

**STUDIUL privind SISTEMUL
NAȚIONAL DE INTEGRITATE
ROMÂNIA**

EDIȚIA A TREIA

Transparency International (TI) este organizația globală a societății civile care luptă împotriva corupției. Prin intermediul a peste 90 de organizații naționale la nivel mondial și al unui secretariat internațional aflat în Berlin, TI crește conștientizarea cu privire la efectele dăunătoare ale corupției și lucrează cu parteneri din guverne, din mediul de afaceri și din societatea civilă, pentru a dezvolta și implementa măsuri eficiente pentru combaterea acesteia.

Transparency International Romania (TI-Ro) este o organizație nonguvernamentală a cărei obiectiv primar este de a preveni și combate corupția la nivel național și internațional, în special prin cercetare, documentare, informare, educare și creșterea nivelului de conștientizare al publicului. TI-Ro a fost fondat în 1999. În același an, Transparency International Romania a fost acreditată ca și chapter al mișcării Transparency International.

Editor: Transparency International Romania

Coordonatori cercetare: Victor Alistar, Director Executiv TI-Ro și Lector Universitar Dr., Școala Națională de Studii Politice și Administrative
Iulia Coșpănar, Director adjunct, TI-Ro

Autori: Iulia Coșpănar, Director adjunct, TI-Ro (*Capitolele 4, 6 - 6.3, 6.5, 6.9*)
Irina Lonean, doctorand, TI-Ro (*Capitolele 1, 2, 3, 4, 5, 6 - 6.1, 6.2, 6.4, 6.6, 6.8, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 7*)
Ruxandra Mitică, doctorand, TI-Ro (*Capitolele 6 - 6.5, 6.9*)
Georgeta Ionescu (*Chapter 6 - 6.7*)
Iulia Drăjneanu, TI-Ro (*Capitolele 6 - 6.13*)

Traducători: Ioana Cărtărescu, Miruna Maier, Ioana Lungu

Recenzarea cercetării: Suzanne Mulcahy, Transparency International Secretariat
Catherine Woollard, Consultant: Implementation of anti-corruption and governance reform

Coordonatorii proiectului: Irina Lonean, doctorand, TI-Ro
Paul Zoubkov, Transparency International Secretariat

ISBN 978-973-0-12102-5

Publicat prima dată în ianuarie 2012

Această publicație e un produs al proiectului european cu privire la Sistemul Național de Integritate. Instrumentul de evaluare a integrității naționale a fost dezvoltat și coordonat de către Transparency International. Reproducerea integrală sau parțială este permisă, cu condiția ca tot creditul să fie acordat lui Transparency International și Transparency International Romania și ca nicio astfel de reproducere să nu fie, în mod integral sau parțial, comercializată, decât dacă este încorporată în alte lucrări.

© Transparency International Romania

Disclaimer

Au fost depuse toate eforturile pentru a verifica acuratețea informațiilor conținute în acest raport. Toate informațiile sunt considerate a fi corecte, la momentul Noiembrie 2011. Totuși, Transparency International Romania nu își poate asuma responsabilitatea pentru consecințele utilizării acestora în alte scopuri sau în alte contexte.

Acest proiect a fost finanțat cu sprijinul Programului European pentru Prevenirea și Lupta Împotriva Criminalității al Comisiei Europene – Directoratul General al Afacerilor Interne. Publicația reflectă numai viziunile autorilor, iar Comisia nu poate fi trasă la răspundere pentru nicio utilizare a informației conținute în acest raport.



Prevenirea și Lupta Împotriva Criminalității.

Cu sprijin financiar din partea Programului pentru Prevenirea și Lupta Împotriva
Criminalității

Comisia Europeană – Directoratul General al Afacerilor Interne

Mulțumiri

Am dori să mulțumim tuturor celor care au contribuit la acest raport, în special celor care au acordat interviuri echipei de cercetare, unii dintre care au cerut să rămână anonimi; Grupului de Consiliere pe Cercetare, ale cărui idei și sprijin au fost neprețuite; autorilor Evaluării SNI 2009 (lansat în 2010), care a servit ca bază a analizei de față; colegilor noștri din celelalte chapter-uri naționale TI din Europa, care au împărtășit experiențele lor cu privire la cercetarea SNI și managementul de proiect; și colegilor noștri de la TI Secretariat pentru asistența oferită în design-ul și metodologia proiectului.

Grupul de consiliere pe cercetare:

Marian Popa, Președinte TI-Ro

Alic Saiciuc, Membru Consiliul Director TI-Ro

Adela Salceanu, Membru Consiliul Director TI-Ro

Victor Alistar, Director Executiv TI-Ro și Lector Universitar Dr., Școala Națională de Studii Politice și Administrative

Cristian Pîrvulescu, Dr., Decan al Facultății de Științe Politice, din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative și Președinte al Asociației Pro Democrația

Persoane intervievate¹:

Georgeta Ionescu, fost Secretar General al Camerei Deputaților

Cristian Pîrvulescu, Decan al Facultății de Științe Politice, din cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative și Președinte al Asociației Pro Democrația

Mihai Șeitan, fost Ministru al Muncii și Secretar de Stat

Horatius Dumbravă, judecător, președinte al Consiliului Superior al Magistraturii

George Bălan, procuror, vice-președinte al Consiliului Superior al Magistraturii

Mădălina Afrăsinie, judecător la Tribunalul București

Alic Saiciuc, procuror la Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București

¹ Persoanele intervievate care au cerut să rămână anonime nu au fost numite.

Carmen Roșu, director al Unității Centrale de Finanțe și Contractare, din cadrul Ministerului de Finanțe

Paula Tănăsescu, Manager Public în cadrul Instituției Prefectului Bucharest

Marian Muhuleț, Vicepreședinte al AEP

Erzsébet Dáné, Adjunct al Avocatului Poporului pentru drepturile omului, egalitatea de șanse, minorități și culte religioase

Jănică Arion Țigănașu, Director General al DGA

Genu Radu, Director Adjunct al DGA

Radu Nicolae, Centrul pentru Resurse Juridice

Ioana Avadani, Director Executiv al Centrului pentru Jurnalism Independent

Adina Anghelescu Stancu, Jurnalist de investigație

Viorel Micescu, Director Executiv al Centrului de Resurse pentru Societatea Civilă

Oana Preda, Director Executiv al Centrului de Resurse pentru Participare Publică

CUPRINS

1. Despre evaluarea SNI

2. Sumar executiv

3. Cadrul național

4. Profilul corupției

5. Activități anticorupție

6. Pilonii SNI

6.1. Legislativul

6.2 Executivul

6.3. Judiciarul

6.4. Sectorul public

6.5. Instituțiile de aplicare a legii – Poliția

6.6 Organismele de management electoral

6.7. Avocatul poporului

6.8 Instituția supremă de audit – Curtea de Conturi

6.9. Agențiile anticorupție

6.10. Partidele politice

6.11. Media

6.12. Societatea civilă

6.13 Sectorul privat

7. Concluzii și recomandări

8. Bibliografie

ACRONIME

ACA – Agențiile Anticorupție

AEP – Autoritatea Electorală Permenentă

AmCham Romania – Camera Americană de Comerț în România

ANI – Agenția Națională de Integritate

ANRMAP – Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice

BVB – Bursa de Valori București

CAN/CNA – Consiliul Național al Audiovizualului

CAFR – Camera de Auditorilor Financiari Români

CECCAR – Corpul Experților Contabili și al Contabililor Autorizați din România

CIS/FIC – Consiliul Investitorilor Străini

CNI – Consiliul Național de Integritate

CNSC – Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (achiziții publice)

CNVM – Comisia Națională a Valorilor Mobiliare

CSM – Consiliul Suprem de Magistratură

DGA – Direcția Generală Anticorupție

DNA – Direcția Națională Anticorupție

EC – Comisia Europeană

EMB/OME – Organismele de management electoral

EU – Uniunea Europeană

FMI – Fondul Monetar Internațional

ICCJ – Înalta Curte de Casație și Justiție

MCV – Mecanismul de Cooperare și Verificare

MJ – Ministerul Justiției

MF – Ministerul Finanțelor Publice

OMC – Organizația Mondială a Comerțului

ONG – Organizație nonguvernamentală

OUG – Ordonanța de Urgență a Guvernului

PPP – Parteneriatul Public-Privat

PS – Sectorul public

RSC/CSR – Responsabilitatea Socială Corporatistă

SNI – Sistemul Național de Integritate

TI - Transparency International

TI-RO – Transparency International Romania

TI-S – Transparency International Secretariat

UCVAP – Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice

1. DESPRE EVALUAREA SISTEMULUI NAȚIONAL DE INTEGRITATE

1.1. Introducere în metodologie

România continuă să fie monitorizată de către Mecanismul Comisiei Europene de Cooperare și Verificare, cu privire la performanța sa în lupta împotriva corupției, care rămâne una dintre cele mai importante probleme ale societății, una dintre principalele priorități de pe agenda guvernului și una dintre primele limitări în calea dezvoltării economice. În acest context, analiza Sistemului Național de Integritate este esențială în evaluarea vulnerabilității la corupție din cadrul instituțiilor țării.

În plus, o serie de cazuri de corupție intens mediatizate, din sectorul public și cel privat, au accentuat nevoia urgentă de confruntare a corupției în Europa. Mai mult, șaptezeci și opt la sută dintre cetățenii europeni care au răspuns la sondajul pentru Eurobarometru, realizat de Comisia Europeană în 2009, considerau corupția ca fiind o problemă majoră a țării lor. Corupția subminează buna guvernare, statul de drept și drepturile fundamentale ale omului. Ea înșeală cetățenii, prejudiciază sectorul privat și distorsionează piețele financiare.

Acest raport face parte dintr-o inițiativă anticorupție pan-europeană, sprijinită de către Directoratul General al Afacerilor Interne a Comisiei Europene. Inițiativa caută să evalueze în mod sistematic Sistemul Național de Integritate din 25 de state europene și să facă advocacy pentru o reformă eficientă și sustenabilă în diferite țări.

1.2. Scopul evaluării

Este foarte important de subliniat că aceasta nu este o evaluare a performanțelor și nici a nivelului de corupție al fiecărei instituții. SNI evaluează doar vulnerabilitatea la corupție a instituțiilor, iar studiul furnizează, de asemenea, un cadru pentru a analiza eficiența instituțiilor unor țări în

prevenirea și combaterea corupției, dar nu și alte dimensiuni ale rolului acestora.

Conceptul de Sistem Național de Integritate (SNI) a fost dezvoltat și promovat de către Transparency International, ca parte a unei abordări holistice pentru combaterea corupției. Un SNI funcțional oferă garanții eficiente împotriva corupției, ca parte dintr-o luptă mai mare, împotriva abuzului de putere, abuzurilor de altă natură și foloaselor necuvenite, în orice formă a acestora. Totuși, atunci când aceste instituții se caracterizează printr-o lipsă a reglementărilor adecvate și prin comportament iresponsabil, corupția este predispusă să prospere, cu efecte negative de domino asupra țelurilor buneii guvernări, ale dezvoltării sustenabile și ale coeziunii sociale. Întărirea SNI promovează o mai bună guvernare, în toate aspectele societății, și, în final, contribuie la o societate mai dreaptă.

1.3. Variabilele, indicatorii și dimensiunile analizei

Evaluarea SNI este un instrument de cercetare calitativă, bazat pe o combinație de cercetare de birou, analiză a documentelor juridice, interviuri în profunzime și resurse secundare (rapoarte, dizertații). Întrebările orientative pentru fiecare indicator au fost realizate prin examinarea bunelor practici internaționale, instrumentelor de evaluare existente, pentru pilonul respectiv, ca și prin utilizarea experiențelor mișcării TI și prin solicitarea opiniei unor experți (internaționali) cu privire la instituția respectivă.

Pentru a răspunde la întrebările orientative, cercetătorii s-au bazat pe trei surse principale de informare: legislația națională, rapoartele și cercetările secundare și interviurile cu experți-cheie. Sursele secundare au inclus rapoarte de încredere realizate de organizații naționale din societatea civilă, organizații internaționale, organisme guvernamentale, think tank-uri și mediul academic. Un minim de doi informatori cheie au fost intervieuați în legătură cu fiecare pilon – cel puțin un reprezentant al instituției evaluate și un expert din afara acesteia.

Analiza este realizată pe 13 piloni funcționali ai sistemului de integritate. Am identificat cele mai importante funcții sociale în combaterea corupției și am construit unități de analiză pe aceste funcții. Acest lucru are scopul de a asigura folosirea aceluiași măsuri pentru evaluarea instituțiilor care au același rol. În interiorul fiecărui pilon, am studiat una sau mai multe instituții sau, în cazul unor piloni, am studiat un grup mai mare de instituții și organizații cu același statut și rol. Pilonii definiți sunt:

Guvernare	Sector Public	Non-guvernamental
<ul style="list-style-type: none"> • Legislativul • Executivul • Judiciarul 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrația Publică • Instituțiile de aplicare a legii • Organismele de management electoral • Avocatul Poporului • Instituția Supremă de Audit • Agențiile anticorupție 	<ul style="list-style-type: none"> • Media • Societatea civilă • Partidele Politice • Mediul de afaceri

Evaluarea nu caută să ofere o imagine în profunzime a fiecărui pilon. Mai degrabă, ea urmărește amploarea, acoperind toți pilonii relevanți, pe un număr mare de indicatori, pentru a căpăta o imagine de ansamblu asupra sistemului în întregime sa. Evaluarea observă și interacțiunea dintre instituții, pentru a înțelege de ce unele sunt mai robuste decât celelalte și cum se pot influența reciproc. SNI presupune că slăbiciunile unei singure instituții pot conduce la disfuncții grave în întregul sistem. Înțelegerea interacțiunilor dintre piloni ajută și la prioritizarea ariilor care trebuie reformate.

Pentru a lua în considerare factori contextuali importanți, evaluarea instituțiilor de guvernare este integrată într-o analiză concisă a condițiilor generale de

natură politică, socială, economică și culturală, fundațiile pe care se bazează acești piloni.

Fiecare instituție sau grup din cadrul acestor 13 piloni este evaluată după trei variabile, esențiale pentru abilitatea sa de prevenire a corupției.

- În primul rând, capacitatea sa globală, în termeni de resurse și statut juridic, care stă la baza oricărei performanțe instituționale eficiente.
- În al doilea rând, reglementările și practicile sale de guvernare internă, cu accent pe transparența, responsabilitatea și integritatea instituției, care sunt privite ca fiind esențiale pentru prevenirea implicării instituției în acte de corupție.
- În al treilea rând, măsura în care instituția își îndeplinește rolul atribuit în sistemul anticorupție, cum ar fi realizarea unei supervizări eficiente asupra guvernului (pentru legislativ) sau aducerea în instanță a cazurilor de corupție (pentru instituțiile de aplicare a legii)

Împreună, aceste trei dimensiuni acoperă posibilitatea instituției de a acționa (capacitatea), performanța sa internă (guvernarea) și externă (rolul), cu privire la lupta împotriva corupției.

Fiecare variabilă este măsurată printr-un set comun de indicatori. Evaluarea examinează atât cadrul legal al fiecărui pilon, cât și practicile instituționale propriu-zise, subliniind astfel discrepanțele dintre prevederile formale și realitatea din teren.

Variabila	Indicatorii
Capacitate	Resurse Independență
Guvernanță	Transparență Responsabilitate Integritate
Rolul din cadrul sistemului de guvernare	<i>Între 1 și 3 indicatori, specifici fiecărui pilon</i>

Fiecare indicator este evaluat pe două distensii diferite: cadrul legislativ și practica instituțională.

1.4. Scoring-ul

În timp ce SNI este o evaluare calitativă, scorurile numerice sunt atribuite pentru a sumariza informația și a ajuta la accentuarea punctelor forte și a celor slabe importante ale sistemului de integritate.

Primele scoruri au fost acordate pe o scală de la 1 la 5, iar apoi, scorurile au fost transformate pe o scală cu 100 de puncte, făcând evaluarea mai clară și mai ușoară, cu intervale de 25 de puncte (0, 25, 50, 75, 100). Între scorurile indicatorilor este făcută o medie la nivelul dimensiunilor, iar între scorurile celor trei dimensiuni, se face o medie pentru a ajunge la scorul total al pilonului. Diferența dintre legislație și practică poate fi calculată atât la nivelul dimensiunilor, cât și pentru întreaga instituție.

1.5. Background-ul și istoricul abordării SNI

Conceptul unui „Sistem Național de Integritate” a originat în mișcarea TI din anii '90, ca instrument conceptual primar al TI cu privire la modul în care

corupția poate fi cel mai eficient combătută și, în final, prevenită. Și-a făcut prima apariție publică în Ghidul TI, care căuta să reunească acei actori și instituții cruciale în lupta împotriva corupției, într-un cadru analitic comun, numit „Sistemul Național de Integritate”. Abordarea inițială a sugerat utilizarea de „Workshop-uri Naționale de Integritate”, pentru a pune acest cadru în practică. Accentul pe „integritate” a conferit mesajul pozitiv conform căruia corupția poate fi, într-adevăr, învinsă, dacă integritatea va domni în toate aspectele relevante ale vieții publice. Apoi, la începutul anilor 2000, TI a dezvoltat o metodologie de cercetare de bază, pentru a studia principalele caracteristici ale Sistemelor Naționale de Integritate din țările din jurul lumii, prin intermediul unui studiu de birou, care nu mai folosește abordarea Workshop-urilor Naționale de Integritate. În 2008, TI s-a angajat într-o revizuire majoră a metodologiei de cercetare, adăugând două elemente cruciale – sistemul de scoring și elementele consultative ale unui grup de consilieri și reinstaurând Workshop-urile Naționale de Integritate, care făcuseră parte din abordarea inițială.

În timp ce fundațiile conceptuale ale abordării SNI au originile în Ghidul TI, ele sunt de asemenea puternic interconectate cu baza din ce în ce mai largă de literatură academică și de politici cu privire la teoria și practică instituțională anticorupție.² Abordarea de cercetare SNI este un component integrat al portofoliul complet TI de instrumente de cercetare, care măsoară corupția și evaluează eforturile anticorupție. Prin oferirea unui diagnostic în profunzime, orientat spre fiecare țară, al principalelor instituții de guvernământ, scopul principal al SNI este de a furniza o bază solidă de probe pentru acțiunile de advocacy la nivel național, cu privire la îmbunătățirea mecanismelor anticorupție și a performanței acestora. El este complementat de alte instrumente TI, care sunt mai orientate spre creșterea conștientizării publicului cu privire la corupție și consecințele acesteia, prin intermediul ierarhizărilor globale (ex. Indicele de Percepție a Corupției, Indicele Plătitorilor de Mită) sau prin raportarea viziunii și experiențelor publicului (ex. Barometrul Global al

²Vezi: Rose Ackerman, Susan *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; OECD *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Paris: OECD publishing, 2005; Head, Brown și Connors (eds) *Promoting Integrity*, Surrey: Ashgate, 2008; Huberts, L. W. J. C., Anechiarico, F., & Six, F. *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Den Haag: BJu Legal Publishers, 2008.

Corupției). În plus, abordarea SNI umple un gol important în câmpul mai larg al evaluării guvernării internaționale, care sunt dominate de ierarhizări și clasificări între țări (ex. Indicele Global al Integrității, Indicele de Transformare Bertelsmann), de evaluări solicitate de către donatori (care sunt rareori făcute publice) sau de studii de caz specifice țărilor în care au fost realizate, prin oferirea unei evaluări în profunzime și totuși, sistematice a sistemului anticorupție, bazat pe o abordare larg consultativă, incluzând mulți stakeholderi. Această combinație unică dintre a fi condus de către o organizație a societății civile, locală și independentă, implicând consultări cu toți stakeholderii relevanți, în interiorul țării și a fi integrat în arhitectura unui proiect global (care asigură asistența tehnică efectivă și controlul calității), face abordarea SNI să fie un instrument relevant în evaluarea și, în cele din urmă, avansarea eforturilor anticorupție în țările din întreaga lume.

2. SUMAR EXECUTIV

2.1. Prezentare generală

Evaluarea Sistemului Național Român de Integritate oferă o evaluare a temeiului legal și a funcționării efective a funcțiilor guvernului național ("piloni") și a instituțiilor care asigură aceste funcții. Acestea sunt evaluate în cadrul fundațiilor politice, sociale, economice și culturale de bază ale țării și luând în considerare profilul de corupție și activitățile anticorupție în ultimii doi ani în România. Evaluarea nu caută să ofere o evaluare aprofundată a fiecărui pilon, ci mai degrabă pune accentul pe acoperirea tuturor pilonilor relevanți și evaluarea contribuției lor la integritate la nivel național și inter-legăturile lor în acest sens. Studiul, bazat pe metodologia furnizată de Secretariatul Transparency International, evaluează perioada 2008 - 2011³. Punerea în aplicare a proiectului de evaluare SNI a inclus un număr de pași: cercetarea de birou, interviuri cu informatori cheie și verificarea constatărilor de către recenzenții din grupul consultativ, Secretariatul T.I., și un recenzant extern.

