau o funcție asimilată și nu pot deveni membri ai Parlamentului României ori ai Parlamentului European sau deține o funcție de conducere în cadrul unui partid politic. De asemenea, aceștia nu pot fi soți și nici rude ori afini, până la gradul al doilea inclusiv, cu persoane care dețin una dintre funcțiile menționate. Totodată, ei nu pot fi funcționari publici și nici membri în consiliile de administrație, directori executivi, cenzori sau auditori ai companiilor naționale sau societăților comerciale cu capital majoritar de stat.¹⁵⁵

Acordul cu Fondul Monetar Internațional

Februarie 2011 a adus cu sine anunțul unui nou acord de tip preventiv, încheiat în luna martie. Declarațiile oficiale arată că noul acord care va fi încheiat cu instituțiile financiare internaționale va fi pe o perioadă de doi ani și că țara noastră va dispune de o linie de credit de câteva miliarde de euro de la UE și FMI pe care o va utiliza în situația în care economia reintră în derapaj.

Un comunicat al BNR arată că: „Pentru reluarea creșterii economice pe o bază sănătoasă, este esențială continuarea consolidării fiscale și a reformelor structurale, astfel încât implementarea obiectivelor pe termen mediu să asigure un proces sustenabil de convergență nominală și reală cu UE”. TI Romania consideră că, pentru atingerea obiectivelor de convergență și coeziune cu economiile Uniunii Europene, măsurile propuse, așa cum au fost ele reflectate prin declarațiile oficiale, sunt de natură să ofere elemente esențiale pentru

¹⁵¹ A se vedea Art. 55 și Art. 56 din Legea 69/2010.

¹⁵² A se vedea Art. 27 din Legea 69/2010.

¹⁵³ A se vedea Art. 38, alin. (1) din Legea 69/2010.

¹⁵⁴ A se vedea Cap. IX din Legea 69/2010.

¹⁵⁵ A se vedea Art. 42, alin. (6), lit. a)- d) din Legea 69/2010.

dezvoltarea sustenabilă a economiei românești, numai dacă se vor utiliza și instrumentele și bunele practici existente pentru a închide prin reforme sistematice oportunitățile de corupție sau de administrare defectuoasă.

Noul acord include și condiții precum continuarea procesului de restructurare în domeniul transporturilor (CFR Marfă, CFR Călători, CFR Infrastructură), iar restructurarea sectorului minier se va produce până în 2018, conform normelor europene. De asemenea, este propus un calendar de eliminare a prețurilor reglementate la energia electrică și gaze, dar și crearea de mecanisme de protecție a consumatorilor vulnerabili. Dincolo de necesitatea unor astfel de intervenții, trebuie avut în vedere faptul că există caracteristici ale unor sectoare (cum sunt infrastructura, transporturile, energia) care sunt mai vulnerabile la corupție din cauza lipsei de transparență, precum și a procentului mare de fonduri implicate în tranzacții.

Același tip de argument trebuie aplicat și în privatizarea unor companii care aduc pierderi la bugetul de stat sau vânzarea unor pachete la companii ca Petrom, Transgaz, Transelectrica. TI România atrage atenția că privatizările în sectorul public sunt mobile pentru fapte de corupție în multe țări, iar țara noastră nu a făcut excepție. Începând cu anul 2002, evoluțiile instituționale și legislative au transformat modelul precedent de privatizare care oferea prioritate angajaților, într-unul care a dus la un aflus de investiții străine directe însă și la o serie de suspiciuni care au dus la investigații din partea Comisiei Europene.

Noul program include și măsuri de reformă care să ducă la îmbunătățirea administrării fiscale și combaterea evaziunii. Măsurile de combatere a evaziunii au fost prefațate prin Ordonanța privind persoanele fizice cu averi mari, din decembrie 2010. Aplicarea acesteia vizează și măsuri complementare privind metodele indirecte de verificare și privind capacitatea instituțională a Serviciului de analiză – persoane fizice al ANAF.

În privința îmbunătățirii administrării fiscale, se profilează măsuri de instituire a unui sistem simplificat de taxare a contribuabililor mici,

majorarea plafonului pentru înregistrarea ca plătitor de TVA la 50.000 de euro, precum și continuarea simplificării declarațiilor fiscale și a numărului de plăți obligatorii. Aceste elemente ar trebui să ducă la ghișeul unic pentru plățile fiscale și la extinderea declarării electronice, elemente care, aplicate consecvent și integrat, sunt de natură să sporească transparența și să ușureze povara administrativă de pe umerii mediului de afaceri.

TI-România apreciază că, până la apariția detaliilor referitoare la parametrii tehnici în interiorul cărora România va trebui să se încadreze, o serie de elemente de integritate trebuie avute în vedere. Acestea pot fi aplicate fie ca măsuri complementare în atingerea obiectivului de stabilizare și creștere economică, fie ca elemente de siguranță pentru închiderea unor breșe ce au vulnerabilizat sistemul public de integritate și dezvoltarea macroeconomică. În cazul în care măsurile de stimulare a unei creșteri economice sustenabile nu sunt dublate de elemente care să evite, să controleze și să corecteze risipa banilor publici, o colectare mai bună a veniturilor bugetare nu este suficientă, iar România riscă să ajungă din nou în situația de a interveni la capitolul de cheltuieli bugetare sau la fiscalitate pentru a se încadra în ținta de deficit asumată prin acord.

Deși sectorul public nu mai are amploarea de dinainte de aderarea la UE, iar privatizarea poate fi o măsură pentru evitarea risipei din banii publici, Guvernul trebuie să învețe lecțiile privatizărilor precedente, mai ales din perspectiva potențialelor surse de corupție și fraudă. Mai mult, în ceea ce privește companiile care prin privatizare ar putea duce la efecte directe asupra cetățenilor consumatori, nu trebuie pierdut din vedere istoricul practicilor neconcurențiale la care au recurs companii ajunse în poziții dominante pe piață.

Pentru alegerea companiilor care vor trece printr-un proces de privatizare, este esențială stabilirea unor criterii și reguli clare și transparente pentru analiza indicatorilor care vor determina în ce măsură o companie va fi privatizată, își va continua activitatea sau va fi lichidată. Doar în acest fel se vor putea evita elementele de distorsiune care au reprezentat o

vulnerabilitate majoră la corupție în privatizările realizate în România.

Măsurile de combatere a evaziunii nu trebuie să ignore prevederile și standardele europene și internaționale privind îmbogățirea fără just temei sau spălarea banilor. Normele metodologice de aplicare a procedurii de verificare a persoanelor cu venituri mari trebuie elaborate cu maxim de atenție astfel încât să nu se riște abuzuri în procedura de analiză de risc sau, mai grav, încălcări ale dreptului la apărare

(cum ar fi cazul în care persoana fizică selectată pentru verificare nu ar putea obiecta cu privire la procedura de selectare folosită și nu ar fi notificată în primul stadiu al controlului). De asemenea, pentru că pe perioada verificării, organele fiscale pot solicita terților informații sau documente pentru stabilirea situației fiscale reale, recomandăm ca normele metodologice să ia în calcul procesele de cooperare instituțională și limitele de competență ale ANAF, astfel încât să nu existe suprapuneri instituționale cu instituții precum ANI, DNA sau ONRC.

III.2.2. Strategia Națională Anticorupție privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2008-2010 și raportul de evaluare a acesteia

SNA 2008-2010 a fost adoptată prin HG nr. 609/2008 și modificată prin HG nr. 960/2010. Ea conține atât planul de acțiune general, cât și planurile de acțiune sectoriale pentru Ministerul Administrației și Internelor, pentru administrația publică locală, pentru sectorul financiar-fiscal, pentru cel sanitar și pentru sectorul educației.

În contextul adoptării acesteia, Transparency International Romania a înaintat o serie de recomandări pentru îmbunătățire.

În materie de recomandări generale, TI România a pledat pentru realizarea unei analize diagnostic asupra corupției în sectorul public, precum și pentru elaborarea unor criterii clare de prioritizare a domeniilor incluse în documentul de strategie anticorupție. În egală măsură, TI România a susținut necesitatea definirii unui prag de vulnerabilitate la corupție care să fundamenteze această prioritizare.