România este, alături de Bulgaria, cel mai recent stat membru a Uniunii Europene. În timpul procesului de negociere dinaintea de aderare, unele din capitolele și documentele discutate au rămas doar o promisiune din partea României. Acest lucru a generat un mecanism unic, fără precedent în UE. România, alături de Bulgaria, devine un stat membru al Uniunii Europene sub o clauză de salvagardare. Performanța țării în ceea ce privește capitolul sistemului judiciar, în principal instituțiile și mecanismele care au de-a face cu corupția, este monitorizată de către Comisia Europeană prin intermediul mecanismului de cooperare și verificare (MCV).

MCV a stabilit patru obiective de referință pentru România: transparența, eficiența, independența și responsabilitatea sistemului judiciar; eficacitatea unei agenții independente anti-corupție în verificarea averilor, a incompatibilităților și a conflictelor de interese; urmărirea penală profesională

³ Studiul se referă uneori la modificările anterioare în sistem, atunci când aceste modificări sunt importante și generează un impact important pe termen lung.

și imparțială a cazurilor de mare corupție și progrese în prevenirea și combaterea corupției, în special în administrația locală. Cele mai multe dintre activitățile anticorupție în ultimii trei ani sunt modelate de aceste repere ale EC. Cu toate acestea, rapoartele CE în cadrul MCV sunt mai mult în ceea ce privește progresele formale în politicile publice românești și mai puțin pe rezultatele reale și impactul acestor politici.

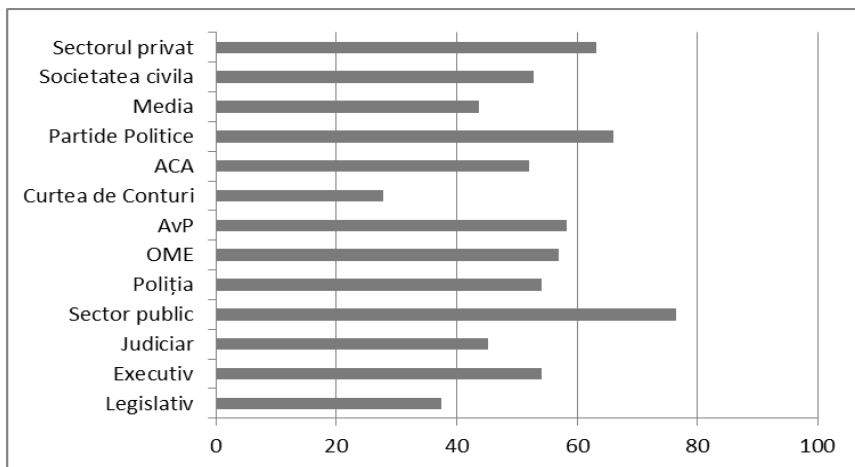
În plus, criza financiară și economică a generat și mai multe vulnerabilități într-o țară situată în mod constant printre ultimele două sau trei țări europene în Indicele de Percepție a Corupției, cu mai puțin de 4 puncte până în anul 2010 pe o scară de la 1 la 10, unde 1 este un stat captiv și 10 este un stat cu totul liber de corupție.

2.2. Principalele concluzii ale evaluării SNI

2.2.1. Fundațiile Sistemului Național de Integritate

Diagrama de mai jos ilustrează constatările cheie relevante în termen de clasare, puncte forte și puncte slabe ale pilonilor în construirea unui sistem de integritate la nivel național. Nu există nicio evaluare globală a performanței pilonilor, ci o evaluare a rolului jucat de aceștia în cadrul sistemului național de integritate. Cu alte cuvinte, graficul prezintă posibilitățile, vulnerabilitățile și, respectiv, punctele forte ale pilonilor în prevenirea, combaterea și sancționarea corupției în cadrul instituțiilor care compun pilonul - variabilele capacității și guvernării acestora - și puterea pilonului de a preveni, combate și sancționa corupția la nivel general - variabila de rol.

Diagrama ilustrează pașii care mai trebuie făcuți și progresele care trebuie înregistrate de instituțiile din România pentru a ajunge la un system de integritate puternic.



Bazele sistemului de integritate, profilul economic, politic, social și cultural al țării sunt modelate de moștenirea comunistă și, pe lângă asta, de tranziția dificilă și lentă a țării. Activitățile politice și ale partidelor sunt oficial democratice. Cu toate acestea, o atenție deosebită trebuie să se acorde rețelelor de patronaj dezvoltate în interiorul partidelor, după cum arată în operele și cercetările lor cei mai respectați teoreticieni și analiști politici din țară. În acest context, tradiția socio-culturală și implicarea scăzută a populației în mișcările civice este o vulnerabilitate. Mai mult, tranziția economică și procesul de privatizare au lăsat în urma lor niște sectoare ale economiei cu o expunere și un risc ridicat de corupție. Din punct de vedere social, discriminarea unor categorii sociale și naționale poate genera abuzuri și încălcări ale legii.

2.2.2. Principalele puncte tari și punce slabe ale Sistemului Național de Integritate

Pentru a adresa toate aceste puncte slabe ale fundamentelor a trebuit să fie creat un cadru instituțional puternic. Constituția română adoptată în 1991 și regimul constituțional începând cu acel moment a asigurat un destul de puternic stat de drept, inclusiv limite pentru vulnerabilitățile, riscurile și expunerea la corupție în politică și economie. Cu toate acestea, limitele

formale nu sunt suficiente pentru a asigura eficiența reală a sistemului de integritate și, uneori, riscurile sunt mai mari decât ar fi tolerabil. Punctele slabe ale fiecărui pilon arată unde trebuie să fie adresate urgent aceste vulnerabilități și riscuri.

Relația dintre Legislativ și Executiv, în favoarea celor din urmă, utilizarea pe scară largă de ordonanțe de urgență, precum și procedura de asumare a răspunderii a Cabinetului, ineficiența motiunii de cenzură și evitarea sau utilizarea abuzivă a dezbaterii parlamentare a pus în pericol regimul parlamentar și fundamentul democratic al țării. La toate acestea ar trebui să adăugăm încrederea scăzută a oamenilor în Parlament și membrii acestuia, generată de nivelul scăzut de răspundere și, în principal, de anchetele fără sfârșit sau procesele care implică parlamentari acuzați de corupție.

Același nivel scăzut de răspundere pentru corupție și eficiența scăzută a mecanismelor de integritate constituie vulnerabilitatea cea mai importantă a executivului. Având în vedere faptul că executivul limitează independența legislativului și, de asemenea, a celorlalți piloni de guvernare, vulnerabilitățile executivului sunt generatoare de vulnerabilitati uriașe la nivel de sistem, cu alte cuvinte vulnerabilități sistematice la corupție.

În legătură directă cu vulnerabilitățile legislativului și executivului, am identificat vulnerabilitati serioase ale partidelor politice în ceea ce privește toți indicatorii evaluați. Sintetizând, partidele parlamentare impun condiții limitatoare pentru instituirea unui nou partid. În același timp, regulamentele interne ale părților în ceea ce privește transparența, responsabilitatea și mecanismul de integritate poate face loc pentru abuzuri de putere în cadrul partidelor și pentru impunitate. Cele mai importante riscuri sunt generate de lipsa unui mecanism de transparență și de integritate cu privire la finanțarea partidelor politice, dar și de imposibilitatea de a controla, prin intermediul transparenței și a responsabilității, candidații partidelor pentru funcțiile publice.

Aceluiași fișier ar trebui să i se adauge capacitățile de gestionare a organismelor electorale cu privire la controlul partidelor politice și a proceselor electorale. Managementul electoral este efectuat de către două tipuri de

instituții românești: Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) și birourile electorale, active numai în timpul alegerilor. Ca o observație generală, după primii ani, 2006-2008, atunci când au fost afectate de conflicte interne, AEP are performanțe mai bune din punctul de vedere al transparenței și al integrității decât birourile electorale. Totuși, resursele și independența sa sunt limitate. Eficacitatea reglementării și controlului finanțării partidelor este încă foarte limitată. Birourile electorale înregistrează probleme legate de formarea membrilor săi, independența numirilor, responsabilitatea membrilor și transparența activității sale, acestea determinând o supraveghere redusă a proceselor electorale.

După evaluarea SNI cel mai afectat de corupție, dar, de asemenea, mai puțin independent pilon este sectorul public. Resursele și independența sa sunt decisive pentru asigurarea integrității sale și, atât în materie de legi, cât și în practică, a fost evaluat ca dând naștere unei mari vulnerabilități a întregului sistem.

Sistemul de achiziții publice este, de asemenea, expus riscului, după cum arată practica că există constante și de multe nedescoperite încălcări ale legii.

Sistemul judiciar și agențiile anticorupție, precum și agențiile de aplicare a legii, se află sub monitorizarea MCV. Fiindcă există însă progrese formale ale independenței, transparenței și răspunderii pentru acești piloni, resursele lor sunt afectate de criza economică și de politicile publice pripite.

Mai mult decât atât, poate cel mai important lucru de spus despre acești piloni: sistemul judiciar, ACA și poliția, este că rezultatele anchetelor, urmărilor și proceselor lor împotriva corupției sunt încă așteptate, impunitatea corupției fiind o problemă recunoscută la nivel național și la nivel internațional prin MCV.

Chiar dacă au o guvernanță destul de puternică, organismele de control: Ombudsmanul și instituția supremă de audit nu sunt vizibile în sistem. Cvasi-absența lor este generată în primul rând prin lipsa lor de eficiență în urmărirea rezultatelor acestora și în al doilea rând de lipsa de interes a Parlamentului în a asigura răspunderea acestora.

Pilonii privați ai sistemului de integritate: mass-media, societatea civilă și mediul de afaceri, se confruntă cu o vulnerabilitate comună: lipsa de capacitate, adică atât lipsa de resurse cât și limitele independenței lor. Auto-reglementarea în ceea ce privește mecanismele de transparență, responsabilitate și integritate generează practici incoerente și diversificate în cadrul fiecărui pilon. Dintre cei trei piloni privați, mass-media are cel mai mare succes în îndeplinirea rolului său în lupta împotriva corupției, având o performanță bună în investigarea corupției și informarea publicului cu privire la aceasta.

Pe de alta parte, încălcările statului de drept și a regimului parlamentar de executiv și de agravarea situației bugetare, generând măsurile de austeritate luate de guvern fără consultarea publică sunt indicatori ai lipsei de voință politică a publicului și a oficialilor politici de a coopera cu societatea civilă în aceste vremuri tulburi. După cum era de așteptat, riscurile și expunerea la corupție au crescut.

2.3. Recomandări

În ansamblu, Sistemul Național de Integritate al României are o performanță medie. Aderarea la Uniunea Europeană a determinat întărirea sistemului de integritate, dar criza economică, afectând resursele și independența instituțiilor, a determinat înmulțirea vulnerabilităților la toate nivelele.

Două recomandări principale vor acoperi integral pilonii. Regulile jocului, incluzând legile și alte acte normative, trebuie adoptate într-un mod transparent, respectând procesul legislativ normal, fără grabă și fără evitarea dezbaterilor. Toate aceste reglementări ar trebui adoptate după dezbateri și proces participativ și doar după analiza impactului și examinarea parlamentară necesară.

Pe de altă parte, pentru lupta eficientă împotriva corupției trebuie adoptată, implementată și monitorizată Strategia Națională Anticorupție, sub coordonarea Ministerului Justiției și cu participarea întregului sector public și a celorlalți actori din societate.

3. CADRUL NAȚIONAL

3.1. Politica

În ce măsură instituțiile politice ale țării sprijină un sistem național de integritate efficient?

Ca stat membru al Uniunii Europene, democrația și statul de drept din România nu pot fi ușor contestate. Organizațiile internaționale interguvernamentale din care România face parte, precum UN, OSCE, NATO și UE recunosc calitatea sistemului și practicii politice românești. Totuși, chiar și aceste organizații interguvernamentale și de asemenea ONG-urile naționale și internaționale din domeniul Drepturilor Omului, care dezvoltă democrația și statul de drept accentuează în mai multe rapoarte că încă există unele probleme care trebuie tratate în politica românească.

Unul dintre elementele cele mai utile în caracterizarea politicii românești și probabil cel mai important element emis de un actor internațional este Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV). MCV-ul este o măsură-garanție invocată către Comisia Europeană în cazul în care un membru nou al UE nu reușește să implementeze angajamentele pe care și le-a asumat în contextual negocierilor pentru aderare în domeniul libertății, siguranței și justiției sau al politicilor de piață. Dacă garanția cu privire la piața internă nu a fost încă invocată, cea pentru legea penală și civilă a fost invocată pentru prima dată cu privire la țările din valul 2007 : Bulgaria și România. Sub MCV, Comisia emite rapoarte la fiecare 6 luni, cu privire la progresul cu privire la reforma judiciară și lupta împotriva corupției. While the internal market safeguard clause has not been invoked so far, the safeguard clause for criminal law and civil matters was invoked for the first time in regards to the countries of the 2007 enlargement: Bulgaria and Romania. Under the Cooperation and Verification Mechanism the Commission issues reports every 6 months on progress with judicial reform and

the fight against corruption. Standardele de referință ale MCV pentru România sunt ⁴:

1. Asigurarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient, în principal prin creșterea capacității și responsabilității CSM. Raportarea și monitorizarea impactului noilor coduri de proceduri civile și penale.
2. Stabilirea, conform previziunilor, a unei agenții de integritate cu responsabilități în verificarea averilor, incompatibilităților și potențialelor conflicte de interese și în emiterea de decizii cu caracter obligatoriu pe baza cărora pot fi aplicate sancțiuni de descurajare.
3. Construind pe baza unui progres deja făcut, continuarea investigațiilor profesionale, nepărititoare cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt.
4. Luarea de măsuri suplimentare pentru prevenirea și lupta împotriva corupției, în special cu administrația locală.

În ceea ce privește concurența politică, în 2009, pentru prima dată după 2000, Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODHIR) al OSCE a desfășurat o misiune de observație în România. Deși limitată, atenția pe care ODHIR a acordat-o alegerilor prezidențiale românești arată fragilitatea echilibrului competițiilor politice. Concluzia generală și formulată în mod diplomatic a raportului ODHIR, publicat pe 17 februarie 2010 a fost că „deși autoritățile au luat măsuri pentru a remedia unele neajunsuri observate pe parcursul primei runde de vot și pentru a investiga acuzațiile și neregulile, mai sunt necesare eforturi suplimentare pentru a îmbunătăți procesul electoral și a întări încrederea publică.”⁵ Observatorii OSCE, ca și observatorii domestici, au accentuat problema votării multiple, a cumpărării de voturi, a lipsei de transparență a finanțării partidelor politice, în principal pe durata campaniilor

⁴ Hotărârea CE din 13 Decembrie 2006, disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0056:0057:EN:PDF>.

⁵ *OSCE/ODIHR Raport Final Limitat al Misiunii de Observare a Alegerilor*, 17 februarie 2010. Disponibil la: <http://www.osce.org/odihr/elections/romania/41532>. P. 3.

electorale și a vulnerabilității la corupție creată prin acest aspect, a agresivității campaniei electorale, inclusiv a cea media.⁶

În ceea ce privește competiția între partide, sistemul electoral a fost modificat pe durata ultimilor ani în România. Sistemul de reprezentare proporțională cu liste de partid închise pentru Parlament a fost înlocuit cu un sistem de reprezentare proporțională uninominal în 2008. Din pricina discursului public al unor partide și al media, opinia publică a fost ușor dezorientată și a avut nevoie să diferențieze sistemul de vot uninominal cu reprezentare proporțională și cel de tip „first pass the post”, uninominal cu reprezentarea câștigătorului majorității simple (pluralității). Confuzia dintre cele două în decembrie 2008 și în primele luni din 2009, imediat după primele alegeri parlamentare sub legea nouă, a generat o mare neîncredere în instrumentele democratice ale alegerilor.

Drept consecință a nivelului scăzut de încredere, participarea la vot a scăzut constant pentru toate tipurile de alegeri. Singurele evenimente electorale care mobilizează mai mult de 50% dintre alegători sunt alegerile prezidențiale, cu 58,02% în 2009. Pe de altă parte, participarea la vot în cazul alegerilor europene din același an a fost de 27,67%.⁷

Drepturile Omului sunt garantate prin Constituția României, iar respectarea Drepturilor Omului este, în general, recunoscută în România. Totuși, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a primit, în 2009, 2010 și 2011, mai mult de 8,5% (și mai mult de 9% în 2009) dintre aplicații din România, singurele țări care au dat mai mulți aplicanți fiind Rusia și Turcia.⁸ În 2008, România a fost țara care a trebuit să plătească cea mai mare compensație, ca rezultat al hotărârilor CEDO: 12,2 milioane de euro. Majoritatea cazurilor care ajung la CEDO sunt generate de nerespectarea dreptului la proprietate și eșecul statului român în a-l proteja în cadrul procesului de retrocedare a proprietăților și

⁶ *Ibidem*. P. 25, “Recomandare”.

⁷ http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=RO.

⁸ *Analiza a statisticilor CEDO 2010*, ianuarie 2011. Disponibilă la: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/OA35997B-B907-4A38-85F4-A93113A78F10/0/Analysis_of_statistics_2010.pdf.

oferire de daune reparatorii pentru proprietățile naționalizate de comuniști în anii 50.⁹

Organizații naționale și internaționale ale societății civile s-au concentrat și asupra aspectului drepturilor și libertăților civile ale minorităților, în primul rând de etnie romă și a săracilor din România. Un raport recent al Amnesty International arată că „în România, dreptul la o locuință nu este recunoscut și protejat eficient de către legislația națională. Acest lucru lasă, adesea, oamenii fără acces la justiție cu privire la încălcările drepturilor omului pe care le suferă”.¹⁰ Practic, înregistrarea și emiterea de acte este dificilă și chiar inaccesibilă multor oameni săraci, cu atât mai mult romilor, care sunt supuși unei duble discriminări, datorită etniei și condiției sociale a acestora. Lipsa actelor îi exclude pe acești oameni din exercitarea drepturilor lor sociale și civice.

În 2010, evaluarea Freedom House cu privire la libertatea presei a acordat României un scor de 43 din 100, generând o evaluare de presă parțial liberă, având în vedere faptul că defăimarea rămâne o infracțiune, politicienii s-au folosit de procese civile pentru a combate criticile din partea media, iar reprezentarea partidelor în media este neechilibrată, cu precădere pe durata campaniilor electorale, redactorii punând pe umerii jurnaliștilor o presiune mai mult sau mai puțin agresivă.¹¹

Din punct de vedere cantitativ, eficiența guvernului și statul de drept, așa cum sunt agregate în cadrul Proiectului Indicatorilor Mondiali de Guvernare (WGI), au scoruri medii pentru România. 51% este procentul agregat pentru eficiența guvernului, un scor sub cel al altor state membre EU. Statul de drept din România are 57,5, sub media regională de 61,0. Mai mult, după cum era de așteptat, obiceiul prost al guvernului de a promulga legislație prin ordonanțe, excluzând rolul parlamentului din ecuație, a continuat și după aderarea la UE:¹²

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *România: Atenție la lipsa juridică: Romii și dreptul de a locui în România*, iunie 2011, disponibil la: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR39/004/2011/en>.

¹¹ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010>.

¹² *Indexul Transformărilor Bertelsmann 2010. Raportul de țară pentru România*. Disponibil la: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports/laendergutachten/eastern-central-and-southeastern-europe/romania/#difficulty>.

O altă amenințare importantă împotriva statului de drept este poziția contestată a Curții Constituționale, uneori ignorată, contrazicându-și uneori propriile decizii și acuzată de diverși actori politici, media și din societatea civilă că ar fi biată politic.

Cu un scor de 53,8 în domeniul controlului corupției¹³ și având un indice al percepției asupra corupției în scădere, pentru prima dată după 2002, lipsa de încredere a românilor în eficiența guvernului, îndeosebi în ceea ce privește măsurile anticorupție, a crescut dramatic în 2010, ajungând la 83% din populație.¹⁴

Ca tendință pozitivă, popularitatea în erodare a partidelor antidemocratice și extremiste demonstrează consolidarea instituțiilor și a culturii politice democratice. Totuși, sondajele indică faptul că nivelul general de încredere în aceste instituții este deosebit de scăzut.¹⁵

3.2. Societatea

În ce măsură relațiile dintre grupuri sociale și dintre aceste grupuri și partidele politice susțin un sistem național de integritate eficient?