În ceea ce privește domeniile de intervenție ale Strategiei, TI România a recomandat introducerea domeniului muncii și protecției sociale și extinderea ariei de acoperire a Strategiei către administrația publică de la nivel central (nu numai local). În plus, s-a mai recomandat ca atât Strategia cât și Planul de Măsuri să fie considerate mai degrabă documente – cadru, pe baza cărora să se construiască strategii anticorupție sectoriale.

În materie de recomandări specifice, TI România a considerat că Planul de Măsuri ar trebui să conțină și următoarele obiective principale: creșterea gradului de informare și conștientizare a publicului asupra riscurilor asociate corupției; creșterea transparenței în serviciile publice; dezvoltarea sistemului de management al resurselor umane în vederea diminuării riscurilor asociate fenomenului de corupție; simplificarea procedurilor administrative în vederea îmbunătățirii serviciilor publice.

În septembrie 2010 a fost lansat *Raportul de evaluare intermediară a impactului Strategiei Naționale Anticorupție privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2008-2010*, prin care trebuia să se identifice stadiul de implementare a măsurilor prevăzute în planurile de măsuri sectoriale, să se evalueze impactul implementării acestor măsuri; să se elaboreze recomandări pentru îmbunătățirea Strategiei, dar și pentru fundamentarea viitorului document programatic.

Acest raport acoperă perioada iunie 2008 – iunie 2010 și a fost întocmit de membrii secretariatului Comitetului de Monitorizare și fundamentat pe raportările primite din partea Ministerului Administrației și Internelor prin Direcția Generală Anticorupție, a Ministerului Sănătății, a Agenției Naționale de Administrare Fiscală, din partea Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și

Sportului și, de asemenea, din partea a 12 primării raportoare.¹⁵⁶ Comitetul a trebuit să analizeze stadiul implementării planului de acțiune general și al implementării planurilor de acțiune sectoriale, precum și să propună măsuri de remediere a eventualelor deficiențe. Secretariatul Comitetului a fost asigurat de Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice.

La un an de la startul implementării Strategiei, ca urmare a recomandărilor formulate de Comisia Europeană în Raportul MCV din 22 iulie 2009, a fost constituit un grup de lucru tehnic pentru monitorizarea stadiului îndeplinirii măsurilor asumate, format din reprezentanți ai instituțiilor cu responsabilități în aplicarea Strategiei de la nivel central¹⁵⁷ și de la nivelul administrației publice locale. În actuala sa versiune, documentul de evaluare nu atinge niciunul din obiectivele propuse. În primul rând, lipsește o identificare a stadiului de implementare a Strategiei discutate: documentul nu prezintă o centralizare a măsurilor îndeplinite, a celor în curs de îndeplinire și a celor restante din planul de măsuri aferent Strategiei, defalcate pe sectoare vulnerabile și pe domenii de intervenție, la care să fie atașate valorile indicatorilor cantitativi menționați în planul de măsuri corespondent Strategiei.

În al doilea rând, Raportul nu prezintă o evaluare a impactului măsurilor luate asupra grupurilor țintă. Precizăm, însă, că o astfel de analiză ar fi fost oricum greu de realizat în situația de față, întrucât intervalul temporar scurs între adoptarea măsurilor de implementare a strategiei și realizarea raportului de evaluare a acesteia este mult prea scurt.

În egală măsură, dat fiind că nu există o analiză reală a stadiului de implementare a strategiei și nici o analiză a impactului măsurilor luate, recomandările formulate nu sunt prioritizate în funcție de gradul de necesitate al aplicării lor. Acesta ar fi rezultat din calcularea pragului de vulnerabilitate la corupție pentru fiecare instituție/sector inclusă în Strategie. Prin urmare, evaluarea succesului actualei Strategii și fundamentarea următorului Document de acest tip sunt, încă de la acest stadiu, viciate.

Reiterăm, în acest context, recomandările pe care Transparency International România le-a formulat în contextul adoptării HG nr. 609/2008 și care, în condițiile preluării lor, ar fi preîntâmpinat eșecul raportării stadiului de implementare a SNA 2008-2010. Adăugăm și necesitatea refacerii acestei evaluări în conformitate cu indicatorii prezenți în planurile de acțiune general și sectoriale.

¹⁵⁶ Comitetul de Monitorizare a fost înființat prin HG nr. 609/2008 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție privind sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pe perioada 2008-2010, publicat în MOF nr. 514 - 08/07/2008.

¹⁵⁷ Este vorba de reprezentanți ai Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Justiției, Ministerului Sănătății Publice, Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului și Ministerului Economiei și Finanțelor.

III.3. Sancționare

III.3.1. Sistemul judiciar - Marea Reformă a Justiției

Ministerul Justiției a elaborat „Strategia de dezvoltare a Justiției ca Serviciu Public 2010-2014”, un document de politică publică destinat să reprezinte instrumentul instituțional pentru continuarea politicilor de reformare a sistemului judiciar. Publicată spre dezbateri în aprilie 2010 și republicată, după consultări publice, în iulie 2010, acesta identifică prioritățile de acțiune pentru perioada 2010-2014. Documentul strategic de bază este Programul de Guvernare pentru perioada 2009-2012- Capitolul Justiție și Politici Anticorupție. În varianta actualizată, Strategia include cinci obiective generale: punerea în aplicare a noilor coduri, ajustarea cadrului legislativ fundamental (legile justiției), consolidarea instituțională a sistemului judiciar, unificarea practicii judiciare și consolidarea integrității în interiorul sistemului judiciar. Sunt urmărite, astfel, atât îmbunătățiri de natură legislativă, cât și de factură instituțională.

Cu privire la ultimul obiectiv general setat, anume consolidarea integrității în cadrul sistemului judiciar prin promovarea măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale, apreciem ca binevenită individualizarea lui în economia documentului strategic din două rațiuni și anume: una care pune accentul pe cauzalitate: nivelul ridicat de percepție privind corupția în sistemul judiciar, atât din interior cât și din exteriorul lui, indică o problemă de sistem și impune abordarea lui într-un obiectiv strategic separat; apoi, din rațiuni de eficiență în materie de îndeplinire a obiectivului și de evaluare a reușitei lui.

În ceea ce privește obiectivele specifice aferente obiectivului general, remarcăm că aspectele avute în vedere pentru fiecare dintre ele conțin măsuri punctuale a căror îndeplinire poate fi urmărită, cu toate că există și măsuri formulate de o manieră foarte generală sau a căror aplicare depinde de realizarea prealabilă a altor obiective, precum: analiza

eficienței introducerii unei evaluări anticorupție a proiectelor de acte normative (pentru obiectivul specific nr. 1) sau întărirea cadrului instituțional și legal în materia răspunderii materiale și disciplinare a diverselor categorii de personal afectat sistemului judiciar (pentru obiectivul specific nr. 2), la fel ca și eficientizarea activității comisiilor de disciplină în scopul soluționării în termene rezonabile a sesizărilor privind încălcări ale normelor de disciplină sau dezvoltarea culturii anticorupție prin evaluarea periodică a performanțelor profesionale a personalului, inclusiv din perspectiva integrității (pentru obiectivul specific nr. 3). În aceste condiții, aceste aspecte se vor adevăra dificil de pus în aplicare și de măsurat sub aspectul realizării și impactului lor. Este de preferat, deci, afinarea lor pentru ca ele să poată îndeplini criteriile de specificitate și de evaluabilitate, așa cum o fac celelalte aspecte menționate în cadrul obiectivelor specifice.

În altă ordine de idei, cu toate că în Strategia se precizează că *Planul de acțiuni* aferent va trebui adoptat în termen de patru luni de la aprobarea ei de către Guvern, considerăm că Strategia nu poate fi adoptată fără ca ea să fie însoțită de planul de acțiuni corespunzător. Acesta este esențial ca document suport în vederea aprobării strategiei întrucât va indica fezabilitatea ei. Totodată, acest plan ar trebui să includă, pe lângă măsurile atribuite fiecărui obiectiv specific și resursele necesare, informațiile relevante despre resursele disponibile la momentul redactării planului de acțiuni. De asemenea, în ceea ce privește evaluarea strategiei, considerăm ca imperios necesară anexarea la lista indicatorilor de performanță a modului în care aceștia vor fi interpretați. Mai mult, în virtutea clarității, apreciem ca esențiale detalierea manierei în care se vor evalua factorii de risc sau de eșec, expunerea modurilor de calculare a sustenabilității rezultatelor și a impactului strategiei.