Nu există clivaje majore în prezent în societatea românească. Trei grupuri etnice constituie principalele minorități: maghiarii, germanii și romii.¹⁶ Romii rămân subreprezențați la nivel național și local, însă integrarea în UE și implicarea organizațiilor societății civile naționale și internaționale au menținut această problemă pe agenda Românească. Un pas important rămâne Deceniul Incluziunii Romilor, inițiat de Banca Mondială, Institutul Societății Deschise și guvernul maghiar în vara lui 2003, în care s-a înscris și guvernul româniei. Este preconizat să funcționeze din 2005 în 2015 și are patru arii prioritare: educație, ocupare, locuire și sănătate, și două arii transversale, probleme de gen și de

¹³ *Ibidem*

¹⁴ *Barometrul Corupției globale, 2010.*

http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/index_en.html.

¹⁵ *Indexul Transformărilor Bertelsmann 2010. Raportul de țară pentru România.* Disponibil la: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports/laendergutachten/eastern-central-and-southeastern-europe/romania/#difficulty>.

¹⁶ <http://www.minorityrights.org/3521/romania/romania-overview.html>.

combaterea discriminării. Până la această oră însă, rezultatele au fost mixte. În 2007, cei mai înalți demnitari români ofereau o mărturie a ostilității adânc înrădăcinate împotriva romilor, care este încă prezentă într-o mare parte din societatea românească. În mai 2007, președintele Traian Băsescu a numit o reporteră „țigancă împuțită”, comentariu găsit defăimător de către Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării. Apoi, în iulie, prim-ministrul Călin Popescu Tăriceanu a fost surprins făcând generalizări cu privire la populația romă, implicând faptul că ar fi infractori.¹⁷ Pe de altă parte, relațiile dintre populația de etnie română, romă și maghiară din unele zone izolate ale țării sunt tensionate. În mai-iunie 2009, într-un sat din județul Harghita, locuitorii de etnie maghiară i-au alungat pe cei de etnie romă din case, dându-le foc la locuințe.¹⁸

Organizația politică reprezentând maghiarii, Uniunea Democratică a Maghiarilor din România, a făcut parte din multe coaliții guvernamentale, jucând un rol activ și constant în guvernare, din 1996. Prezența lor la guvernare a asigurat drepturi importante pentru minorități, în mare parte cu privire la educație, la utilizarea limbii materne în școli și universități și dreptul de a-și folosi limba în administrație și în justiție. Este dificil de spus cât de stabil și înrădăcinat social este sistemul de partide. Cei mai mulți specialiști sunt de acord că sistemul de partide din România, ca majoritatea sistemelor de partide din Europa de est post-comunistă, era bazat pe clivajul dintre anticomuniști și postcomuniști. Acest clivaj a dispărut după 2000 și chiar dacă sistemul de partide a devenit mai stabil, iar partidele s-au structurat și au devenit mai puternice, articulația lor cu societatea a devenit din ce în ce mai slabă. Prezența scăzută la vot este unul dintre indicatorii situației. Nivelul foarte scăzut de încredere în partidele politice este al doilea.

Principalul clivaj care amenință coeziunea și coerența socială din România se referă la disparitățile socioeconomice din ce în ce mai pronunțate dintre populația urbană și cea rurală, cât și dintre învingătorii și învinșii tranziției. Disparitățile au un caracter regional din ce în ce mai pronunțat: unde regiunea București-Ilfov a atins de mult 75% din standardele UE de locuire, regiunile

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ Raport despre un ONG care reprezintă romii, ROMANICRESS. Disponibil la: http://www.romanicriss.org/Annex%2012%20Rap%20dr%20omului_RCRIS10dec09.pdf.

predominant rurale dein Nord-Estul și Sud-Vestul țării de-abia au atins 25%. Mecanismele de piață din piața comună UE și așa-zisele libertăți – mai degrabă decât strategiile și politicile de guvern targetate – chiar gestionează clivajele în creștere și potențialul de conflict. Emigrarea parțial ilegală a forței de muncă și traficul de ființe, combinate cu importanța remitențelor contribuie în mod substanțial la susținerea unei economii de subzistență și la consumul economic al populației rurale.¹⁹

Revizuirea legilor electorale către votul uninominal, chiar dacă cu reprezentare proporțională, trebuia să crească stimulentele, să creeze partide cu o bază largă, mai degrabă decât unele dependente de unul sau câțiva lideri politici. Totuși, evoluția reprezentărilor politice și structura elitelor au urmat o cu totul altă direcție. Schimbările aduse sistemului electoral au ajutat „baronii locali” să devină mai puternici.²⁰ Practic, campaniile electorale au devenit mai costisitoare și oamenii de afaceri locali de succes au început să se implice în viața politică la nivel local, apoi la nivel național. Totuși, unicul lor scop în această participare politică nu era interesul public și reprezentarea națională, ci urmărirea propriului interes personal, financiar și de afaceri. A devenit mai dificil ca o persoană să aceedă în elita politică, atât atât în ceea ce privește abilitățile și rețelele sociale necesare, cât în ceea ce privește resursele necesare pentru finanțarea propriilor campanii. Pe de altă parte, relația clientelară a devenit din ce în ce mai puternică, iar cei mai importanți reprezentanți politici locali au fost numiți, pe bună dreptate, de către presă și chiar de către însuși politicienii, „baroni locali”.²¹

Dezvoltarea societății civile românești pare să fie extrem de pozitivă. Conform Indexului Freedom House, există o tendință ascendentă clară în scorul societății civile, de la 3,75 în 1997 la 2,25 în 2006, reprezentând scorul cel mai ridicat din țările balcanice. Unele organizații ale societății civile au capacitatea de a exercita influență asupra procesului decizional. Totuși, ele nu urmăresc întotdeauna interesul public: uneori acționează ca răspuns la oportunități de

¹⁹ *Indexul Transformărilor Bertelsmann 2010. Raportul de țară pentru România.* Disponibil la: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports/laendergutachten/eastern-central-and-southeastern-europe/romania/#difficulty>.

²⁰ Ștefan Ștanciuțgelu, Andrei Taranu, *Resursele puterii. Statul neopatrimonial în România*, Bastion, Timisoara, 2009.

²¹ *Ibidem*.

finanțare sau instigate de interese politice.²² Pe de altă parte, un număr foarte redus de cetățeni români au făcut parte din măcar un ONG. Conform Barometrului Opiniei Publice din Octombrie 2006 și Octombrie 2007²³, se estimează că 7,1%, respectiv 7,2% dintre cetățenii români au declarat că au făcut parte din cel puțin un ONG, fie acesta asociație profesională, partid politic, sindicat, grupare religioasă, grupare ecologistă, asociație sportivă sau orice alt tip de asociație sau organizație care nu a generat venit. Mai mult, 49% dintre ONG-uri au mai puțin de 10 membri. Pe de altă parte, numai 3,7% dintre români au făcut cândva voluntariat pentru ONG-uri.²⁴

3.3. Economia

În ce măsură este situația socio-economică a țării de natură să susțină un sistem național de integritate eficient?

Cu un PIB per capita de \$11.860, România este a 69-a dintre 183 de țări în Clasamentul de Fonduri al Fondului Monetar Internațional, având cel mai scăzut PIB pe cap de locuitor din UE. Țara a fost grav afectată de criza economică și a avut nevoie de mai multe împrumuturi de la FMI și UE din 2009 până în prezent, pentru a-și putea menține stabilitatea economică și financiară.

Indexul Gini, conform calculelor de ONU, este de 31 pentru România (sau 0,31 pe o scală de la 0 la 1).²⁵ Având în minte viteza transformărilor economice și sociale, întâi în anii '90, în timpul tranziției la democrație și ș-a economia de piață, apoi pe durata ultimilor 10 ani, în procesul de aderare la UE, disparitățile socio-economice s-au adâncit, iar ecluziunea socială a rămas o problemă importantă în societatea, guvernul și economia românească. Indicele Sărăciei al UNDP arată că sărăcia, deși nu extremă, este o problemă serioasă și substanțială, cu aproape 30% din populație trăind sub pragul național al

²² Aurelian Muntean "Societatea civilă românească și rolul său activ în alegerile din 2004: de la monitorizare la potențial de șantaj" 2005, lucrare pregătită pentru Întâlnirea Anuală a Științei Politice Americane.

²³ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Dialog pentru Societatea Civilă. Raport privind starea societății civile din România 2005*, p. 87.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Raportul asupra Dezvoltării Umane 2010*. Disponibil la: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf.

sărăciei. Mai mult, IDU pentru populația de etnie romă din România este mult sub media națională, similar cu al Botswanei, cu toate că HDI-ul global al României este cu 50 de poziții peste al Botswanei. Venitul populației de etnie romă reprezintă o treime din media națională, iar ratele mortalității infantile sunt de trei ori mai mari.²⁶ Genul nu este un factor, deoarece Indicele Dezvoltării pe Gen este aproape de 100% pe IDU²⁷

Necesitățile de bază ale vieții sunt, în general, garantate. Însă clivajul dintre mediul urban în special urbanul mare și zonele rurale sau urbanul mic din regiunile mai slab dezvoltate este semnificativ. 88% dintre locuitorii din orașe au facilități sanitare îmbunătățite.²⁸ Totuși, doar 50% din populație trăiește în mediul urban, iar Banca Mondială nu are date cu privire la sursele de apă îmbunătățite din zonele rurale. Aceasta înseamnă doar că atenția acordată dezvoltării rurale este încă redusă în România. Conform INS, 47% dintre români nu au acces la facilități sanitare îmbunătățite, iar 35% nu au acces la apă curentă²⁹

Sistemul de sănătate suferă de subfinanțare și de corupție mărunță. 72% dintre români au acces la facilități sanitare îmbunătățite, iar speranța de viață este de 73 de ani.³⁰ Numărul oficial de infecții intraspitalicești este de 50 de ori mai redus decât cel din UK. Totuși, structura sistemului descurajează raportarea, rezultatul fiind un nivel redus de investiții în infrastructura de sănătate, deoarece sursele oficiale susțin că nu există probleme. Investigațiile jurnalistice și campaniile societății civile au descoperit însă trista realitate a unui sistem gestionat și întreținut extrem de prost.³¹

²⁶ *Raportul asupra Dezvoltării Umane 2010*. Disponibil la:

http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf, P. 75.

²⁷ *Indexul Transformărilor Bertelsmann 2010. Raportul de țară pentru România*. Disponibil la:

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports/laendergutachten/eastern-central-and-southeastern-europe/romania/#difficulty>.

²⁸ <http://data.worldbank.org/topic/urban-development>.

²⁹ http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_12922/O-treime-din-populatia-Romaniei-nu-are-acces-la-apa-potabila-din-sistemul-public.html.

³⁰ <http://data.worldbank.org/country/romania>.

³¹ <http://www.antena3.ro/romania/mediciei-nu-raporteaza-infectiile-intraspitalicesti-oficial-avem-de-50-de-ori-mai-putine-cazuri-ca-englezii-131869.html>.

Capacitatea plaselor de siguranță sociale de a compensa sărăcia și alte riscuri, cum ar fi bătrânețea, boala, șomajul sau dizabilitățile, poate fi evaluată ca fiind destul de slabă și foarte nesatisfăcătoare, în comparație cu media europeană sau regională de performanță a acestor sisteme. În 2009, 6,9% din populația activă era șomeră, iar 31,6% dintre șomeri erau șomeri pe termen lung. Mai mult, 20,7% dintre tineri erau șomeri.³² Adăugând aceste date la îmbătrânirea populației și la faptul că există 1,3 pensionari la 1 angajat, este clar că, fără o reformă a sistemului de pensii, rețeaua de asistență socială nu va putea acoperi cel mai numeros grup care are nevoie de ea, pensionarii.³³ Pe de altă parte, toate indemnizațiile de asistență socială s-au diminuat în ultimii doi ani, datorită crizei economice care a zguduit România.

O dată cu aderarea la UE, instituțiile economiei de piață sunt la locul lor și includ liberul comerț și convertibilitatea monetară. Dacă în primele faze ale procesului de transformare, România a fost criticată pe bună dreptate pentru că a rezervat statului un rol prea semnificativ în dezvoltarea economică, de atunci, suprareglementarea s-a transformat în laissez-faire și excese de capitalism. Muncitorii emigranți legali și ilegali și remitențele acestora contribuie în mod substanțial la subzistența familiilor de acasă, chiar dacă nu și la dezvoltarea macroeconomică sustenabilă și la sustenabilitate. Investițiile directe străine și creșterea economică se concentrează puternic pe capital, pe o mână de orașe și regiuni occidentale, pe când șomajul rural persistă ca problemă structurală³⁴ Scorul total la nivel de țară al indexului economic este de 64,7, cu acest scor, România fiind a 63-a din 179 de țări evaluate din întreaga lume. Scorurile României sunt cele mai slabe la subindicatorii: absența corupției, drepturi asupra proprietății (existând riscul unor investiții în clădiri revendicate de proprietarii dinaintea naționalizării comuniste), și libertatea financiară, datorită unui sistem judiciar slab, căruia îi lipsește capacitatea de a aplica legile în mod eficient și imparțial și pentru că perceperea de garanții implicite de stat pentru obligațiunile municipale și infrastructura proastă de piață

³² <http://data.worldbank.org/topic/urban-development>.

³³ http://economie.hotnews.ro/stiri-finante_banci-8145244-raportul-pensionari-salariati-ajuns-1-31-1-incotro-indreptam.htm.

³⁴ *Indexul Transformărilor Bertelsmann 2010. Raportul de țară pentru România*. Disponibil la: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports/laendergutachten/eastern-central-and-southeastern-europe/romania/#difficulty>.

subminează stabilitatea piețelor de capital, care rămân subdezvoltate. În ciuda mediului bancar relativ stabil și deschis, rata de intermediere financiară a României rămâne una dintre cele mai scăzute din regiune.³⁵

Infrastructura țării acoperă aproape întregul teritoriu. 36,2% dintre români utilizează internetul, iar numărul de abonamente de telefonie mobilă la suta de locuitori este de 118. Totuși, infrastructura de transport mai are nevoie de investiții importante. CFR pierde și cheltuie mult mai mulți bani decât produce și se află de mult în prag de faliment. Deși drumurile moderne acoperă teritoriul, rețeaua de autostrăzi este extrem de subdezvoltată. După 1990, în România au fost construite 219 km de autostradă, având o rețea de 332 km în total. În ultimii douăzeci de ani, în Spania, investițiile au generat 8800 km de de autostradă, iar în Franța, 4250 km.³⁶

Cu privire la sectorul de afaceri în general, chiar dacă România a văzut o creștere economică puternică în ultimii ani și o creștere stabilă a FDI, existența unei economii gri substanțiale, care a crescut semnificativ până în 2006, iar rolul puternic al statului în economie a împiedicat dezvoltarea unei economii de piață cu adevărat libere în România.³⁷ Mai mult, reglementările curente asupra monopolurilor nu se aplică suficient, lăsând multe sectoare de afaceri sub controlul a câtorva companii, aflate, adesea, în proprietatea statului. Granița afaceri-politică nu este, de multe ori, clar delimitată, iar un număr mare de afaceriști locali intră în politică, făcând relația dintre afaceri și procesul decizional mai puțin transparentă.

3.4. Cultura

În ce măsură sprijină normele, valorile și etica prevalente un sistem național de integritate eficient?

Noțiunea de „capital social” (încredere socială, norme civice și rețele sociale) este mult subdezvoltată. Cetățenii României nu fac mult voluntariat, nu au

³⁵ Indexul Libertății Economice 2011. Disponibil la: <http://www.heritage.org/index/country/romania>.

³⁶ <http://www.informatiauto.ro/oficial-de-la-transporturi-autostrazile-din-romania-se-construiesc-la-fel-de-repede-ca-in-orice-stat-ue-sid7852.html>.

³⁷ Vezi: BTI, 2008, p. 13.

încredere în autorități și în alți cetățeni.³⁸ Acest lucru face comunicarea între oameni mai puțin probabilă, iar motivul principal pentru asta se leagă de evenimente pre-democratice. Tipul de regim din România pre-democrată a fost unul foarte special, comparativ cu statele comuniste, neexistând un program concentrat de dictatură de partid, ci un sistem patrimonial foarte pronunțat.³⁹

Barometrul de Opinie Publică realizat în România în 2007⁴⁰ subliniază echilibrul ciudat dintre optimismul oamenilor și lipsa de satisfacție legată de instituțiile române, politică, situația socială și dezvoltarea economică.

Integritatea personală a devenit din ce în ce mai puțin o normă etică valorizată de public, speranța care a apărut în relația dintre optimism și lipsă de satisfacție este mai degrabă generată de ideea că problemele pot fi depășite folosind unelte incorecte, decât fiind corect și valorizând integritatea.

Totuși, actorilor publici li se cere un standard de integritate și presiunea pentru corectitudine și sprijinul măsurilor anticorupție este foarte mare.

³⁸ Vezi: Badescu, Gabriel/ Sum, Paul E./ Uslaner, Eric M. (2004): Dezvoltarea Societății Civile și Valorile Democratice în România și Moldova., în: Societăți și Politici Est-Europene, Vol. 18, Nr. 2, p. 316-341.

³⁹ Mungiu-Pippid (2006): Democratizare fără decommunizare în Balcani. URL: http://www.hertie-school.org/binaries/addon/399_democratization_without_decommunization.pdf.

⁴⁰ <http://www.soros.ro/ro/publicatii.php?cat=2#>

4. PROFILUL CORUPȚIEI

Criza economică din ultimii doi ani a crescut acut vulnerabilitățile la corupție. Acestea s-au adăugat altor vulnerabilități la corupție cărora le pot fi identificate două mari cauze: moștenirea comunistă și adaptarea din perioada de tranziție⁴¹, pe de o parte, și, pe de altă parte, sistemul de partide dezvoltat mai degrabă pe baza rețelelor clientelare, decât în urmărirea reprezentării intereselor cetățenilor.⁴² Aceasta face ca fenomenul corupției să fie prezent atât la nivel local, cât și la nivel central. "Baronul local" a devenit încă din anii '90 un concept frecvent utilizat atât de presă, cât și de politicieni. El exprimă existența rețelelor de patronaj și faptul că puterea încredințată la nivel local este folosită pentru gestionarea resurselor publice în scopuri îndepărtate de interesul general și în beneficiul unor grupuri restrânse.

În perioada de pre-aderare la Uniunea Europeană, urmărind îndeplinirea condițiilor de aderare în funcție de deficiențele identificate de UE – lipsa reformei în justiție și slaba capacitate administrativă s-a realizat promovarea integrității publice și îmbunătățirea sistemului național de integritate.

Astfel, au fost adoptate elemente ale reformei în justiție, reforme pentru creșterea capacității administrative, dezvoltare a economiei funcționale de piață programe care implicau pilonii sistemului național de integritate, inclusiv agențiile anticorupție. România a adoptat standarde în urmărirea proiectului național de aderare la NATO și UE. Îndeplinirea acestora avea menirea de a asigura compatibilitatea instituțiilor și politicilor României cu cele ale statelor membre ale celor două foruri internaționale. Expertiza și presiunea externă, precum și documentele prin care aceste standarde au fost formal integrate în sistemul românesc au pus la dispoziția decidenților condițiile necesare pentru o aliniere efectivă. Niciodată, însă, nu a fost evaluat gradul de eficacitate al acestei armonizări, adică impactul și rezultatele obținute în mod real.

⁴¹Ken JOWITT, „Moștenirea leninistă”, în Vladimir TISMĂNEANU (coord.), *Revoluțiile din 1989. Între trecut și viitor*, Polirom, Iași, 1999, trad. Cristina și Dragoș Petrescu, p. 233. De asemenea, Katherine VERDERY, „What was socialism and why did it fall?”, în *Contention*, Vol. 3. Nr. 1, 1993, pp. 1-18.

⁴²Daniel BARBU, *Politica pentru barbari*, Nemira, București, 2009.

După aderarea României la Uniunea Europeană, angajamentul public al autorităților centrale și locale a scăzut însă considerabil, iar eforturile de combatere a corupției ale organizațiilor neguvernamentale au fost afectate de retragerea principalelor programe de finanțare. Astfel, instrumentele formal create până la momentul aderării au început să fie abandonate la momentul punerii lor în aplicare de către factorii de decizie.

Reducerea ritmului de reforme care a afectat instituțiile statului se reflectă și în percepția cetățenilor sau mediului de afaceri și experților cu privire la eficiența măsurilor anticorupție sau la incidenței corupției în societate.⁴³

În plus, în continuarea acțiunilor guvernamentale anti-criză 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, la 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. Necesitatea adoptării unor legi, strategii, politici, formule de organizare care să răspundă provocărilor aduse de criză nu poate fi contestată, însă procedurile folosite, absența consultării și a evaluărilor prelabile privind impactul au făcut ca politici inițial bine intenționate să aibă efecte neprevăzute nefaste și puternic contestate.⁴⁴

Dacă urmărim declarațiile și documentele externe emblematic pentru vulnerabilitățile sistemului național de integritate putem să remarcăm că formalismul și incoerența deciziilor guvernamental, 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

⁴³ Barometrul Global asupra Corupției,
http://www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/index.html, Indicele de Percepție al Corupției,
http://www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici/ipc/2010/index.html.

⁴⁴ Raportul Național asupra Corupției, mai 2010, București.

instituțiilor publice. Degradarea tot mai mare a calității implementării legilor ce asigură transparența documentelor⁴⁵ și transparența deciziilor⁴⁶, 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.⁴⁷

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 de 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 discutabile, cum sunt legile de punere în aplicare pentru codurile juridice⁴⁸ ce reprezintă legi de amendare substanțială a unor texte normative înainte de intrarea lor în vigoare.⁴⁹

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 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.⁵⁰

⁴⁵ Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

⁴⁶ Legea nr. 53/2003 privind transparența decizională

⁴⁷ Raportul Național asupra Corupției, mai 2010, București.

⁴⁸ De asemenea, o lege de aplicare modificând substanțial textul inițial al legii a fost adoptată și pentru legea salarizării unitare din sistemul bugetar.

⁴⁹ Raportul Național asupra Corupției, mai 2010, București.

⁵⁰ Ibidem.

România obține în 2010 3,7 puncte din 10 în Indexul de Percepție al Corupției și 3,6 în 2011. Astfel, România ocupă un deloc flatant loc 25 între cele 27 de state membre ale Uniunii Europene, fiind urmată doar de Bulgaria și Grecia.

Mai mult, în 2010 Transparency International România a lansat Analiza-diagnostic Sistemul Național de Integritate⁵¹ unde se vedește legătura între gradul de corupție și indicatori precum calitatea vieții, dezvoltare sustenabilă și funcționarea statutului de drept. Ca analiză generală, bazându-se pe studiile realizate în ultimii ani, Transparency International Romania apreciază că această scădere este rezultatul lipsei de coordonare strategică în privința măsurilor legislative și instituționale, ceea ce a condus la vulnerabilizarea excesivă a tuturor pilonilor de integritate și la afectarea credibilității reformelor și a României în general. Decredibilizarea României este cu atât mai evidentă cu cât indicele compozit⁵² pentru țara noastră ia în calcul evaluări extrem de realiste și influente ale unor organizații precum Country Risk Service and Country Forecast al Economist Intelligence Unit, Global Risk Service al IHS Global Insight, World Competitiveness Report al Institute for Management Development sau Global Competitiveness Report al World Economic Forum. IPC al Transparency International subliniază cu și mai multă putere semnalele de alarmă aduse de rapoarte ale unor instituții de prestigiu și se înscrie și în linia evaluărilor Worldwide Governance Indicators al Băncii Mondiale care arată o scădere a indicelui privind controlul corupției precum și al celui referitor la efectivitatea guvernării, precum și a evaluărilor la nivelul sistemului național de integritate ale Transparency International Romania.

Conform Barometrului Global al Corupției 2010 (BGC) al Transparency International unul din trei români recunoaște că a dat mită în 2010. Peste 87% dintre români cred că nivelul corupției a crescut în România în ultimii trei ani, iar 23% dintre români recunosc că pe parcursul ultimelor 12 luni au dat mită măcar odată. Barometrul evaluează măsura în care instituțiile cheie și serviciile publice sunt percepute ca fiind corupte și identifică părerile cetățenilor cu privire la eforturile guvernului în lupta anticorupție. Ca și alte rapoarte ale

⁵¹ Studiul asupra Sistemului Național de Integritate anterior, realizat în 2009 și lansat în 2010.

⁵² Indicele de Percepție a Corupției,
http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2010/index.html

Transparency International, instrumentul este conceput pentru a completa opiniile experților asupra corupției din sectorul public puse la dispoziție de către Indicele de Percepție al Corupției și informațiile despre fluxurile mitei la nivel internațional reflectate în Indicele Plătitorilor de Mită. De asemenea, Barometrul furnizează informații cu privire la tendințele corupției în percepția publicului larg. Astfel în timp ce Indicele de Percepție a Corupției permite o imagine globală asupra corupției și o imagine indirectă asupra mării corupții, Barometrul permite o imagine societală și directă asupra corupției mici și a politicilor pentru combaterea sa.

5. ACTIVITĂȚI ANTICORUPȚIE

Reformele anticorupție din România din ultimii trei ani au fost fundamental influențate de Mecanismul de Cooperare și Verificare, instrument agreat de Guvernul României și de Comisia Europeană și reprezentând modalitatea prin care se efectuează monitorizarea României după aderarea sa la Uniunea Europeană, în 2007, aderare ce s-a produs sub o clauză de salvagardare fără precedent pe capitolul justiție, unde statul candidat nu îndeplinise toate criteriile de aderare până la data accesiei propriu-zise în UE.⁵³

Prioritățile stabilite de Mecanismul de Cooperare și Verificare sunt: (1) asigurarea unui act de justiție mai transparent și mai eficient, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii; raportarea și monitorizarea impactului noilor Coduri de procedură civilă și penală; (2) instituirea, astfel cum s-a prevăzut, a unei agenții de integritate cu responsabilități privind verificarea averilor, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, cu rolul de a emite hotărâri cu caracter obligatoriu, pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive; (3) pe baza progreselor realizate până în prezent, efectuarea în continuare de investigații profesionale și imparțiale în legătură cu acuzații privind acte de corupție la nivel înalt; (4) adoptarea unor măsuri suplimentare pentru prevenirea și combaterea corupției, în special în administrația locală.⁵⁴

Sistemul judiciar continuă să înregistreze performanțe limitate în lupta împotriva corupției, datele statistice fiind însă insuficiente pentru a determina cauzele acesteia: instrumentarea insuficientă a dosarelor de către parchete, lipsa de capacitate a instanțelor sau lipsa unor reforme structurale în politica de resurse umane în interiorul sistemului.⁵⁵ De altfel, lipsa analizelor de fond sau a analizelor de impact în ceea ce privește soluțiile propuse pentru reformarea sistemului judiciar și lupta împotriva corupției sunt chestiuni

⁵³ Clauza de salvagardare și Mecanismul de Cooperare și Verificare se aplică, cu obiective specifice, adaptate la fiecare caz național, atât în România, cât și în Bulgaria.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/romanian_en.htm

⁵⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/romanian_en.htm

recurente, pentru care TI-România a formulat mai multe recomandări și solicitări de soluționare, care au rămas însă fără răspuns din partea autorităților. Comisia observă existența unor progrese, dar acestea nu trebuie privite ca un bun câștigat, ci ca un proces și un efort continuu. Mai mult, în ceea ce privește primul obiectiv, codurile au fost adoptate în 2009 cu nesocotirea oricăror standarde democratice și de drept privind dezbaterea și consultarea publică, fiind impuse de guvern parlamentului, justiției și justițiabililor, prin procedura asumării răspunderii.⁵⁶

În ceea ce privește agenția de integritate cu responsabilități privind verificarea averilor, ceasta a fost creată în 2007, după trei ani de negociere și sub presiunea foarte mare a UE, și reformată fundamental în 2010. Declararea ca fiind neconstituțională a unui număr semnificativ de articole ale legii Agenției Naționale de Integritate (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. Agenția Națională de Integritate a deviat de la scopul său găzduind numeroase abuzuri⁵⁷, mecanismul și mai ales practica instituțională instituită 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.⁵⁸

În ceea ce privește obiectivele trei și patru, Comisia Europeană a remarcat pozitiv creșterea numărului de investigații începute, dar subliniază de fiecare

⁵⁶ http://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2010/21iulie/index.html

⁵⁷ ANI a făcut obiectul mai multor avetizări de integritate, unele dintre ele primite chiar de Centrul de Asistență Anticorupție pentru Cetățeni (ALAC) din cadrul TI-Ro. De asemenea anchetele de presă au scos la iveală numeroase probleme ale ANI.

⁵⁸ Raportul Național Asupra Corupției, mai 2010, București.

dată că toate aceste investigații și procese începute trebuie finalizate cu decizii definitive și irevocabile de achitare sau acuzare. De asemenea, la atenționările Comisiei s-au adăugat, de-a lungul timpului, și observații privind supravegherea și verificarea procedurilor de achiziție publică, acestea constituind unul dintre cele mai importante vulnerabilități atât la nivel central, cât și la nivel local.

TI-România a constatat 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 sistemice 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.⁵⁹

Statutul funcționarilor publici⁶⁰ 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, ilegală, reprezintă una dintre cele mai semnificative vulnerabilități ale 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

⁵⁹ http://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2010/21iulie/index.html

⁶⁰ Legea nr. 188/1999.

intrinsec legată de întărirea unor rețele de patronaj și de deturnarea banilor publici către 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.⁶¹

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. Departe 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, tocmai prin aplicarea sa discreționară.⁶²

La nivelul documentelor strategice, Strategie Națională Anticorupție pentru sectoarele vulnerabile și administrația publică a fost adoptată pentru perioada 2008-2010, iar Ministerul Justiției a redactat o Strategie care să îi urmeze acesteia. Această nouă strategie a fost supusă consultării publice și trebuie finalizată până la sfârșitul anului 2011.

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*. 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

⁶¹ Raportul Național Asupra Corupției, mai 2010, București.

⁶² Raportul Național Asupra Corupției, mai 2010, București.

nivel central⁶³ și de la nivelul administrației publice locale. Dar, 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. 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 au fost prioritizate în funcție de gradul de necesitate al aplicării lor.⁶⁴

O evaluare a Grupului de State Împotriva Corupției (GRECO)⁶⁵ cu privire la incriminarea faptelor de corupție și la vulnerabilitățile la corupție din legislația privind finanțarea partidelor politice a fost lansată la începutul anului 2011⁶⁶. Recomandările GRECO au fost avute în vedere la redactarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru perioada 2011-2015.

Un număr destul de mare de organizații ale societății neguvernamentale românești desfășoară programe de prevenire și combatere a corupției. Mai mult, o linie de finanțare specială în cadrul programului european "Facilitatea de Tranziție"⁶⁷ a fost dedicată proiectelor anticorupție ale societății civile. Ambasadele occidentale și fundațiile străine au sprijinit, de asemenea, acțiunile anticorupție ale societății civile. Totuși, impactul acestor acțiuni este

⁶³ Este vorba de reprezentanți ai Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Justiției, Ministerului Sănătății Publice, Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului și Ministerului Economiei și Finanțelor.

⁶⁴ Raportul Național Asupra Corupției, mai 2010, București.

⁶⁵ Departamentul de luptă împotriva corupției al Consiliului Europei,
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

⁶⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News\(20110315\)Eval3_Romania_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News(20110315)Eval3_Romania_en.asp).

⁶⁷ <http://www.fdsc.ro/pagini/facilitatea-de-tranzi355ie-200719343.php>.

condiționat de cooperarea instituțiilor publice și este limitat de gradul în care instituțiile publice preiau și implementează recomandările înaintate lor. În acest context, din păcate, în ultimii doi ani deschiderea instituțiilor publice spre cooperarea cu sectorul neguvernamental s-a diminuat față de perioada anterioară.⁶⁸

Inițiativele mediului privat pentru combaterea corupției sunt încă și mai limitate. În ceea ce privește strategiile și prioritățile de CSR ale companiilor, aceste sunt mai degrabă concentrate spre educație, sănătate, domeniul social, și se îndreaptă mai puțin spre domenii sensibile din punct de vedere politic, cum este lupta împotriva corupției.⁶⁹ Excepțiile nu lipsesc, dar impactul lor nu este încă sustenabil.

⁶⁸ Interview.

⁶⁹ Interview.

6. PILONII SNI

6.1. LEGISLATIVUL⁷⁰

REZUMAT

Numărul extrem de mare de Ordonanțe de Urgență ale Guvernului și procedura de asumare a responsabilității de către Cabinet în fața Parlamentului a determinat adoptarea unor reglementări foarte importante fără o dezbateră parlamentară corespunzătoare. Acest lucru arată limitele independenței Legislativului. De asemenea, responsabilitatea sa și încrederea oamenilor în funcțiile sale sunt diminuate. Printre legile adoptate prin procedura de asumare a răspunderii de către Cabinet se află Codul Civil, Codul Penal, modificări la Codul Muncii, și Legea Învățământului.

În plus, bugetul Legislativului este cheltuit prea mult pentru a menține o clădire ineficientă, și nu suficient pentru a asigura calitatea legislativă.

Potrivit sondajului Gallup din ianuarie 2008, instituția română cu cel mai scăzut nivel de credibilitate este Parlamentul. *88% din cetățeni au foarte puțină sau nu au deloc încredere în Parlament.*⁷¹

Conform Barometrului Global al Corupției 2010, Parlamentul Român este, împreună cu partidele politice, cea mai coruptă instituție românească, cu un scor de 4,5 din 5 puncte, adică extrem de corupt.⁷²

Cadrul legislativ pentru a asigura supravegherea executivului de către Parlament poate fi evaluat ca acoperind toate cazurile importante în care această supraveghere este necesară. Cu toate acestea, consecințele acțiunilor parlamentare atunci când exercită această funcție de supraveghere nu determină întotdeauna schimbarea așteptată.

⁷⁰ Am dori, de asemenea, să mulțumim doamnei Simina Tanasescu, prodecan al Facultății de Drept a Universității din București, pentru contribuția sa la studiul lansat în 2010, care a servit ca bază analizei de față.

⁷¹ Ibidem.

⁷² http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results și http://www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf

Legislativul ⁷³					
Scorul Mediu al Pilonului: 62,5 / 100					
	Indicator	Situatie curenta		Progres asteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 75 / 100	Resurse	100	75	0	25
	Independență	100	25	0	75
Governare 62,5 / 100	Transparență	75	75	25	25
	Răspundere	75	25	25	75
	Mecanisme de asigurare a integrității	100	25	0	75
Rol 50 / 100	Supraveghere Executivă	25		75	
	Reforme legale	75		25	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Parlamentul este autoritatea reprezentativă centrală din România. Acesta este alcătuit din două Camere ale căror membri sunt aleși pe baza unui sistem mixt (conform fondatorilor săi, o combinație între votul uninominal și reprezentarea proporțională), care permite foarte puțină diferențiere în modul în care aceștia își dobândesc legitimitatea. Singura diferență de legitimitate dintre deputați și senatori este cea dată de numărul de alegători care îi votează. Senatorii sunt aleși de către un număr mai mare de alegători, dar procedura și sistemul de vot sunt identice.

Operațiunile Parlamentului român fac sistemul românesc a fi aproape un "bicameralism perfect", chiar și după modificarea Constituției din 2003 și

⁷³ Punctajul general al pilonului este o medie simplă a punctajelor celor trei dimensiuni: capacitate, guvernare și rol. Punctajele dimensiunilor sunt medii simple ale punctajelor indicatoarelor respective.

introducerea a ceea ce a fost considerată la momentul respectiv o diferențiere funcțională între cele două Camere.

Sarcinile celor două Camere ale Parlamentului, în special în ceea ce privește activitățile lor normative și de control în plus față de autonomia lor individuală sunt izbitor de asemănătoare, aproape identice. În ciuda încercării de a stabili proceduri legislative originale după modificarea Constituției din 2003 prin crearea conceptelor Camerei primei instanțe și Camerei decizionale⁷⁴, similitudinile de fond din atribuțiile celor două Camere au rămas la fel.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură există dispoziții în vigoare, care oferă legiuitorului resurse financiare, umane și de infrastructură adecvate pentru a-și îndeplini eficient sarcinile?

Bugetul fiecărei Camere este elaborat în mod regulat de către personalul fiecărei Camere, și apoi aprobat prin votul parlamentarilor⁷⁵ și trimis la Guvern. Cabinetul include bugetul Parlamentului în propunerea de buget de stat, fără dreptul de a o schimba.

Bugetul de stat este apoi prezentat Parlamentului pentru a fi votat. Din acel moment, secretarul general (înalt funcționar public) al fiecărei Camere administrează cheltuielile instituției (plăți, salarii, salariile, și investiții).

Resurse (practică)

În ce măsură dispun legiuitorii de resurse adecvate pentru a-și îndeplini în practică sarcinile?

Dezbaterile publice din România în ceea ce privește resursele Parlamentului se concentrează pe o problemă falsă: anume, faptul că Parlamentul român este

⁷⁴ Articolul 75 al Constituției.

⁷⁵ Art 64, paragraful (1) al Constituției

prea scump.⁷⁶ În fapt, asigurarea funcționalității a celei de-a doua clădiri ca mărime din lume ce gazduiește legislativul român este foarte costisitor. Deși foarte mare, clădirea este extrem de ineficientă, pierderea de timp și resurse pentru a administra și pentru a o menține determinând ineficiența secretarului general al Camerei Deputaților, administratorul legal al clădirii.⁷⁷

Una dintre cele mai importante probleme generate de nivelul scăzut al resurselor este nivelul scăzut de expertiză, grefieri bine specializați și cercetări aplicate aflate la dispoziția celor două Camere.⁷⁸

Lipsa de resurse, combinată cu cultura relațiilor și a clientelismului politic⁷⁹, determină faptul că grupurile parlamentare și birourile individuale, atât în București cât și în teritoriu, au angajați ca experți foști parlamentari și personal politic, și nu au angajați specializați și pregătiți din punct de vedere tehnic. În consecință, calitatea proiectelor legislative elaborate în Parlament este mai scăzută, iar acest lucru permite executivului să se suprapună funcției legislative a parlamentului, utilizându-și dreptul de inițiativă și posibilitatea de a legifera prin ordonanțe de urgență.⁸⁰

⁷⁶ Declarat în timpul interviului de către Georgeta Ionescu și Cristian Pârvulescu. În decembrie 2009 a fost organizat un referendum, cerând alegătorilor să declare dacă sunt în favoarea sau împotriva unui Parlament unicameral și în favoarea sau împotriva diminuării numărului de parlamentari la maxim 300. Un argument important din partea inițiatorilor pentru diminuarea numărului de parlamentari și a Camerelor a fost costul ridicat real al Parlamentului. Cei ce pledau în favoarea acestei propuneri au declarat că ea va face ca Parlamentul Român să fie mai puțin costisitor. www.basescu.ro.

⁷⁷ Declarat în timpul interviului de către Georgeta Ionescu.

⁷⁸ Declarat în timpul interviului de către Georgeta Ionescu și Cristian Pârvulescu.

⁷⁹ Această problemă este dezvoltată în continuare în secțiunea dedicată partidelor politice.

⁸⁰ Declarat în timpul interviului de către Georgeta Ionescu și Cristian Pârvulescu.

Independența (lege)

În ce măsură este legislativul independent și liber de subordonare prin lege față de actorii externi?

Legislativul poate să fie respins într-o singură situație: în cazul în care nu reușește să treacă de votul de încredere pentru un guvern, după două încercări, în 60 de zile.⁸¹

Legislativul poate fi rechemat în afara sesiunilor normale, în cazul în care președintele republicii, președinții Camerelor Parlamentului sau o treime din deputați solicită o sesiune extraordinară.⁸² Legislativul își stabilește ordinea de zi în Birourile Permanente ale celor două Camere ale Parlamentului și își numește președinții și ceilalți membri ai Biroului Permanent în sesiunile plenului. Personalul este angajat fie de către Secretarul General al fiecărei Camere, în cazul funcționarilor administrativi și ai comisiilor, sau de către parlamentarii înșiși, în cazul personalului birourilor individuale sau birourilor partidelor parlamentare.

Independența (practică)

În ce măsură este legislativul liber de subordonare față de actorii externi în practică?

Teoretic, cele două Camere ale Parlamentului își controlează propriile agende, prin stabilirea ordinii de zi în Birourile Permanente ale fiecărei Camere. În schimb, ordonanțele de urgență trebuie să fie dezbătute prin procedura de urgență. De asemenea, Guvernul cere procedura de urgență pentru cele mai importante dintre inițiativele sale, lucru care este, în general, acordat.

Pe de altă parte, președinții Camerelor și celelalte figuri aflate la conducerea Parlamentului sunt numiți de către deputați, în urma unei reguli proporționale care privesc echilibrul între partide în fiecare Cameră. Răspunderea nu mai cade pe Guvern, ci pe partidele politice, din cauză că disciplina din cadrul

⁸¹ Articolul 60 al Constituției.

⁸² Articolul 66 al Constituției.

partidelor merge foarte bine, iar libertatea membrilor individuali ai parlamentului este limitată de deciziile liderilor partidului.⁸³

Constituția prevede că Parlamentul este "unica autoritate legislativă a țării". În ciuda acestei prevederi constituționale, Parlamentul împarte efectiv acest rol cu Guvernul, care, din cauza unei utilizări pe scară din ce în ce mai largă (și abuzului) a delegației sale legislative, și-a asumat un rol mult mai mare decât a Parlamentului în activitatea normativă al statului.⁸⁴

În ciuda faptului că majoritatea propunerilor legislative discutate în Parlament provin de la Guvern - un fapt comun pentru multe democrații care funcționează de mai mult timp decât cea română - multe dintre aceste propuneri sunt ordonanțe sau ordonanțe de urgență, adică acte normative care sunt deja în vigoare la momentul dezbaterii parlamentare și necesită doar o aprobare ulterioară din partea Parlamentului. În majoritatea cazurilor, ordonanțele sunt aprobate rapid, de obicei cu modificări care conduc la o fluctuație rapidă a legislației care subminează stabilitatea legislativă și, prin urmare, noțiunea de previzibilitate umană, care ar trebui să fie la baza oricărui stat legitim.