În ultimul rând, considerăm, pe de-o parte, că pentru securizarea unei monitorizări continue și transparente a implementării strategiei, este necesar ca rezultatele întâlnirilor de lucru periodice între părțile implicate în realizarea planului de acțiuni să fie făcute publice pe paginile de internet al tuturor instituțiilor implicate. Cu toate că ele vor fi

informale, așa cum arată Strategia, este esențial ca conținutul acestora să fie adus la cunoștința publicului larg pentru o privire constantă asupra evoluției implementării ei. Pe de altă parte, în sprijinul asigurării independenței evaluării ex-post a strategiei, ea ar trebui operată cu necesitate de evaluatori externi.

III.3.2. Sistemul judiciar - Mica Reformă a Justiției

Proiectul Legii privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor, lansat în dezbateri publice de către Ministerul Justiției, a propus o serie de măsuri legislative punctuale, ce vizează, în principal, simplificarea și creșterea celerității soluționării cauzelor, care au un impact direct și asupra executării hotărârilor, dar și reducerea costurilor procesului judiciar.

Normele și mecanismele procedurale incluse au vizat recursul în interesul legii, aspecte referitoare la tratarea cauzelor civile și aspecte ce țin de cauze penale.

În ceea ce privește recursul în interesul legii, s-a propus extinderea sferei persoanelor care pot sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție, prin includerea Avocatului Poporului și a colegiului de conducere al ÎCCJ. De asemenea, propunerea vizează crearea unui complet care să se pronunțe asupra recursului, format din președintele ÎCCJ, președinții secțiilor din cadrul ÎCCJ, precum și 20 de judecători, dintre care 14 judecători din secția în a cărei competență intră problema de drept care a fost soluționată diferit, precum și câte doi judecători din cadrul celorlalte secții. Totodată, proiectul recomandă ca termen maxim de judecare a recursului, cel de trei luni de la data sesizării instanței, motivarea urmând să se facă în următoarele 30 de zile de la pronunțarea deciziei. Referitor la cauzele civile, schimbările agreează vizează aspecte legate de comunicarea actelor de procedură, scurtarea termenelor procedurale, modificarea căilor de apel și de recurs, accelerarea procedurii de executare silită și încurajarea medierii.

În materie penală, au fost propuse modificări și completări mai ales la Codul de procedură penală. Mai precis, au fost urmărite chestiuni precum reordonarea competențelor tribunalului și a curții de apel, recunoașterea dreptului de acces direct al parchetelor și instanțelor de judecată la bazele electronice de date deținute de organele administrației de stat, precum și asigurarea celerității urmăririi penale și a principiului oportunității.

În contextul dezbaterilor pe această temă, o serie de critici ale asociațiilor profesionale au fost formulate cu privire la conținutul proiectului de lege.

Înainte de toate, se observă că un număr important de prevederi incluse în proiect se găsesc deja în procedura actuală, ele primind doar o nouă numerotare. Apoi, unele prevederi, cum sunt cele referitoare la judecarea contravențiilor în primă și ultimă instanță, încalcă dreptul la un recurs efectiv. De asemenea, proiectul de lege include noi sancțiuni fără să asigure modificarea celorlalte dispoziții din coduri în conformitate cu acestea. În egală măsură, există prevederi care afectează negativ exercitarea căilor de atac și, pe cale de consecință, dreptul justițiabilului de a uza de ele.

Pe lângă criticile menționate, se poate adăuga faptul că rearanjarea competențelor între tribunale și curți de apel prin reducerea atribuțiilor tribunalelor nu este o soluție eficientă pentru echilibrarea volumelor de activitate între instanțe întrucât este de natură să supraîncarce funcționarea curților de apel. Mai mult, propunerea înaintată ar fi trebuit fundamentată pe statistici care să demonstreze, plecând de la date reale, oportunitatea adoptării ei.