Adoptarea de legi și inițiatorii⁸⁵

Anul adoptării legii	2011 (până în octombrie)	2010	2009	2008
Inițiator				
Cabinetul	79	169	306	236
Dintre care Ordonanțe de Urgență	40	84	197	132
Deputați	6	50	43	49
Senatori	3	35	32	31

⁸³ Declarat în timpul interviului de către Cristian Pârvulescu.

⁸⁴ Declarat în timpul interviului de către Cristian Pârvulescu.

⁸⁵ Datele sunt disponibile pe site-ul Camerei Deputaților:
http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.interogare

Exemple de limitare de facto a rolului legislativ al Parlamentului sunt acele situații când legile adoptate sunt abrogate de către Guvern, prin derogare către legislativ, pentru ca acestea să fie ulterior reconfirmate de către Parlament și abrogate ulterior din nou de către Guvern.⁸⁶

Un alt mod de a limita independența Parlamentului, în cazul în care Guvernul și partidele acționează împreună, trecând peste voința parlamentarilor, este posibilitatea Guvernului de a-și asuma responsabilitatea în fața Camerelor.

Articolul 114 din Constituție stipulează: "(1) Guvernul își poate asuma responsabilitatea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. (2) Guvernul va fi demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de trei zile de la data prezentării programului, declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost trecută. (3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar punerea în aplicare a programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern."

Acest lucru permite trecerea unei legi sau al unui întreg pachet legislativ fără nici o dezbatere parlamentară cu privire la aspectele tehnice ale legislației, ci doar pe baza încrederii politice pe care o au parlamentarii în echipa executivului, fiindcă propunerile Cabinetului sunt adoptate dacă nu este adoptată nici o altă moțiune, într-un mod negativ.⁸⁷

Transparența (lege)

În ce măsură există dispoziții în vigoare pentru a asigura faptul că publicul poate obține în timp util informații relevante cu privire la activitățile și procesele decizionale ale legislativului?

Pe lângă obligațiile care îi revin în temeiul FOIA, Parlamentul are activități care necesită publicitate: sesiuni, voturi, etc. În acest context, transparența

⁸⁶ Declarat în timpul interviului de către Cristian Pârvulescu.

⁸⁷ A se vedea cazul adoptării Legii Învățământului în 2011. Mai multe detalii în Raportul Național asupra Corupției, mai 2011.

lucrărilor parlamentare este asigurată, în general, din oficiu, prin reglementări speciale. Organismul reprezentativ principal al democrației românești, Parlamentul bicameral este reglementat în primul rând de către Constituția României. Ca urmare a textului constituțional, cele două Camere sunt organizate pe bază de reglementări proprii. În ceea ce privește problema transparenței, Constituția menționează publicitatea sesiunilor parlamentare. Articolul 68 prevede că "Ședințele celor două Camere vor fi publice"⁸⁸, dar " Camerele pot hotărî ca anumite ședințe să fie secrete."⁸⁹

Din acest punct cele două Camere au propriile lor reglementări. Sesiunile plenare sunt publice, însă există o diferență importantă între cele două Camere la nivelul comisiilor permanente și la nivelul înregistrării votului parlamentarilor.

În ceea ce privește publicitatea sesiunilor, Regulamentul Camerei Deputaților prevede că: "sesiunile Camerei Deputaților sunt publice și se difuzează on-line, cu excepția cazului în care, la cererea președintelui sau a unui grup parlamentar și bazat pe votul majorității deputaților prezenți, se hotărăște ca anumite ședințe să fie secrete."⁹⁰ În plus, sesiunile Camerei vor fi înregistrate și păstrate. Minutele ședințelor ar trebui să fie făcute publice pe site și în Monitorul Oficial al României.⁹¹

Cetățenii pot asista la lucrările Camerei pe baza unor permise de acces distribuite la cerere, în ordinea în care sunt primite cererile, și în limitele numărului de locuri disponibile în lojele destinate publicului.⁹² Această regulă este la fel și pentru Senat.⁹³ Agendele sesiunilor sunt publice, și postate pe site-urile web ale Camerelor.

⁸⁸ Constituția României, Art. 68 (1)

⁸⁹ Ibidem, Art. 68 (2)

⁹⁰ Regulamentul Camerei Deputaților, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>, Art. 139.

⁹¹ Regulamentul Camerei Deputaților, Art. 153 (1), (2).

⁹² Ibidem, Art. 140 (1).

⁹³ Regulamentul Senatului,

<http://www.senat.ro/PaginaPrincipala.aspx?tdID=14&divID=2&b=0&adr=%2fpagini%2fsenatul%2fregulamentul+senatului+2006.htm>, Art. 116, 117 (2).

Ca o regulă, în timpul sesiunilor votul va fi deschis, nu secret. Tot ca o regulă, votul deschis va fi exprimat prin mijloace electronice.⁹⁴ Rezultatul votului electronic este postat pe site.⁹⁵ În acest fel, votul este nominal, și orice persoană poate urmări votul fiecărui deputat. Ca o regulă, votul este secret de fiecare dată când este dat pe o persoană: alegeri, propunerea de numire și demitere etc. Voturile de încredere pentru Guvern și rechemarea sunt și ele de regulă secrete.

Dezbaterile Biroului Permanent se înregistrează sub forma minutelor și se postează pe site-ul acestuia⁹⁶, dar, conform unei reguli nescrise, nu sunt deschise publicului.

Spre deosebire de Regulamentul Camerei Deputaților, cel al Senatului nu stipulează regula exprimării votului liber prin mijloace electronice. Mai mult decât atât, rezultatele votului electronic, rezultatele votului nominal nu sunt postate pe site-ul web al Senatului. Este posibilă însă primirea acestor rezultate dacă sunt solicitate.

În conformitate cu Regulamentul Senatului, Biroul Permanent ar trebui să posteze pe website numai deciziile cele mai importante.⁹⁷ Conform unei reguli nescrise toate minutele, precum și procesul-verbal al Biroului permanent al Camerei Deputaților sunt postate pe internet. Votul membrilor Biroului Permanent este înregistrat în mod nominal și se înregistrează numai dacă este solicitat.⁹⁸

O diferență importantă între Senat și Camera Deputaților este gradul de deschidere a dezbaterilor comitetelor. În Senat, publicitatea ședințelor comitetelor nu este o regula prestabilită. Pe de altă parte, procesele-verbale și alte documente ale comisiilor pot fi accesate de către presă sau cetățeni numai în cazul în care biroul ședinței Comitetului respective aprobă asta.

Per total, există două diferențe majore între Camera Deputaților și Senat, cu privire la votul electronic și la dezbaterile comitetelor, dar aceste două aspecte

⁹⁴ Ibidem, Art. 123.

⁹⁵ Ibidem, Art. 124.

⁹⁶ Ibidem, Art. 31 (3).

⁹⁷ Regulamentul Senatului, Art. 36.

⁹⁸ Ibidem, Art 38 (2).

marchează o mare diferență. Pe de altă parte, există unele dezbateri și voturi importante: bugetul, votul de încredere pentru Guvern, care ar trebui să aibă loc într-o ședință comună a celor două Camere. *Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și a Senatului* nu menționează faptul că toate voturile electronice deschise sunt postate pe internet, dar acest lucru este de obicei cazul pe site-ul Camerei Deputaților. Totuși, în conformitate cu Regulamentul, dezbaterile din cadrul comitetelor mixte nu sunt publice.⁹⁹

Transparența (practică)

În ce măsură poate publicul să obțină în timp util informații relevante cu privire la activitățile și procesele decizionale ale legislativului, în practică?

Legislativul a luat măsuri notabile pentru îmbunătățirea transparenței în activitatea sa, în special prin intermediul internetului. Pagina web oficială a Camerei Deputaților¹⁰⁰ oferă în prezent acces gratuit la stenografiile dezbaterilor publice din cadrul Camerei, precum și la rezultatele voturilor electronice ale parlamentarilor pe diferite acte aflate în deliberare. Mai mult, site-ul oficial oferă cetățenilor posibilitatea de a ține pasul cu procesul legislativ și de a analiza activitatea deputaților. De asemenea, persoanele interesate pot urmări controlul parlamentar, pentru că întrebările, interpelările și răspunsurile lor corespondente sunt disponibile on-line.

Cu toate acestea, o regulă nescrisă a celor două Camere este refuzarea accesului publicului la ședințele Birourilor Permanente. Și totuși, discuțiile sunt înregistrate și înregistrarea lor scrisă completă este postată pe site.

În acest moment, atât Camera Deputaților, cât și Senatul utilizează ca mecanism obișnuit de vot votul electronic, fără vreo cerere specială. Voturile sunt nominale și postate pe paginile de internet ale celor două Camere. Pe de altă parte, votul este exprimat prin mijloace electronice și în două comisii permanente: Comisia pentru Buget, Finanțe și Bănci, și Comisia Juridică. Sesiunile acestor două comitete sunt înregistrate video și postate pe pagina de

⁹⁹ *Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și a Senatului*, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=748>, Art. 11.

¹⁰⁰ www.cdep.ro.

internet a adjunctului Camerei la www.cdep.ro / calendar. Din păcate, Senatul evită foarte des votul prin mijloace electronice și nu a introdus sistemul electronic de vot la vreunul dintre comitetele sale permanente.

Așa cum am menționat deja, sesiunile birourilor permanente sunt înregistrate și minutele lor complete scrise sunt publicate pe paginile web ale Camerelor. Sesiunile comune ale birourilor permanente sunt înregistrate în același mod și postate pe site-ul Camerei Deputaților. În Camera Deputaților, minutele sesiunilor comitetelor și ordinea de zi sunt postate pe site-ul: www.cdep.ro. Regulamentul Camerei menționează această practică, dar nu există nici o sancțiune dacă nu se postează minutele respective. Pe de altă parte, comitetele Senatului nu divulgă nici un fel de informații, cu excepția cazului în care o persoană are nevoie de ele și președintele Comitetului este de acord.

De asemenea, cele două Camere publică raportul legislativ din fiecare sesiune a legislativului pe paginile lor web. Există date statistice privind activitatea legislativă a fiecărei camere în ansamblul său, menționând numărul de legi, numărul de inițiative și inițiatorul lor, raportul de activitate al comitetelor: numărul de sesiuni, numărul de legi care a fost modificat, etc. Instrumentul este foarte util pentru a se analiza activitatea parlamentului ca instituție, mai mult decât cea a parlamentarilor.

Alte informații importante furnizate de către Camera Deputaților în ceea ce privește cheltuielile Camerei este suma cheltuielilor efectuate de către secretarul general pentru funcționarea Camerei, pentru administrarea clădirii sau pentru deputați. Informațiile sunt disponibile în secțiunea de informații publice, sub titlul de "informații economice."¹⁰¹

Răspunderea (lege)

În ce măsură există dispoziții în vigoare pentru a asigura faptul că legiuitorul trebuie să raporteze cu privire la acțiunile sale și să răspundă pentru acestea?

În teorie, Parlamentul nu poate fi supravegheat în activitatea sa legislativă de către orice altă entitate din cauza legitimității sale populare. Cu toate acestea,

¹⁰¹ http://www.cdep.ro/pls/parlam/informatii_economice.home?leg=2008&an=2011&lu=8

Curtea Constituțională a jucat un rol major în această privință din 2004 până în prezent. Acest lucru rezultă din faptul că aceasta a fost solicitată să intervină în fiecare subiect politic major controversat și a fost implicată în multe decizii importante din ultimii șase ani.¹⁰²

Nu există dispoziții speciale în Constituție sau în alte legi cu privire la consultarea publică organizată de către Parlament cu privire la probleme relevante.

Cât despre posibilitatea de a aplica sancțiuni în ceea ce privește comportamentul deputaților și senatorilor, acest lucru este posibil numai în cadrul Parlamentului, în cazul în care aceștia încalcă Constituția sau regulamentele Camerelor. Sancțiunile sunt reglementate în regulamentele interne ale celor două Camere, discutate și decise de o comisie de disciplină și a abuzurilor organizată în cadrul fiecărei Camere. Ele pot fi orice de la avertismente la simpla interdicție de a vorbi în Senat sau excluderea de la ședințele Camerei Inferioare.

Imunitatea parlamentară a fost modificat după modificarea Constituției în 2003, pentru a proteja deputații și senatorii numai în materie de infracțiuni penale, fără a mai include protecția de la răspunderea disciplinară, așa cum a fost cazul până în 2003. Dispozițiile imunitare așa cum există ele acum sunt considerate a fi adecvate.

Cu toate acestea, s-au făcut încercări nereușite de a extinde această imunitate. O ordonanță de urgență a Guvernului în 2005 a încercat să atribuie sarcinile investigării și urmăririi penale ale senatorilor și deputaților pentru acte de corupție Parchetului Național Anticorupție (un organism independent asimilat Înaltei Curți de Casație și Justiție, dar independent la momentul respectiv de Procurorul General). Curtea Constituțională a arătat că natura imunității parlamentare nu poate fi modificată de către legislativul delegat și numai o adunare legislativă constituțională poate face o astfel de schimbare juridică.

¹⁰² Declarat în timpul interviului de Cristian Părvulescu. Un exemplu poate fi adoptarea Legii Învățămintului în 2011.

Răspunderea (practică)

În ce măsură raportează cu privire la acțiunile lor și răspund pentru acestea în practică legislativul și membrii săi?

În calitate de autoritate reprezentativă, Parlamentul este responsabil doar față de cetățeni - nu doar cei care au cu drept de vot sau au votat în trecut, ci toți cetățenii țării. Pentru a obține o mai mare responsabilitate din partea parlamentarilor și o legătură mai puternică între electorat și oficialii publici aleși, sistemul electoral a fost modificat în 2008. Reprezentarea proporțională bazată pe un scrutin cu liste stabilite, în care redistribuirea locurilor rămase se efectuează la nivel național, a fost înlocuit cu ceea ce a fost numit un scrutin uninominal. În realitate, scrutinul uninominal este un sistem electoral mixt. Cetățenii își pot exprima opțiunile electorale pe baza unui vot uninominal în colegii electorale (create în circumscripțiile electorale vechi), iar oficialii aleși sunt determinați pe baza unei scheme de reprezentare. Având în vedere că circumscripțiile electorale au rămas aceleași ca și cele stabilite prin legea electorală precedentă, adică continuat să coincidă cu unitățile administrativ-teritoriale, tăierea colegiilor electorale a dat naștere la numeroase controverse. Așa-zisa formulă uninominală i-a forțat pe competitorii politici la un nou tip de dialog cu electoratul din districtul în care au candidat, ceea ce a ridicat o mulțime de întrebări cu privire la tipul de alegeri care au fost efectuate. Pentru a satisface așteptările reale ale potențialilor alegători, candidații și partidele lor au încercat să-și "contextualizeze" campaniile electorale și au utilizat platforme axate pe problemele locale, care sunt, de fapt, inconsistente în cea mai mare parte cu agenda parlamentară.¹⁰³ Acest fapt slăbește legătura dintre alegător și oficialul ales, nu permite o mai mare responsabilitate din partea parlamentarilor, împiedică de la a avea loc o dezbatere reală pe promisiunile făcute de către oficialii aleși în timpul alegerilor naționale și slăbește angajamentele luate de oficialii aleși în contextul în care Parlamentul găzduiește dezbateri complet diferite și adoptă tipuri de decizii diferite.

¹⁰³ Declarat în timpul interviului de Cristian Pârvulescu.

În 2006, 82% din cetățeni aveau foarte puțină sau chiar deloc încredere în Parlament, potrivit unui sondaj de opinie al Fundației Soros realizat de Gallup.¹⁰⁴

Potrivit sondajului Gallup, în ianuarie 2008, instituția română cu cel mai scăzut nivel de credibilitate era Parlamentul. 88% din cetățenii au puțină sau deloc încredere în Parlament.¹⁰⁵

În ciuda avertismentelor societății civile referitoare la participarea nesatisfăcătoare a parlamentarilor din ambele Camere¹⁰⁶ la activitatea parlamentară, și deși există sancțiuni menționate în Regulamentul fiecărei Camere și în Statutul deputaților și senatorilor, nu au fost luate măsuri importante împotriva vreunui parlamentar din cauza lipsei de participare la vreun fel de muncă parlamentară. În locul mecanismelor oficiale parlamentare de aplicare a sancțiunilor, parlamentarii sunt supuși mecanismelor disciplinare ale partidelor.

Parlamentarii au fost acuzați de către mass-media și, uneori, de către partidele politice adversare că îi protejează pe colgii lor din Parlament ne-acordând procurorilor permisiunea de a realiza o percheziționare de domiciliu sau de a aresta un parlamentar. Articolul 72 al Constituției prevede: "Deputații și senatorii pot fi obiectul unei anchete penale, sau trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului lor, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor." Situația a devenit și mai neobișnuită în ultimii doi ani, când investigațiile cu privire la parlamentari s-au înmulțit și au devenit mai puternice.

¹⁰⁴ <http://www.gallup.ro>.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Institutul pentru Politici Publice realizează rapoarte semestriale privind activitatea Parlamentului și a parlamentarilor.

Integritatea (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor legislativului?

Incompatibilitățile de funcții publice pentru membrii Parlamentului European sunt descrise de către Constituție.¹⁰⁷ Statutul deputaților și senatorilor acoperă majoritatea reglementărilor referitoare la răspundere, integritate și transparență și adaugă mai multe privilegii, în special cele de natură patrimonială. Această lege a fost obiectul multor dezbateri publice aprinse, care au culminat cu convocarea Curții Constituționale de către Președintele României cu privire la această chestiune.¹⁰⁸

Legea menționează cerința ca toți senatorii și deputații să trimită declarații anuale de avere (articolul 4) și interese (articolul 19), precum și obligația parlamentarilor de a își realiza activitatea în conformitate cu principiul transparenței (articolul 111). Pentru toate problemele legate de conflictul de interese, cadouri și ospitalitate, cu excepția angajărilor ulterioare ieșiri din funcția publică, legislația a fost considerată a fi adecvată. În ceea ce privește angajarea ulterioară, regulile nu sunt clare, în special pentru parlamentari.

Funcționarii publici ai Parlamentului au (teoretic din 2006, dar, practic, începând din 2007) propriul lor statut, diferit de cel al funcționarilor publici obișnuiți. Cu toate acestea, în ciuda acestei particularități, ca și statutul deputaților și senatorilor, Legea nr. 7 / 2006 privind statutul funcționarilor publici ai Parlamentului a rediscutat doar dispozițiile generale privind statutul funcționarilor publici adăugând, acolo unde era necesar și posibil, privilegii patrimoniale.

¹⁰⁷ "Orice autoritate publică, cu excepția membrilor Guvernului", după cum prevede articolul 71 din Constituție, detaliat mai departe prin dispozițiile Titlului IV, privind "Conflicte de interese și regimul incompatibilităților în funcții publice" din Legea nr. 116/2003 privind măsurile pentru asigurarea transparenței în funcțiile publice și în sectorul de afaceri, și prevenirea și sancționarea corupției.

¹⁰⁸ <http://www.hotnews.ro/stiri-arhiva-1188185-presedintele-basescu-contestat-legea-privind-statutul-parlamentarilor-curtea-constitucionala.htm>

Integritatea (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea legislatorilor?

Conform Barometrului Global al Corupției 2010, Parlamentul român este, împreună cu partidele politice, cea mai coruptă instituție românească, cu un scor de 4,5 din 5 puncte, adică extrem de corupt.¹⁰⁹

Analiza făcută de presă dezvaluie mari suspiciuni privind punerea efectivă în aplicare a legislației cu privire la aceste aspecte. Pe de altă parte, în ciuda prevederilor din Legea nr. 96/2002 cu privire la sancțiunile pentru deputații și senatorii care nu-și respectă îndatoririle etice, comitetele de etică din cele două camere ale Parlamentului nu sunt deloc active.¹¹⁰ Nu se aplică sancțiuni pentru lipsa de integritate, chiar dacă presa a publicat mai multe cazuri când un parlamentar votat pentru colegii absenți.¹¹¹ Exemplul este ilustrativ, dar nu este singurul caz de comportament lipsit de etică.¹¹²

Activitățile de lobby nu sunt reglementate deloc în România. Unele dintre activitățile de lobby pot fi considerate, în sistemul românesc, ca fiind infracțiunea de mijlocire. Procurorii sunt însă foarte prudenți în a iniția o investigație în acest sens.¹¹³

O statistică simplă arată, totuși, că există 13 parlamentari acuzați de corupție într-un proces. Totuși, investigațiile și încercările sunt extrem de lungi, durând mai mulți ani, și, cu câteva excepții, nu afectează mandatele parlamentarilor.¹¹⁴

¹⁰⁹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results și http://www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf

¹¹⁰ Declarat în timpul interviului de Cristian Pârvulescu.

¹¹¹ Exemple pot fi găsite la: <http://www.romanialibera.ro/actualitate/politica/cum-incurajeaza-parlamentul-votul-la-doua-maini-230113.html>, http://www.e-politic.ro/Parlament/Adrian-Radulescu-s-a-adaptat-in-Parlament-a-votat-la-doua-maini-122346_7.html, <http://www.ziare.com/politica/parlament/scandal-in-parlament-deputatii-pdl-acuzati-ca-au-votat-la-2-maini-ponta-a-votat-desi-era-la-cotroceni-1102595>, <http://www.ziaruldeastazi.ro/?p=9721>

¹¹² Cristian Pârvulescu, interviu pentru analiza NIS.

¹¹³ Cristian Pârvulescu, interviu pentru analiza NIS.

¹¹⁴ <http://anticoruptie.hotnews.ro/>.

Excepția cea mai importantă este cea a lui Cătălin Voicu, senator, arestat în mai 2010 pentru mijlocire.¹¹⁵

Declarațiile de avere ale parlamentarilor și ale funcționarilor Parlamentului sunt publicate. După mai 2010, datele cu caracter personal în aceste declarații nu se mai publică. Este posibil să se cunoască suprafața unei case deținute de către un parlamentar, dar nu este posibil să se cunoască adresa. Este imposibil ca un jurnalist investigativ să știe, din surse publice, unde sunt proprietățile, dacă există o istorie de proprietari anteriori care au avut sau au încă legături cu actualul proprietar, parlamentarul, etc.¹¹⁶

Supravegherea Executivului

În ce măsură asigură legislativul supravegherea eficientă a executivului?

Pe lângă funcția sa legislativă, Parlamentul are și o funcție de control asupra executivului, precum și peste toate treburile de stat care ar trebui să fie efectuate în conformitate cu normele pe care le adoptă Parlamentul. Este demn de menționat impactul pe care diversitatea mecanismelor de control îl are asupra eficienței lor generale; unele pot determina schimbări semnificative și imediate, în cazul în cazul detectării eventualelor deficiențe, în timp ce altele nu sunt mai mult de avertismente generale sau simple instrumente de informare pentru parlamentari.

Prin urmare, controlul asupra executivului este reglementat în detaliu în cadrul Constituției, care prevede nu numai posibilitatea parlamentarilor de a adresa întrebări și interpelări membrilor Guvernului sau de a trece propunerile de rezoluție cu privire la anumite aspecte, ci și diferitele forme de răspundere politică pe care Guvernul în sine le are față de reprezentanții poporului (sub forma fie de propuneri de cenzură, fie de voturi de incredere). Dacă întrebările și interpelările sunt mai degrabă instrumente de informare pentru parlamentari, propunerile de rezoluție depuse sunt mecanisme adevărate de avertizare, fără a modifica structura Guvernului (de exemplu, în 2007, Curtea

¹¹⁵ <http://anticoruptie.hotnews.ro/ancheta-7805374-dosarul-voicu-catalin-voicu.htm>.

¹¹⁶ Rezultatele unei mese rotunde organizate de către Transparency International România la data de 30 aprilie 2010 pentru a dezbate posibile transformări ale legii privind gestionarea și examinarea declarațiilor de avere de către Agenția Națională de Integritate.

Constituțională a trebuit să clarifice unor parlamentari din opoziție că adoptarea unei moțiuni nu duce în mod automat la eliminarea sau înlocuirea unui membru al Guvernului).

Camerele Parlamentului pot stabili, de asemenea, comisii de anchetă pentru miniștri. Din păcate, rezultatele și rapoartele comisiilor de anchetă înființate în Parlament în ultimii doi ani nu au avut nici un rezultat. Unele dintre ele au fost dublate de o anchetă a Procuraturii, aflată încă în curs de desfășurare. Alte concluzii ale comisiilor de anchetă au generat încercări de deschidere a unei investigații. Cu toate acestea, Procuratura a respins aceste cazuri ca fiind irelevante.¹¹⁷

Multe alte autorități de stat au obligația de a prezenta rapoarte tematice sau anuale cu privire la activitățile pe care le desfășoară în fața plenului Parlamentului sau a uneia dintre cele două Camere. Unele dintre aceste autorități sunt: Autoritatea Electorală Permanentă, Agenția Națională de Integritate, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Economic și Social, Consiliul Național al Audiovizualului, Serviciul Român de Informații, etc. Și în acest caz gradul de eficiență al controlului este variabil, în funcție de tipul de autoritate care este controlată, dar și de raportul politic care se stabilește între Parlament și anumite autorități. Prin urmare, prezentarea rapoartelor anuale sau tematice ale Ombudsman-ului a reușit rareori să adune un număr mare de parlamentari și n-a condus aproape niciodată la dezbateri sau decizii politice concrete. În schimb, dezbaterile parlamentare pe rapoartele anuale ale Serviciului Român de Informații au dat naștere la dezbateri aprinse, în timp ce respingerea raportului anual pe 2008 al Consiliului Național al Audiovizualului a dus la demiterea conducerii acestuia.

Membrii Parlamentului au posibilitatea de a obține de la "Guvern și celelalte organe ale administrației publice" (în conformitate cu articolul 111 din Constituție) orice tip de documente sau informații care ar fi utile pentru activitatea lor, inclusiv contractări publice. Nu este în vigoare nici un alt mecanism de construcții pentru supravegherea contractărilor publice ale Executivului.

¹¹⁷ Cristian Pârvulescu, interviu pentru analiza NIS.

Pe lângă asta, petițiile, cererile, sesizările sau reclamațiile depuse de cetățenii din districte specifice pentru deputații sau senatorii care îi reprezintă lor poate deveni o modalitate eficientă de a verifica activitățile autorităților de stat, chiar dacă acestea nu sunt un mecanism real de control la parlamentarilor, ci mai degrabă un mijloc informare cu privire la problemele locale. De multe ori, astfel de petiții și notificări îi fac pe membrii Parlamentului să ia inițiativă și să impună mecanisme mai eficiente de control.

Ca o evaluare generală, cadrul legislativ pentru a asigura supravegherea executivă de către Parlament poate fi evaluat ca acoperind toate cazurile importante în care este nevoie de această supraveghere. Cu toate acestea, consecințele acțiunilor parlamentarilor atunci când exercită această funcție de supraveghere nu determină întotdeauna modificările preconizate.

Reformele Legale

În ce măsură se acordă legislatura prioritate anti-corupției și guvernării ca o preocupare a țării?

În legislatura, s-a s¹¹⁸ trecută pus că propunerile legislative anti-corupție (aprobate, amânate și respinse) ar fi considerate ca prioritare pe agenda Parlamentului European, în special pentru că au fost considerate a fi o parte a procesului de integrare în UE. I-a fost acordată o mare importanță pe ordinea scrisă de zi (draft-ul ordinii de zi), în virtutea mizei lor în procesul de integrare. Cu toate acestea, multe proiecte de acest fel au fost amânate, re-examinate de mai multe ori și trimise înapoi pentru re-examinare, în principal din cauza lipsei de voință politică.

În toate partidele politice au existat atât susținători cât și opozanți ai acestui gen de proiecte. Cele mai implicate comisii parlamentare au fost comisiile juridice, dar actorul care a avansat legislația anticorupție a fost guvernul însuși. Ministrul Justiției din acea vreme era foarte activ, dar a aratat de asemenea rigiditate în relațiile sale cu Parlamentul, ceea ce a încetinit adoptarea acestei legislații. Cu toate acestea, adoptarea unei părți importante a propunerilor

¹¹⁸ Legislația trecută a funcționat în perioada 2004-2008.

legislative anticorupție a arătat că Parlamentul, în cele din urmă, dacă nu a sprijinit-o, a fost cel puțin de acord cu ea.

6.2. EXECUTIVUL¹¹⁹

REZUMAT

Sub constrângerile impuse de criza financiară, executivul român este unul dintre cei mai slabi piloni ai Sistemului Național de Integritate în a-și îndeplini rolul în lupta împotriva corupției și în asigurarea integrității și responsabilității interne.

Conform Barometrului Global al Corupției 2010, 34% dintre cetățenii români consideră acțiunile guvernului actual în lupta împotriva corupției ca fiind foarte ineficiente. 25% consideră că este ineficient și numai 4% consideră că măsurile luate sunt foarte eficiente. Doar 3% dintre cetățeni au încredere în guvern în a fi eficiente în lupta împotriva corupției.

Putem număra un număr foarte mare de cazuri de miniștri și secretari de stat implicați în conflict de interese, trafic de influență și alte infracțiuni de corupție, în procese aflate de foarte mult timp în curs de desfășurare în instanțele de judecată. Mai mult, procesele sunt foarte lungi și nici unul dintre ele nu s-a terminat încă. Pe de altă parte, responsabilitatea cabinetului în fața Parlamentului este doar teoretică, după cum se poate observa în urma examinării rezultatelor moțiunilor de cenzură din Parlament. Toate aceste lucruri aduc scoruri foarte mici pentru executiv în ceea ce privește dimensiunile practice ale răspunderii și integrității.

¹¹⁹ Aș dori de asemenea să mulțumesc d-nei Dana Tofan, profesor la Facultatea de Drept, Universitatea din București, pentru contribuția sa la studiul lansat în 2010, care a servit ca bază a acestei analize.

Executivul					
Scorul Mediu al Pilonului: 45,83 / 100					
	Indicator	Situatie curenta		Progres asteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 83,33 / 100	Resurse	-	75	-	25
	Independență	100	75	0	25
Guvernare 29,16 / 100	Transparență	25	0	75	100
	Răspundere	50	0	50	100
	Mecanisme de asigurare a integrității	75	25	25	75
Rol 25 / 100	Managementul Sectorului Public (lege și practică)	25		75	
	Sistemul legal anticorupție	25		75	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Constituția română din 1991 atribuie un *executiv cu doua capete* sau unul *dublu reprezentat* de Președinte și Guvern, condus de un prim-ministru. Legii de revizuire nr. 429/2003 nu a schimbat nimic sub acest aspect specific. Cu toate acestea, se poate spune că această lege de revizie a dat mai multă putere *parlamentarismului*, prin instituirea unei interdicții speciale în legătură cu puterea președintelui de a revoca prim-ministrul¹²⁰. Chiar dacă această interdicție nu poate fi găsită în versiunea anterioară a Constituției, existența sa ar fi putut fi argumentată prin faptul că regularizarea de răspunderii politice a

¹²⁰ Art.107 alin.(2) și alin.(3) din Constituția Republicană.

Guvernului era doar a Parlamentului¹²¹. În plus, se stipula în mod specific că, în caz de schimbări în structura sau compoziția politică a Guvernului, președintele României are dreptul de a revoca și de a numi, la propunerea prim-ministrului, unii dintre membrii Guvernului, numai cu acceptul Parlamentului¹²².

În consecință, mai aproape de un *regim parlamentar* decât de unul *semi-prezidențial*, regimul constituțional românesc a fost considerat uneori ca un *regim semi-prezidențial cu un Parlament puternic* sau, alteori, ca un *regim mixt*, între semi-prezidențialism și parlamentarism.

Președintele reprezintă statul român, fiind garantul independenței naționale și a unității și integrității teritoriale. Mai mult decât atât, el/ea are dreptul de a asigura respectarea Constituției și buna funcționare a autorităților publice, prin exercitarea funcției de mediere între puterile statului sau între stat și societate¹²³.

Potrivit doctrinei administrative, *Președintele României* este caracterizat printr-o triplă ipostază: *șeful statului, șeful Executivului împreună cu prim-ministrul, și garant al Constituției și mediator între puterile statului*. Ultima funcție nu poate fi interpretată în sensul său juridic, pentru că ar duce la concluzia inacceptabilă cum că președintele ar fi situat deasupra celor trei puteri, ca o autoritate meta-statală. Acest lucru conduce la necesitatea ca președintele să fie *neutru și echidistant față de partidele politice* și Constituția prevede tocmai interdicția de a fi membru al vreunui partid politic după alegerea în această înaltă poziție oficială¹²⁴.

¹²¹ Art.109 alin.(1) din Constituția Republicană.

¹²² Art.85 alin.(3) din Constituția Republicană.

¹²³ Art.80 din Constituția Republicană.

¹²⁴ Art.84 alin.(1).

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură dispune executivul de resurse adecvate pentru a-și îndeplini eficient sarcinile?

În ciuda crizei economiei românești și chiar în ciuda discursului public al președintelui, subliniind de mai multe ori necesitatea reducerii bugetelor instituțiilor publice și de stat, bugetul administrației prezidențiale a crescut în ultimii trei ani, cu 23% în 2010 și cu 3% în 2011¹²⁵.

Pe de altă parte, este foarte dificil să se evalueze adecvarea resurselor executivului ca întreg, inclusiv primul-ministru, Secretariatul General al Guvernului și ministerele, dar cu excepția administrației publice coordonate de către guvern. Așa cum sa subliniat în cadrul capitolului despre sectorul public, Cabinetul român a adoptat mai multe legi, în scopul de a reduce cheltuielile bugetare, inclusiv o reorganizare importantă al ministerelor și a aparatelor lor în anul 2009. Cu toate acestea, în ultimii doi ani modificările nu au fost atât de profunde cum ne-am fi putut aștepta în vara anului 2009. Presa și unii responsabili politici subliniază în continuare necesitatea de a limita cheltuielile și de a restructura profund unele instituții coordonate de către executiv¹²⁶.

Ca și considerent general, Guvernul român a asumat anumite praguri bugetare pentru diferite domenii. Cel mai serios, România a asumat, ca stat membru al NATO, să aloce 2,38% din PIB-ul său la apărare. Nu s-a ajuns niciodată la procentul promis. O situație similară se întâmplă în sistemul educațional, unde ministerul ar trebui să primească 4% din PIB. În fiecare an, prioritățile sunt întotdeauna diferite de cele stabilite în cursul planificării pe termen lung¹²⁷.

¹²⁵ Diferențele pot fi observate prin compararea bugetului de stat (www.mfinante.ro). Agenția de presă Hotnews (www.hotnews.ro) a realizat o serie de articole pe această temă.

¹²⁶ <http://www.ziare.com/economie/fmi/adrian-vasilescu-singura-solutie-pentru-romania-este-restructurarea-interviu-ziare-com-1111418>.

¹²⁷ Geta Ionescu, interviu.

Independența (lege)

În ce măsură este executivul independent din punct de vedere juridic?

Potrivit Constituției, președintele este independent de orice ramură a guvernului, iar Primul Ministru și Cabinetul sunt dependente doar de votul de încredere al Parlamentului. Totuși, primul-ministru este numit de către președinte, după consultarea partidului care are majoritatea absolută în Parlament sau a tuturor partidelor parlamentare dacă nu există nici un partid care are majoritatea. Cum ultima situație se întâmplă întotdeauna în cazul sistemului electoral românesc, influența președintelui asupra numelui primului-ministru este crucială.

Cu toate acestea, unele dintre deciziile Curții Constituționale, după revizuirea Constituției românești în anul 2003, au determinat o serie de dependențe, unele dintre ele punând cabinetul sub influența președintelui Republicii. De exemplu, atunci când se schimbă unul dintre miniștri Cabinetului, Constituția prevede că aceasta este decizia primului ministru, dar numirea se face de către președinte. Curtea Constituțională a decis că președintele poate refuza să numească propunerea primului ministru doar o singură dată. După primul refuz, președintele trebuie să accepte a doua nominalizare¹²⁸.

Independența (practică)

În ce măsură este executivul independent în practică?

Deoarece există un număr important de analiști și experți din mediul academic și din societatea civilă care caracterizează sistemul politic românesc ca fiind o partidocrație, cea mai importantă influență nejustificată asupra executivului român este făcută de către partidele politice. Acestea dețin monopolul de politici de personal, resurse, și chiar guvernamentale. Conceptul de partidocrație a fost dezvoltat de către savantul italian Mauro Calise și afirmă că în unele regimuri influența partidelor politice este mai importantă decât în altele și se trece peste prevederile constituționale de separare a puterilor,

¹²⁸ Decizia nr. 89/7 februarie 2008, http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2008/D098_08.pdf.

eliminând orice controale eficiente și echilibrul între puteri. Cazul român a fost identificat ca fiind un caz de partidocrație¹²⁹.

Una dintre dovezile cele mai importante ale partidocrației este faptul că întregul aparat al Executivului, nu numai miniștrii Cabinetului, se schimbă atunci când Cabinetul este schimbat. Secretarul de stat și directorii din ministere sunt numiți pe criterii politice, iar continuitatea și coerența politicilor publice se pierde la fiecare 4 ani sau chiar de multe ori.

Deoarece au existat foarte multe situații de cabinete cu majorități foarte mici, în funcție de sprijinul unor partide mici cu potențial mare pentru a forma coaliții, independența cabinetului este limitată la programul politic al acestor partide de coaliție¹³⁰.

Alte organisme care limitează libertatea de acțiune executivă sunt organizațiile internaționale și donatorii, precum Uniunea Europeană, în măsura în care România se află sub egida Mecanismului de Cooperare și Verificare al Uniunii Europene. Fondul Monetar Internațional este un alt actor internațional care determină acțiunile executivului român¹³¹.

Transparența (lege)

În ce măsură există reglementări în vigoare pentru asigurarea transparenței în activitățile relevante ale executivului?

Transparența procesului de guvernare, caracterizată în principal prin punerea în vigoare și adoptarea de documente legale, a fost inițial reglementată de Constituție, care prevede obligația de a publica decretele prezidențiale, actele guvernamentale, hotărârile și ordonanțele (în afara de deciziile cu privire la problemele militare, care sunt transmise exclusiv la instituțiile în cauză), sub sancțiunea inexistenței¹³². În prezent, există deja multe regulamente cu privire la transparența în activitatea administrației publice, cum ar fi Legea nr.

¹²⁹ Danile Barbu, *Republica absentă*, Nemira, București, 2004.

¹³⁰ Geta Ionescu, interviu.

¹³¹ Mihai Șeitan, interviu.

¹³² Art.108 alin. (4) din Constituția Republicii.

544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public¹³³, OUG nr. 27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor¹³⁴, Legea nr. 52/2003 privind transparența în procesul decizional în administrația publică¹³⁵. Încălcarea legislației cu privire la transparența trebuie să fie judecată de o instanță de contencios administrativ, în conformitate cu Legea nr. 554/2004, cu modificările ulterioare.

Totuși, guvernul publică numai actele aprobate în cadrul ședințelor de cabinet și minutele ședințelor cabinetului nu sunt publicate. Legea păstrează tăcerea cu privire la aceste documente.

În România reglementările privind declarația de avere și, respectiv, declarația de interese au evoluat. În 2010 legea s-a schimbat în urma unei decizii a Curții Constituționale din România și, începând din mai 2010, declarația de avere și, respectiv, declarația de interese trebuie să fie publicate pe site-ul web al instituțiilor, inclusiv cele ale ministerelor, cu toate datele personale acoperite, inclusiv numele, adresele activelor, etc.

Transparența (practică)

În ce măsură există transparență în activitățile relevante ale executivului în practică?

Minutele ședințelor cabinetului nu sunt publicate. Totuși, după fiecare reuniune a cabinetului primul ministru și miniștrii care se ocupă de punerea în aplicare a actelor adoptate recent țin o conferință de presă cu privire la deciziile și discuțiile ședinței de cabinet. Cu toate acestea, presa și societatea civilă a observat un grad important de opacitate care reglementează aceste conferințe de presă, fiindcă primul ministru răspunde întotdeauna doar la trei întrebări de la jurnaliști¹³⁶. Practica subminează de asemenea, procesul de "traducere" a deciziilor cabinetului într-un limbaj simplu. Bugetul de stat este

¹³³ M.Of.nr.663/2001

¹³⁴ Of.M nr. 84/2002

¹³⁵ Of.M nr. 70/2003

¹³⁶ Mai multe înregistrări ale conferințelor de presă ale Primului-ministru pot sprijini această evaluare.

publicat pe site-ul web al Ministerului Finanțelor. Este posibil de a filtra documentele folosind criteriile instituției și de a analiza bugetul fiecărui minister¹³⁷.

În ceea ce privește declarațiile de avere, nu există probleme privind transparența lor, ci mai degrabă capacitatea Agenției Naționale de Integritate de a le verifica corectitudinea. În România au evoluat reglementări privind declarația de avere și, respectiv, declarația de interese. Cu toate acestea, după schimbările din 2010 și secretizarea unor informații considerate ca fiind cu caracter personal, este discutabil în ce măsură aceste declarații sunt verificate în conformitate cu cadrul legal. Este clar că autoritatea administrativă autonomă stabilită pentru acest scop specific nu își poate exercita funcția în mod corespunzător, având în vedere faptul că numărul acestor declarații este extrem de mare. Cu toate acestea, se poate spune că situația de lipsă totală de transparență, care caracteriza România acum 10 ani s-a îmbunătățit în mod semnificativ. Declarațiile de avere și de interese trebuie să fie completate de către candidații la orice alegeri și de către toți angajații dintr-o instituție publică, precum și de un număr important de alte persoane.