Ca observații de ordin general, notăm caracterul incomplet al expunerii de motive care însoțește proiectul de act normativ întrucât el nu răspunde niciunei cerințe referitoare la impactul estimat asupra sistemului judiciar sub principalele sale aspecte. De asemenea, reținem ca oportună corelarea de substanță a acestui document de

politică publică cu viitoarea strategie națională privind prevenirea și combaterea corupției în sectoarele vulnerabile, dat fiind faptul că prezenta strategie din acest domeniu are ca termen de finalizare anul 2010.

III.3.3. Strategia națională de apărare

Strategia Națională de Apărare 2010 (SNAp) a fost inițiată de Președinția României, adoptată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării și înaintată, pe data de 23 iunie 2010, Parlamentului. Scopul afirmat al acesteia este de a asigura managementul riscurilor, amenințărilor și vulnerabilităților, urmărind, într-o primă fază, inventarierea, prevenirea sau reducerea lor și, ulterior, combaterea acestora.¹⁵⁸

Potrivit documentului, “fenomenul campaniilor de presă la comandă cu scopul de a denigra instituții ale statului, prin răspândirea de informații false despre activitatea acestora, presiunile exercitate de trusturi de presă asupra deciziei politice în vederea obținerii de avantaje de natură economică sau în relația cu instituții ale statului reprezintă o (...) vulnerabilitate a statului roman”.

Vulnerabilitățile au fost definite prin raportare la riscuri și amenințări. Riscul este probabilitatea de a se produce o pagubă semnificativă la adresa intereselor, valorilor sau obiectivelor naționale de securitate, iar amenințările sunt factori cu origine externă prin care sunt afectate grav interesele, valorile și obiectivele naționale de securitate. Factorii din interiorul societății care potențează acțiunea amenințărilor sunt denumiți vulnerabilități.

Alături de fenomenul campaniilor de presă la comandă, SNAp enumeră, printre punctele vulnerabile, capacitatea redusă de aplicare a legii,

capacitatea redusă de administrare la nivel local și central, politizarea excesivă a instituțiilor, corupția și evaziunea fiscală.

SNAp menționează că statul român dispune de două modalități prin intermediul cărora combate riscurile, amenințările și vulnerabilitățile identificate în acest document: pe de-o parte, prin concentrarea resurselor proprii, naționale, și pe de altă parte, prin cooperarea cu aliații și partenerii internaționali.

Coroborând, rezultă că abordarea propusă de documentul strategic cu privire la vulnerabilitățile identificate este una incisivă. Cu toate că înțelegem că multe dintre acestea au nevoie de acțiuni din sfera combaterii (cum sunt corupția sau evaziunea fiscală), considerăm că încadrarea fenomenului campaniilor de presă la comandă în categoria vulnerabilităților și abordarea lui din perspectiva combaterii este o alegere nefericită. Tratarea chiar și unei părți din mass-media ca vulnerabilitate este de natură să vicieze îndeplinirea rolului fundamental pe care îl are, acela de a informa. Pusă în practică, această abordare va da naștere posibilității abuzurilor îndreptate împotriva presei și va aduce, implicit, atingere, libertății de exprimare, fundamentală într-o societate democratică. .

Combaterea fenomenului campaniilor de presă la comandă, așa cum propune SNAp, nu va aduce, așadar, un plus de stabilitate și securitate națională, nu va apăra valorile și obiectivele naționale, ci va vulnerabiliza și mai mult actualul climat de integritate publică.

În schimb, combaterea corupției și a fenomenelor asociate acesteia reprezintă un domeniu prioritar

¹⁵⁸ Strategia Națională de Apărare a Țării. Pentru o Românie care garantează securitatea și prosperitatea generațiilor viitoare, 2010, disponibilă la <http://www.presidency.ro/static/ordine/SNAp/SNAp.pdf>

pentru securitatea națională. Pentru a fi eficientă, ea trebuie asumată ca angajament de către toți actorii instituționali din sfera publică. Astfel, apreciem ca

oportună includerea acestui fenomen printre vulnerabilitățile enumerate în SNAp.