Așa cum s-a subliniat în capitolul privind sectorul public, performanța administrației publice executive pentru a răspunde la cererile bazate pe legea liberului acces la informațiile de interes public s-a diminuat după 2007, când România a aderat la Uniunea Europeană.¹³⁸

Răspundere (lege)

În ce măsură există dispoziții în vigoare pentru a se asigura că membrii executivului trebuie să raporteze și să răspundă pentru acțiunile lor?

Art. nr. 95 din Constituția română prevede suspendarea din funcție ca o formă de responsabilitate politică, urmată de sancțiunea de demitere prin referendum, ca o formă de responsabilitate administrativ-disciplinară. Articol 96, introdus recent în Constituția Republicană, stabilește că președintele poate fi pus sub acuzația de înaltă trădare de către Parlament, în timp ce Curtea

¹³⁷ www.mfinante.ro.

¹³⁸ <http://www.apd.ro/publicatie.php?id=34>.

Supremă de Justiție are dreptul să judece și să dea o decizie finală asupra cazului. În ceea ce privește actele administrative, președintele poate fi tras la răspundere prin mijloace administrativ-patrimoniale, la fel ca orice altă autoritate publică, în baza art. nr 21 (accesul liber la justiție) și art. nr. 52 (dreptul persoanei care a fost nedreptățită de către o autoritate publică) din Constituție, în conformitate cu Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și amendamentele ulterioare.

Responsabilitatea Guvernului este reglementată în Constituție, după cum urmează: obligația de a informa Parlamentul, de a răspunde la întrebări și interpelări adresate de către deputați și senatori, propuneri adoptate fie în Camera Inferioară, fie în Camera Superioară și, cea mai severă, moțiunea de cenzură. Moțiunea de cenzură adoptat de majoritatea membrilor Parlamentului va determina demiterea Guvernului.¹³⁹

În plus Constituția prevede răspunderea penală a membrilor Guvernului pentru acțiunile lor în timpul petrecut în funcție; Camera Inferioară, Camera Superioară sau președintele României au posibilitatea de a solicita începerea urmăririi penale pentru orice membri ai Guvernului. Mai mult decât atât, președintele României poate dispune eliberarea din funcție a unui membru al Guvernului, în cazul unei urmăririi penale¹⁴⁰. Urmărirea penală duce automat la demiterea din funcție. Constituția indică în mod explicit reglementările privind responsabilitatea ministerială, precum și pedepsele aplicabile într-o lege care a fost adoptată 8 ani după Constituție.

Prin urmare, orice membru al Guvernului poate fi considerat responsabil într-o manieră patrimonială, potrivit legii contenciosului administrativ, în cazul în care el/ea a săvârșit o eroare prin adoptarea unui document ilegal administrativ sau prin refuzul nejustificat de a rezolva o cerere. Guvernul, ca autoritate publică, poate fi și el considerat responsabil de către o instanță administrativă a legii, în conformitate cu art. 53, art. 126 alin. (6) din Constituția română și cu legea contenciosului administrativ.

În cazul unui membru al Guvernului, care este membru al Parlamentului, dezbaterile privind inițierea urmăririi penale are loc în Camera Inferioară sau în

¹³⁹ Constituția României.

¹⁴⁰ Art.109 alin.(2) și (3) din Constituția României.

Camera Superioară, pe baza unui raport elaborat de o *comisie permanentă*. Această comisie analizează activitatea Guvernului sau a ministerului. Raportul comisiei este înscris ca o prioritate în ordinea de zi cu zi a Camerei parlamentare respective, așa cum este prevăzut în Regulamentul celor două Camere. În practică, acest regulament a creat o mulțime de controverse în ceea ce privește răspunderea foștilor și actualilor miniștri pentru fapte de corupție.

În ceea ce privește consultarea cu grupurile publice și sociale, guvernul trebuie să respecte Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională și legea dialogului social, schimbată recent, în 2011¹⁴¹. Legea dialogului social obligă guvernul să prezinte Consiliului Economic și Social proiectele de legi care privesc măsurile sociale și măsurile cu impact social. Pentru a întări dispozițiile constituționale, a fost adoptată Legea Responsabilității Ministeriale nr. 115/1999, republicată, modificată și completată ulterior prin mai multe acte, și republicată din nou. Această lege a reglementat *responsabilitatea politică* și, mai mult, responsabilitatea juridică a membrilor Guvernului. Majoritatea dispozițiilor stabilite prin această lege se referă la *răspunderea penală a membrilor Guvernului*.

Conform legii de instituire și organizare a Curții de Conturi, Curtea trebuie să ruleze un audit de execuție bugetară în fiecare an. Rapoartele trebuie să fie prezentat Parlamentului.

Răspundere (practică)

În ce măsură există o supraveghere eficientă a activităților executive în practică?

Așa cum este prezentat în capitolul dedicat Legislativului, controlul teoretic al Parlamentului asupra Guvernului nu funcționează bine în practica românească din ultimii ani. Cabinetul supra-utilizează procedura de asumare a răspunderii, punând Parlamentul în poziția delicată de a alege între adoptarea fără dezbateră a unui proiect de lege propus și instabilitate politică. Mai mult, moțiunea de cenzură adoptată de Parlament în 2009, înainte de alegerile prezidențiale, a generat atât instabilitate politică, cât și un rezultat foarte

¹⁴¹ Legea nr. 62/2011.

surprinzător. După două luni de instabilitate și două propuneri de prim-miniștri refuzați de Parlament, președintele reales l-a nominalizat din nou pe primul ministru, Emil Boc. Deși inițial demis prin moțiune de cenzură, Parlamentul i-a oferit premierului Boc un vot de încredere, la două luni după moțiune. Evoluția politică a acestei situații arată că răspunderea politică a Cabinetului este doar teoretică¹⁴².

În ceea ce privește mecanismele de urmărire penală pentru membrii și foștii membri ai Cabinetului, care sunt membri ai Parlamentului, anchetele procurorilor depind de deciziile Camerei sau ale Senatului de a permite anchetarea acestora¹⁴³.

În practică, există întârzieri uriașe în prezentarea rapoartelor Curții de Conturi Parlamentului. În iunie 2010, Camerele Parlamentului au dezbătut raportul Curții de Conturi pentru anul 2007. Deoarece este dificil să se identifice interferența în timp ce Curtea de Conturi finalizează auditul, independența politică a corpului este contestată, fiindcă Președintele său a fost una dintre cele mai importante figuri politice din România și președinte al Senatului din 2000 până în 2008 și prim ministru al României între anii 1992 - 1996.

Cerințele pentru consultare publică, pe baza legii transparenței decizionale, nu sunt urmate în practică în toate cazurile. Inițiativele de lege sunt publicate, dar există cazuri când procesul de consultare se face numai în mod oficial și nu este luat în considerare nici un rezultat al consultărilor¹⁴⁴. Mai mult, executivul român utilizează pe scară largă practica de a legifera prin ordonanțe de urgență ale Guvernului, ce sunt rareori obiectul unei dezbateri.

¹⁴² Declarat în timpul interviului despre Legislatură.

¹⁴³ Raportul Comisiei Europene privind Mecanismul de Cooperare și Verificare a declarat în februarie 2011: "În aceeași perioadă, Parlamentul a votat împotriva percheziției unui calculator personal într-o investigație aflată în curs de desfășurare despre presupusa corupție a unui fost ministru. Procuratura va trebui, prin urmare, să utilizeze toate celelalte dovezi disponibile în acest caz. Într-un alt caz de presupusă corupție împotriva aceleiași persoane, Parlamentul a votat împotriva permiterii unei anchete. Într-o altă anchetă în curs de desfășurare pentru presupusă corupție împotriva unui membru al Parlamentului, Parlamentul nu a aprobat investigația. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2011_80_en.pdf, p. 5. Au existat mai multe cazuri când mass-media și o parte din reprezentanții societății civile au acuzat parlamentarii de protejare a colegilor lor din Cameră sau din Senat de la urmărirea penală în cazurile de corupție sau abuz. Parlamentarii au susținut însă că acuzația procurorilor "nu a fost atât de bine făcută cum a fost prezentată presei."

¹⁴⁴ <http://opriticodurile.ro/files/Letter%20to%20the%20EU%20Commision.pdf>.

Integritatea (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor executivului?

Majoritatea dispozițiilor referitoare la comportamentul etic al executivului sunt prezente în Constituție. Nu există nici un cod de etică complet pentru executiv.

Incompatibilitățile poziției ministeriale sunt reglementate de art. 105 din Constituția României¹⁴⁵ și prin Legea nr. 161/2003¹⁴⁶. În plus, legea prevede în mod excepțional că Guvernul ar trebui să aibă posibilitatea ca unii dintre membrii săi (inclusiv prim-ministru) să asiste în calitate de reprezentanți ai statelor în adunarea generală a acționarilor sau în calitate de membri în consiliile de administrație ale societăților autonome, ale societăților naționale, de instituții publice sau a societăților comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare și financiare, în cazul în care *interesele strategice* sau *interesele publice* o cer. Este clar deci că există o anumită zonă gri care permite încălcarea reglementărilor impuse de legiuitor.

Principiile care constituie baza pentru prevenirea conflictelor de interese în funcții și poziții publice sunt următoarele: imparțialitatea, integritatea, transparența în procesul decizional și supremația interesului public¹⁴⁷. Pentru a respecta aceste imperative, membrii Guvernului nu trebuie să pună în aplicare un document administrativ sau juridic, nu trebuie să facă parte în vreun proces de luare a deciziilor publice care ar produce orice beneficii materiale pentru ei înșiși sau pentru soțul/soția sau rudele lor de gradul întâi. Este clar că aceste obligații nu privesc și punerea în aplicare a actelor de reglementare.

Singurele funcții care pot fi exercitate de către membri ai Guvernului sau de alți înalți oficiali din administrația publică centrală sunt legate de domeniul educației, cercetării științifice sau creației literare și artistice. În conformitate

¹⁴⁵ Art. 105 din Constituție prevede că orice poziție autoritate publică, cu excepția pozițiilor de deputat și de senator, sau respectiv, poziția de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor comerciale.

¹⁴⁶ Legea privind măsurile de garantare a transparenței în funcții publice, autoritate și de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, alții au fost adăugate mai târziu. Vol. I, Titlul V.

¹⁴⁷ Legea nr. 161/2003.

cu art. 87 alin. (2) din Legea nr. 161/2003, aceste incompatibilități sunt valabile și în cazul altor înalți oficiali, chiar dacă aceștia nu sunt membri ai Guvernului, prevederea privind în special secretari de stat, subsecretari și personalul atribuit acestora.

Sanctiunea aplicată documentului regulamentului adoptat prin încălcarea acestor obligații legale este de *anulare* totală. În cazurile de conflict de interese, primul ministru poate fi adresat de orice cetățean, sau acest lucru poate fi realizat în mod implicit. Membrii Guvernului trebuie să declare, de la data depunerii jurământului că nu se află într-un caz de incompatibilitate expus anterior. În cazul în care situația de incompatibilitate este declarată de primul ministru, el/ea va dispune cu privire la măsurile necesare pentru încetarea acesteia, în conformitate cu Legea nr. 90/2001. Pentru a face acest lucru, primul ministru va recomanda președintelui României să declare vacantă funcția celui membru specific al Guvernului.

Legislația prezintă deficiențe în ceea ce privește starea de incompatibilitate a primului ministru, deoarece nu este clar specificat care este procedura care se aplică în această situație și cine trebuie să ia act de acest statut de incompatibilitate așa cum este descris în Legea nr. 161/2003. Nu există prevederi clare în legislația românească cu privire la restricțiile privind ocuparea forței de muncă post ministeriale și restricțiile privind numirile în sistem de "ușă rotativă" – situația în care un official public se angajează, după ieșirea din funcția publică, într-o companie sau organizație care a depins și a fost influențată de decizia lui din poziție de autoritate publică.

În ceea ce privește angajații Administrației Prezidențiale, funcționarii publici, funcționarii și oamenii care au birouri de management, în cazul unor conflicte de interese, sunt aplicate dispozițiile din Regulamentul de Procedură al Administrației Prezidențiale, împreună cu prevederile din Titlul IV din Legea nr. 161/2003 cu privire la unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. În acest context, toți consilierii prezidențiali, consilierii și funcționarii din cadrul Administrației Prezidențiale depun o declarație de venit și de dobânzi, publicată pe site-ul web al instituției prezidențiale. Dovezile de declarații de interese au fost înregistrate într-un registru special, numit Registrul Declarațiilor de Interese, în cazul președintelui

și a demnitarilor, și la Departamentul de Resurse Umane al Managementului Resurselor, pentru funcționarii publici și persoanele care dețin o funcție de management.

Integritatea (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea membrilor executivului?

Pot fi numărate un număr foarte mare de cazuri de miniștri și secretari de stat implicați în conflict de interese, trafic de influență și alte infracțiuni de corupție în cadrul proceselor aflate de foarte mult timp în curs de desfășurare în instanțele de judecată. Unii dintre ei au fost investigați și chiar condamnați, unele investigații sunt încă în desfășurare, unii dintre oficialii executivului au demisionat după ce mass-media a efectuat o anchetă și a adus acuzații, chiar dacă Procuratura a decis să nu investigheze cazurile. Una dintre situațiile cele mai interesante este cazul Ministrului Agriculturii, Decebal Traian Remeș, acuzat de trafic de influență. Ancheta jurnaliștilor a fost filmată cu o cameră ascunsă și difuzată de postul de televiziune național. Acesta a demisionat în 2007. Un alt caz este cel al Ministrului Tineretului și Sportului, Monica Iacob Ridzi, urmărită penal și dată în judecată pentru deturnare de fonduri din bugetul Ministerului pe care îl conducea. Ea a demisionat în 2009. În 2011, Ministrul Muncii a demisionat după ce a fost acuzat de conflict de interese atunci când mass-media a descoperit că soția lui lucra în calitate de expert în cadrul unui proiect finanțat din fonduri europene administrate de Ministerul Muncii.

"Ușa rotitoare" este o practică în România și este tot mai mult un motiv de îngrijorare, generat în principal de modul de organizare al procedurilor electorale și al campaniei electorale. Așa cum a fost subliniat în cadrul pilonului partidelor politice, circumscripțiile de un membru utilizate pentru alegerile parlamentare românești din 2008 generează nevoia de mari sume de bani la nivel local. Partidele obțin bani prin recrutarea și mobilizarea oamenilor de afaceri de succes locale, care sunt apoi promovați în Parlament și Executiv.

După mandatul lor în instituțiile publice aceste persoane revin la afacerile lor¹⁴⁸.

Dispozițiile existente pentru protecția avertizorilor de integritate nu sunt eficiente în practică la nivelul executivului. Ca și în cazul administrației publice, nivelul de încredere în eficacitatea legii este scăzut.

Managementul Sectorului Public (lege și practică)

În ce măsură este executivul angajat și implicat în dezvoltarea unui sector public bine guvernat?

Conform Barometrului Global al Corupției 2010 34% dintre cetățenii români consideră acțiunile guvernului actual în lupta împotriva corupției ca fiind foarte ineficiente. 25% consideră că sunt ineficiente și numai 4% consideră că măsurile sunt foarte eficiente. Doar 3% dintre cetățenii au încredere în guvern în a fi eficace în lupta împotriva corupției.

Potrivit reprezentanților guvernului, guvernul are mecanismele și organismele adecvate de a supraveghea și de a gestiona eficient activitatea serviciului public. Există o serie de dispoziții menite să asigure supravegherea eficientă a personalului miniștrilor și a altor agenții executive. În general, regulile sunt aceleași care se aplică tuturor funcționarilor publici și nu există statute speciale pentru angajații executivului sau ai cabinetelor.

În ceea ce privește alte organisme administrative, executivul are un reprezentant în fiecare din județele românești, prefectii. Ei conduc instituțiile responsabile cu supravegherea legalității administrației publice locale.

Începând cu 2009, executivul a oprit acordarea de stimulente pentru funcționarii publici, din cauza crizei economice. Pentru a-și păstra capacitatea de control, stimulente pentru organismele de control, cum ar fi administrația fiscală, s-au păstrat pentru 2009 și 2010.

¹⁴⁸ Cristina Pîrvulescu, în timpul interviului pentru pilonul partidelor politice.

Sistemul legal anticorupție

În ce măsură prioritizează executivul răspunderea publică și lupta împotriva corupției ca o grijă pentru țară?

Guvernul a fost principalul agent în elaborarea și promovarea legislației anticorupție în agenda Parlamentului. *Strategia Națională Anticorupție*, lucrarea sa strategică principală pe anticorupție și care se consideră a fi lucrarea de bază pentru documentele ulterioare de politică pe acest subiect, din 1997 până în prezent, a trebuit să acționeze cu o abordare sistemică în lupta împotriva corupției, în principal în cadrul instituțiilor publice. Un alt instrument pentru a struni politica guvernului este mecanismul de cooperare și verificare elaborat de Comisia Europeană după aderarea Bulgariei și României la Uniunea Europeană¹⁴⁹. Deși semnificative, măsurile puse în aplicare până în prezent nu au produs încă schimbări notabile în percepția cu privire la incidența corupției în instituțiile publice vizate ca fiind vulnerabile la acest tip de comportament.

Dimpotrivă, sondajele arată¹⁵⁰ că percepția generală asupra corupției a crescut în 2010, în comparație cu ultimii doi ani: majoritatea cetățenilor au apreciat nivelul de corupție ca fiind mai mare și au considerat eficiența agențiilor anticorupție ca fiind neschimbată. Inconsistența legislativă determină o mare parte din această lipsă de eficiență.

¹⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0056:0057:EN:PDF> și http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/progress_reports_en.htm.

¹⁵⁰ *Global Corruption Barometer 2010*, http://www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/index_en.html.

6.3. JUDICIARUL

REZUMAT

De la începerea negocierilor de aderare la UE, sistemul judiciar a reprezentat cel mai important capitol de negociere și de aceea a beneficiat de o puternică întărire a cadrului legislativ, ceea ce a determinat progrese majore în ceea ce privește integritatea sa.

Cu toate acestea, sistemul judiciar rămâne unul dintre obiectivele monitorizate în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, deoarece cadrul legislativ îmbunătățit nu a determinat încă performanța maximă în implementare. Lipsa unei strategii de reformă corespunzătoare și a unui calendar adecvat nu a reușit să determine adoptarea coerentă și predictibilă a actelor normative și adaptabilitatea sistemului la schimbare.

Barometrul Global al Corupției din 2010 plasează sistemul judiciar pe locul al treilea în topul celor mai corupte instituții (și sisteme) din România, cu un scor de 4 din 5 (unde 5 înseamnă extrem de corupt). Aceasta arată o încredere foarte scăzută în sistemul judiciar. Deoarece Barometrul Global al Corupției dezvăluie percepția publică, percepția dezastruoasă poate fi explicată de instabilitatea cadrului legislativ care duce la decizii contradictorii în spețe similare, și termene îndelungate pentru a încheia un caz.

În ceea ce privește transparența, deși activitatea parchetelor și instanțelor este extrem de mediatizată atunci când figuri publice sunt implicate, există o slabă înțelegere a cadrului general de acces la informații. Cele mai multe dintre instanțele care au fost testate de un studiu al TI-Ro în 2011 nu au furnizat date de baza, cum ar fi datele de contact ale registraturilor proprii. Astfel, așa-numita "justiție prin presă" poate afecta independența instanțelor judecătorești și poate elimina prezumția de nevinovăție.

În timp ce sistemul în sine acuză că încă există interferențe politice și presiune asupra magistraților, Consiliului Superior al Magistraturii îi lipsește capacitatea și voința de a apăra cu adevărat independența și reputația sistemului judiciar, precum și de a asigura un sistem de responsabilitate autentic pentru

magistrați. Pe de altă parte, apreciem pozitiv că CSM a lucrat la pentru asigurarea managementului resurselor umane în sistemul judiciar, dezvoltând astfel o strategie dedicată acestei dimensiuni.

În ceea ce privește rolul sistemului judiciar în sancționarea corupției, creșterea numărului de anchetelor de corupție inițiate ar trebui să fie remarcat, inclusiv oficiali la nivel înalt, deși aprobarea Parlamentului necesară pentru investigarea parlamentarilor este un obstacol important cu care sistem judiciar se confruntă: practică comună a Parlamentului a fost de cel puțin a întârzia investigații, dacă nu chiar în a le nega. Astfel, în ciuda având condamnări, numărul de exemple de finale este încă foarte limitat și mai ales împotriva funcționarilor de nivel mediu. Motivele din spate sunt încă neclare: calitatea slabă a dovezilor de anchetă sau lipsa de performanță a instanțelor.