IV. MCV și declarații publice emblematică pentru vulnerabilitățile sistemului național de integritate

Mecanismul de Cooperare și Verificare

Rapoartele de monitorizare lansate de Comisia Europeană, departe de a aduce constatări sau comentarii noi în ceea ce privește progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare, surprinde prin tonul aparent blând la adresa nerealizărilor.

TI-România a constatat profundă îngrijorare faptul că pentru perioadele patru și cinci de raportare în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) România nu a înregistrat evoluții reale în ceea ce privește reformarea sistemului judiciar sau în lupta anticorupție. Singurele elemente de progres reținute de Raportul Comisiei sunt pur statistice sau descriptive, însă nu există, în nici unul dintre rapoarte, o evaluare a impactului măsurilor adoptate sau propuse. Mai mult decât atât, simpla bifare a unor condamnări în cazuri de corupție nu face decât să arate că intervențiile se concentrează mai curând pe cazuri punctuale decât pe măsuri sistematice de securizare a sistemului anticorupție.

Toate acestea afectează grav credibilitatea reformelor și a României în general, și contribuie la reducerea în și mai mare măsură a competitivității României pe piața fondurilor publice europene. Situația este cu atât mai gravă cu cât România se confruntă în prezent cu probleme inclusiv în gestionarea fondurilor care au fost deja accesate, fonduri care ar putea compensa o parte din efectele crizei financiare și care ar putea susține eforturile de regularizare și de îndeplinire a obligațiilor asumate.

TI-România continuă să recomande autorităților de la București să abordeze lupta anticorupție din perspectiva aplicării de măsuri sistematice și coerente care să aibă impact real din punctul de vedere al politicilor de prevenire și combatere a corupției. Acestea ar avea meritul de a închide vulnerabilitățile din întregul sistem, în timp ce aplicarea exclusiv a unor măsuri sancționatorii nu este de natură să conducă la soluționarea problemelor sistemice cu care se confruntă România.

Asigurarea statului de drept și lupta împotriva corupției sunt priorități naționale, pe care România nu trebuie să își permită să le ignore și pe care trebuie să le abordeze independent de existența sau nu a unei monitorizări internaționale, sau de concluziile unei astfel de monitorizări.

Declarații privind sistemul național de integritate

În iulie 2010 ambasadorul Franței la București, Henri Paul, atrăgea atenția într-un interviu pentru NewsIn asupra corupției din România, declarându-se intrigat că românii, care sunt cei care suferă în primul rând atunci când trebuie să dea șpagă, par să fie lipsiți de reacție pentru combaterea acestui fenomen. Diplomatul francez a afirmat că România trebuie să lupte împotriva corupției, considerând că fenomenul "este o boală îngrozitoare".

El avertiza că românii suportă consecințele acestei situații, nu țările străine: "Românii sunt cei care suferă în primul rând consecințele corupției, ei suferă că trebuie să plătească la medic și să dea șpagă în alte situații", a accentuat Ambasadorul Franței la București. "Asta mă intrigă - faptul că românii suferă - și ei trebuie să aibă o reacție", a adăugat ambasadorul francez.

Tot în iulie 2010, ambasadorul Statelor Unite ale Americii la București vorbește într-un amplu interviu acordat agenției Mediafax despre corupția endemică din România, despre calitatea sistemului de justiție și despre oportunitățile aflate pe masa oficialilor autohtoni. Reforma este cuvântul cheie pentru Mark Gitenstein, care acordă câteva bile albe felului în care Guvernul Boc a abordat necesitatea restructurării politice, dar nu ezită să-și exprime și mirarea vizavi de lentoarea cu care lucrurile se schimbă la București. „Aveți capacitatea de a aresta și pune sub acuzare, dar nu ați dovedit că aveți capacitatea de a condamna acuzații corect și rapid”, crede diplomatul american despre justiția română.

„Corupția este o problemă aici, dar nu numai corupția, ci și faptul că procesul de luare a deciziilor nu este în mod constant previzibil și transparent. Companiile, atunci când iau decizia de a face o investiție de sute de milioane de dolari într-o țară ca România vor să știe că evoluția investițiilor lor este una previzibilă și că deciziile care au impact asupra acestor investiții sunt previzibile. Dar nu este întotdeauna o problemă legată de corupție. Uneori este pur și simplu vorba despre incompetență, de faptul că oamenii care iau decizii nu au mai făcut niciodată acest lucru.”

Ambasadorul Norvegiei in Romania, Øystein Hovdinn, declara în octombrie 2010 pentru Hotnews.ro: „Percepeți mica corupție ca pe-un fel de bacșiș la restaurant, plătiți în plus ca să aveți parte de un serviciu mai bun”, remarcând astfel extinderea endemică a corupției și reacția foarte slabă, atât a cetățenilor, cât și a politicienilor și guvernanților la fenomenele de corupție. "Știm ca România are niște probleme in domeniul justiției", mai spune ambasadorul Norvegiei. "Există cazuri de judecători acuzați de corupție. Un astfel de lucru este aproape de neconceput in Norvegia. În istoria recentă și cea a ultimilor ani, nu există astfel de cazuri în Norvegia. Diferența majoră este că România este o țară în continuă transformare, iar Norvegia este una dintre cele mai vechi, mai stabile și mai prospere democrații din nord-vestul Europei."

V. Concluzii

În perioada de referință a raportului se constată o deteriorare dramatică a climatului de integritate publică din România, marcată de o lipsă de coordonare strategică în privința măsurilor legislative și instituționale. Perioada se suprapune peste cele mai multe dintre reformele menite să determine asanarea economică și ieșirea din criză.

O luptă acerbă pentru resursele publice, și așa puține, a putut fi observată între principalii actori ai scenei politice, ceea ce a făcut ca măsurile legislative și instituționale și politicile întreprinse să fie caracterizate de o puternică inconsecvență. Tocmai această inconsecvență a determinat apariția unor vulnerabilități esențiale pentru procesul, parcă nesfârșit, al luptei împotriva corupției și al construcției integrității publice din România.

De asemenea, dacă urmărim declarațiile și documentele externe emblematiche pentru vulnerabilitățile sistemului național de integritate putem să remarcăm că formalismul și incoerența deciziilor guvernamentale, pe de o parte și resemnarea românilor, pe de altă parte, sunt identificate ca fiind principalele cauze pentru care lupta împotriva corupției în România este inefficientă. În ceea ce privește atitudinea pasivă a cetățenilor aceasta a fost, la rândul său, determinată de lipsa de transparență și de indisponibilitatea de a dialoga a instituțiilor publice. Degradarea tot mai mare a calității implementării legilor ce asigură transparența documentelor (Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public) și transparența deciziilor (Legea nr. 53/2003 privind transparența decizională), precum și absența desăvârșită a inițiativelor de consultare inovatoare care să încurajeze participare determină creșterea neîncrederii, a suspiciunilor, a dezamăgirii și în cele din urmă încurajează corupția.

În plus climatul de incoerență legislativă, descurajează substanțial investițiile și afectează grav afacerile și proiectele europene, aducând atingere economiei, societății și poziției României în context internațional în UE. Acest climat inconsecvență normativă este determinat de improvizațiile procedurale la adoptarea unor legi fundamentale cum sunt codurile juridice, abuzul flagrant, repetat și nociv de procedura asumării răspunderii guvernamentale pentru adoptarea unor proiecte de lege, inovații legislative discutabil, cum sunt legile de punere în aplicare ce reprezintă legi de amendare substanțială a unor texte normative înainte de intrarea lor în vigoare.

Nu în ultimul rând, numărul foarte mare de acte normative adoptate prin procedura asumării răspunderii guvernului nu suferă doar de vicii procedurale, ci și de grave probleme de conținut, subliniate pe parcursul raportului de față. Perioada pe la care se face referire în raport a fost, așadar, marcată în România de concentrarea acțiunilor Guvernului pe contracararea crizei economice cu „orice preț și în orice mod”, în cel mai scurt timp cu putință, fără considerarea consecințelor. Astfel a scăzut îngrijorător încrederea cetățenilor în instituțiile publice, cu consecința directă și imediată a deprecierei întregului climat de integritate publică. Agravarea problemelor semnalate se resimte de altfel și în fiecare dintre măsurile și seturile de măsuri analizate.