Judiciarul					
Scor Total: 54,86 / 100					
	Indicator	Situație curentă		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 56,25 / 100	Resurse	50	50	50	50
	Independență	75	50	25	50
Guvernare 58,33 / 100	Transparență	75	50	25	50
	Responsabilitate	75	25	25	75
	Mecanisme de asigurare a integrității	100	25	0	75
Rol 50 / 100	Controlul executivului	50		50	
	Anchetarea corupției	50		50	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Sistemul judiciar include judecători, magistrați și alți actori de la nivel național (nu internațional) din sistemului judiciar.

Conform Constituției României, sistemul judiciar este alcătuit din trei corpuri diferite, și anume instanțele de judecată, parchetele și Consiliului Superior al Magistraturii (CSM).

Sistemul instanțelor este structurat în patru categorii, în ciuda faptului că numărul maxim de apeluri este de două. În prezent, funcționează un număr de 15 curți de apel, 41 tribunale, instanțe de judecată, precum și Înalta Curte de Casație și Justiție, însumând peste 6000 de judecători.

Sistemul parchetelor, numit, de asemenea, minister public – al cărui rol este de a investiga cazurile penale, atât în favoarea cât și împotriva pârâtului - completează sistemul instanțelor, la care se adaugă două structuri specializate. Direcția Națională Anticorupție și Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism fac parte din sistemul parchetelor și au filiale la nivel local. Un număr total de peste 4000 procurori activează în birourile Ministerului Public.

Consiliul Superior al Magistraturii este menit să garanteze independența sistemului judiciar și este compus din 19 membri: 9 judecători și 5 procurori aleși de colegii lor în adunările lor generale, 3 membri permanenți - președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul general și ministrul justiției. Celelalte două poziții sunt ocupate de reprezentanți ai societății civile numiți de Senatul României.

Personalul principal acționând în fiecare din aceste structuri este format în mare din magistrați, deși aceștia se bucură de statute diferite.

În timp ce judecătorii sunt independenți și inamovibili, conform legii, procurorii, care sunt de asemenea magistrați se bucură doar de independență decizională și stabilitate, fiind sub autoritatea ministrului justiției. Membrii Consiliului Superior al Magistraturii sunt judecători și procurori aleși de colegii lor de la nivel național, și care se bucura de statut de demnitar pe perioada exercitării mandatului.

Personalul auxiliar, însemnând funcționari, grefieri, funcționari publici și angajați contractual, precum și magistrații-asistenți, asistenți judiciari și ofițerii de poliție judiciară sunt, de asemenea, parte a sistemului judiciar și opereze în cadrul fiecăruia dintre cele trei corpuri. Ei au statute diferite, în funcție de profesia lor.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură există legi care vizează să asigure salarii corespunzătoare și condiții de muncă în sistemul judiciar?

Cadrul legal general¹⁵¹ prevede că salariile magistraților urmează să fie stabilite printr-o lege specială și nu pot fi diminuate sau suspendate, decât în cazurile prevăzute de lege.

Prin urmare, o lege specială a fost adoptată în aprilie 2006, stabilind salarii specifice pentru fiecare nivel profesional. Cu toate acestea, reglementări suplimentare speciale au intrat în vigoare, majorând nivelul salariilor pentru anumiți funcționari publici sau pentru anumite categorii de magistrați.

În decembrie 2009¹⁵², sub presiunea FMI, autoritățile române au adoptat o nouă lege privind salarizarea unică a personalului plătit din fonduri publice, modificată ulterior. Obiectivul general al noii reglementări a fost de a reduce salariile publice și de a crea o structură comună pentru stabilirea acestora.

O nouă lege¹⁵³ a fost adoptată până la sfârșitul anului 2010, deoarece precedentă lege părea să fie, în mare parte, inaplicabilă.¹⁵⁴

În ciuda reglementărilor în ceea ce privește salariile magistraților, nu există nici o reglementare specifică privind bugetul total al sistemului judiciar, cum ar fi procentul de care dispune din bugetul public. În plus, administrarea sa este

¹⁵¹ Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Amendată

¹⁵² Legea nr. 330/2009

¹⁵³ Law nr. 284/2010

¹⁵⁴ Un comentariu interesant legat de legislația anterioară și noua lege a fost făcut de Adrian Neacsu: <http://www.juridice.ro/123472/noua-salarizare-cadru-in-sectorul-public-parte-a-ii-a-sistemul-judiciar.html>.

extrem de divizată între mai multe structuri. Curtea Supremă de Justiție are bugetul său propriu, inclus în bugetul public. Bugetul instanțelor rămase (curțile de apel, tribunale și instanțe judecătorești) este administrat de către Ministerul Justiției și gestionarea sa urmează a fi transferată către CSM de la începutul anului 2012. Cu toate acestea, transferul trebuia să aibă loc în ianuarie 2010 și a fost de mai multe ori amânat.

Parchetele au buget propriu, administrat de Ministerul Public, iar CSM are, de asemenea, bugetul său distinct, auto-gestionat.

Anual, bugetul aprobat se bazează pe cerințele fiecărei structuri în sine, și nu ca un buget total al sistemului judiciar. Cu toate acestea, în cursul elaborării bugetului public și a negocierilor parlamentare, suma previzionată este, de obicei, modificată.

Resurse (practică)

În ce măsură sistemul judiciar dispune de un nivel adecvat de resurse financiare, de personal, de infrastructură pentru a acționa eficient în practică?

În practică, nivelul general al salariilor pentru magistrați este unul dintre cele mai mari din sectorul public. Cu toate acestea, în comparație cu venitul unui avocat de profil de succes, veniturile magistraților sunt încă limitate, având în vedere că singurul venit suplimentar acceptat, în cazul lor, este cel provenit din activități academice.

Deși există reglementări specifice de stabilire a salariilor magistraților, din cauza prevederilor neclare, două situații diferite au fost întâlnite, situații ce au ridicat îngrijorări cu privire modul în care magistrații sunt remunerați și legitimitatea acestui nivel.

În prima situație se poate înțelege că creșterile salariilor magistraților trebuie să fie în conformitate cu reglementările trecute și actuale ¹⁵⁵ și faptul că aplicarea unei ordonanțe de guvern ¹⁵⁶ privind creșterea salariilor funcționarilor

¹⁵⁵ Legea nr 50/1996 privind salarizarea și alte drepturi ale personalului din organele autorității judecătorești.

¹⁵⁶ Ordonanța de Urgență nr. 10/2007

publici, cu excepția celor ale magistraților. În ambele cazuri, au existat contestații în instanță ale magistraților înșiși, considerându-se că se creează o situație discriminatorie. Paradoxul acestei situații este faptul că marea majoritate a cazurilor au fost rezolvate în favoarea reclamantilor, în timp ce decizia a fost luată de către părțile interesate - judecători. Scandaluri de presă¹⁵⁷ au avut loc în jurul acuzațiilor că magistrații înșiși nu respectă nici legea, nici competențele legislative, adăugând prin hotărârile judecătorești prevederile legii.

În mai 2009, o decizie a Curții Constituționale a afirmat că, prin hotărâri cu privire la aplicarea dispozițiilor anulate, sau prin evitarea dispozițiile legale, acestea fiind considerate discriminatorii, instanțele și-au depășit competențele¹⁵⁸. Recent, procurorul general a depus o cerere la ÎCCJ solicitând o decizie de interpretare, astfel încât practica judiciară să fie unificată în această problemă¹⁵⁹. Cazul a fost judecat pe 14 noiembrie, verdictul afirmând că nu ar trebui aplicate creșteri salariale pentru magistrați¹⁶⁰.

Al doilea caz se referă la promovarea artificială a magistraților în structuri ierarhice, incluzând problema salariilor. De fapt, magistrații care lucrau în instanțele inferioare sau la parchete au fost detașați la structurile anticorupție specializate, cele antiterorism, sau la Consiliul Superior al Magistraturii sau la Ministerul Justiției (MJ), caz în care salarii speciale au fost stipulate - asociate structurilor judiciare mai mari (ex. magistrați de la tribunal au fost detașați și au primit salarii asociate curților de apel). Atunci când termenul de detașare expira, legea prevedea că, revenind la pozițiile inițiale, ei vor continua să se bucure de regimul dobândit în timpul detașării. De fapt, aceasta au creat un regim cu adevărat discriminatoriu, și au dus la acuzații de nepotism atunci când

¹⁵⁷ <http://www.luju.ro/magistrati/parchete/parca-ar-da-de-la-ea-laura-kovesi-a-cerut-icci-sa-se-pronunte-pe-un-ril-prin-care-sa-constate-ca-magistratii-nu-au-dreptul-la-indexarea-indemnizatiilor-conform-cu-un-act-normativ-din-2007>

[http://www.mediafax.ro/cauta?q=salariile magistratilor](http://www.mediafax.ro/cauta?q=salariile%20magistratilor)

¹⁵⁸ http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2009/D0838_09.pdf

¹⁵⁹

http://www.scj.ro/Complet%20competent%20RIL%202011/c_comp_lista%20sedinta%2012.09.pdf

¹⁶⁰ <http://www.scj.ro/comunicate2011/comunicat%20ril%20nov%202011.htm>

deciziile de detașare erau luate. Situația pare să fi încetat atunci când legea a fost modificată.¹⁶¹

Paradoxal, legea în vigoare, la acest moment, pe venitul unitar în sectorul public, a majorat salariile magistraților, deși scopul său era de a le limita pentru toți angajații publici¹⁶².

În ceea ce privește resursele umane, un număr mai mare de posturi a fost disponibil față de numărul de magistrați care activează, datorită numărului mare de magistrați detașați la CSM, MJ și alte instituții publice, sau ca urmare a slabei politici de gestionare a resurselor umane. În încercarea sa de a rezolva această problemă, sistemul a acceptat ca practicieni, magistrați cu experiență între 5 și 10 ani, recrutați prin intermediul unei proceduri simplificate care a condus la acuzații de nepotism și o calitate foarte slabă a resursei umane. Legea a fost ulterior modificată în urma acuzațiilor și scandalurilor.

În prezent, problema este exacerbată prin adoptarea de noi reglementări privind salariile și pensiile, care conduc la un număr crescut de cazuri în instanțele de judecată, dublat de intrarea în vigoare a noului cod de procedură civilă și de la 1 octombrie, care a modificat competențele instanțelor și a pus presiune asupra instanțelor civile.¹⁶³

Ca un răspuns la această problemă acută, CSM a dezvoltat și îmbunătățit o nouă strategie de management de resurse umane care urmează a fi pusă în aplicare¹⁶⁴. Percepția magistraților este, de asemenea, că numărul și performanța personalului auxiliar încă necesită îmbunătățiri.¹⁶⁵

¹⁶¹ Studiu privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar 2007, Transparency International Romania, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/2007/studiuCSM2007.pdf

¹⁶² <http://www.realitatea.net/magistratii--castigatorii-legii-salarizarii-unice--lefuli-marite-cu-20prc-701681.html>

¹⁶³ <http://www.opritcodurile.ro/articol.php?id=11>

¹⁶⁴ http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/06_01_2011_38053_ro.pdf

¹⁶⁵ Regional Cooperation Council, Regional Anticorruption Initiative, Transparency International Romania – *Integrity and Resistance to Corruption of the Law Enforcement Bodies in South East European Countries*, 2010, [http://www.rai-see.org/doc/Integrity and Resistance to Corruption of the Law Enforcement Bodies in South East European Countries-Survey Report.pdf](http://www.rai-see.org/doc/Integrity%20and%20Resistance%20to%20Corruption%20of%20the%20Law%20Enforcement%20Bodies%20in%20South%20East%20European%20Countries-Survey%20Report.pdf);

Cele trei studii privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar, realizate de Transparency International România, arată că majoritatea judecătorilor și procurorilor au acces în prezent la computere și le utilizează ca suport.¹⁶⁶

Judiciarul are un sistem propriu de training, organizat de Institutul Național al Magistraturii (INM), sistem ce se află sub supravegherea și coordonarea CSM, și care are monopol în ceea ce privește formarea inițială a magistraților și care este de asemenea responsabil de formarea continuă. Cel mai recent sistem de formare este completat de cele organizate de către asociațiile profesionale, ONG-uri sau ca activități în diferite proiecte.

Cei mai mulți dintre practicieni se plâng de modul în care admiterea se desfășoară. Problema majoră o reprezintă subiectele extrem de rigide care nu permit evaluarea capacității practice de judecată a viitorilor magistraților. Această problemă este valabilă și pentru întreaga perioadă de formare inițială, perioadă ce se axează în principal pe cunoașterea legii, și foarte puțin pe spețe și management al instanței.¹⁶⁷

Sistemul de formare continuă nu este nici el perfect. Studiile arată că, deși oportunități de formare profesională sunt disponibile pentru majoritatea magistraților, sistemul de selecție este în cea mai mare parte ne-transparent și nu ia în considerare o gamă largă de conexiuni între teme, ci mai degrabă puncte de vedere limitate.¹⁶⁸

În ciuda oricărui lipsuri pe care sistemul judiciar le are, stabilitatea personalului este o realitate. Chiar dacă acuzațiile de abatere sunt făcute publice, CSM nu se grăbește să sancționeze și să demită niciun judecător sau procuror. Cu toate

Studiu privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar 2007, Transparency International Romania,

http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/2007/studiuCSM2007.pdf

¹⁶⁶ Studiile sunt disponibile la:

http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/index_en.html.

¹⁶⁷ Afirmație a procurorilor din timpul interviului.

¹⁶⁸ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/index_en.html.

acestea, acuzațiile de corupție și incriminarea i-a determinat pe unii dintre magistrații implicați să demisioneze.¹⁶⁹

Independență (lege)

În ce măsură este sistemul judiciar independent, conform legii?

Conform Constituției României, dreptatea este asigurată prin Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) și instanțele subordonate¹⁷⁰. Instanțele extraordinare nu sunt recunoscute de lege¹⁷¹. Tribunale specializate pe diferite probleme pot fi înființate prin legi organice.

Aceste dispoziții constituționale sunt completate de legea privind organizarea judecătorească, care stabilește dispoziții speciale pentru fiecare categorie de instanțe, inclusiv Înalta Curte¹⁷².

În timp ce dispozițiile constituționale poate fi modificate numai sub rezerva procesului de revizuire a Constituției, care necesită o majoritate calificată a membrilor Parlamentului¹⁷³, dispozițiile legislative pot fi amendate printr-un proces mai simplu, ca orice lege organică. În perioada de tranziție, competențele Curții Supreme au fost de mai multe ori obiectul unor modificări. Cu toate acestea, dispozițiile constituționale nu au fost niciodată modificate, de la adoptarea Constituției în 1991, deși aceasta a fost revizuită o dată în 2003, și nici nu se are în vedere acest lucru pentru următoarea revizuire.

Magistrații¹⁷⁴ care sunt numiți la Curtea Supremă de Justiție trebuie să aibă cel puțin 12 ani de experiență și să fi activat în calitate de judecători la o instanță de apel sau un tribunal în ultimii 2 ani. Magistrații care își doresc să activeze la Curtea Supremă de Justiție trebuie să depună dosarul lor profesional, acesta fiind analizat de o structura specializată a instanței și apoi trimis la CSM.

¹⁶⁹ <http://www.evz.ro/detalii/stiri/seful-csm-cere-demisia-de-onoare-a-judecatoarei-barsan-951111.html>

¹⁷⁰ Art. 126, alin(1) din Constituția României.

¹⁷¹ Art. 126, alin(5) din Constituția României

¹⁷² Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară

¹⁷³ Art. 151 din Constituția României

¹⁷⁴ Titlul 3, Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

Numirea se face de către CSM în cazul judecătorilor obișnuiți, în timp ce președintele, vicepreședintele și președinții de secții ale ICCJ sunt numiți de către președintele României, la propunerea CSM. Președintele poate refuza numirea o dată iar decizia trebuie motivată.

Șefii parchetelor sunt, de asemenea, numiți de președinte, la propunerea ministrului justiției, cu avizul CSM.

Procedura de revocare este asemănătoare. Cu toate acestea, conform legii, președintele republicii nu are capacitate de exercitare a puterii împotriva niciunui magistrat, la fel cum și procedura de numire este doar una formală.

Toți magistrații sunt numiți în funcția de judecător sau procuror de către președintele României, la propunerea CSM. Numirea este pe viață, iar judecătorii sunt independenți și inamovibili, în timp ce procurorii se bucură de independență decizională și stabilitate¹⁷⁵. Aceștia sunt numiți în funcții publice de către CSM. Procedura de revocare este similară.

Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să garanteze independența sistemului judiciar și este alcătuit din 19 membri, din care 14 sunt magistrați aleși de colegii lor în adunările lor generale. Restul de membri îl reprezintă președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul general și ministrul justiției, și doi reprezentanți ai societății civile numiți de Senat României. În timp ce pentru decizii de numire voturile tuturor membrilor sunt luate în considerare, pentru procedurile disciplinare nici președintele Înaltei Curți, nici procurorul general, ministrul justiției, sau reprezentanții societății civile nu pot vota.

În cele mai multe cazuri, numirile și promovările au la baza pe lângă condiția unui comportament profesional excelent și nici o sancțiune disciplinară aplicată, concurs și interviu. Excepție face promovarea la ÎCCJ, caz în care are loc doar interviu.

¹⁷⁵ Art. 124 alin. (1) and (2) din Constituția României; Art. 2 alin (2) and alin (3), and art. 3, Legea nr. 303/2004

Independență (practică)

În ce măsura operează sistemul judiciar fără a fi influențat de către guvern sau alți actori?

Procedura de numire reglementată este urmată, în practică, în cele mai multe cazuri, mai ales atunci când numirea se bazează pe rezultatele unui concurs scris.

Problemele apar atunci când decizia de numire este luată doar pe baza interviurilor, lucru care se întâmplă în cazul ICCJ.

Unul dintre scandalurile cu privire la concursul din sistemul judiciar, a avut loc în septembrie 2007¹⁷⁶ atunci când cinci magistrați, inclusiv fostul procuror general adjunct, au fost acuzați de corupție și fraudă la concursul de promovare a procurorilor.

Deși magistrații implicați în acest caz au fost suspendați din funcțiile publice, cazul nu pare a fi închis încă¹⁷⁷.

Probleme similare, inclusiv acuzații legate de competențele profesionale foarte slabe au apărut, de asemenea, și la examenele de admitere din anul 2007¹⁷⁸.

Nemulțumirea față de sistemele de numire și promovare au fost exprimate și în Studiile privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar¹⁷⁹.

Unul dintre cazurile recente face referire la schimbarea procedurii de numire pe parcursul unei proceduri de interviu deja organizate. Motivul din spate a fost nemulțumirea generală cu privire la promovarea la ICCJ. Adevăratul motiv

¹⁷⁶ <http://www.ziare.com/articole/concurs+magistrati+icci>, *Raportul Național asupra Corupției 2008*,

http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/national_coruptie/2008/NCR%20executiv_e%20summary_en.pdf

¹⁷⁷ <http://www.luju.ro/magistrati/parchete/kovesi-vrea-sa-invalideze-concursul-pentru-sefia-parchetului-capitalei-pe-motiv-ca-un-rechizitoriu-constituie-dovada-savarsirii-fraudei-ceruta-de-regulament-csm-a-pus-o-la-punct?print=1>

¹⁷⁸ <http://www.gandul.info/news/viitorii-magistrati-confruntati-de-la-admitere-cu-prima-frauda-baremul-de-corectare-907464>

¹⁷⁹ Studiile sunt disponibile la:

http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/index_en.html.

Îl constituie însă demonstrația de putere a noilor membri aleși ai CSM, la începutul lui 2011. Discuțiile din spatele ușilor închise au arătat intenția de a respinge toți candidații, deoarece CSM intenționa să modifice procedura¹⁸⁰.

Deși au existat numeroase acuzații de corupție, doar câțiva magistrați au fost suspendați din funcțiile lor publice, și aceasta numai după o decizie disciplinară a CSM, decizie ce poate fi atacată. Cu toate acestea, mai multe acuzații de presiune privind renunțarea la funcția publică au fost făcute de foști magistrați¹⁸¹.

În prezent, situația pare să se fi schimbat, cel puțin în ceea ce privește concursurile, la care în nici o acuzație recentă nu s-a înregistrat.

Totuși, în ciuda prevederilor legale care protejează independența magistraților, mai multe acuzații de presiuni politice și de intervenții au fost făcute. Studiile arată că cei mai mulți dintre ei percep opinia publică și declarațiile politice ca presiune de a judeca în favoare sau împotriva în anumite cazuri¹⁸². Media este acuzată de a fi una dintre organisme cu cea mai mare putere de influențare. Publicații mass-media care prezintă în prealabil numele magistraților care judecă în cazuri importante de fraudă și acuzații legate de membrii familiei judecătorilor sunt un exemplu de presiune¹⁸³. Un alt exemplu este declarația recentă a Președintelui României, în care afirma că plângerile împotriva rezultatelor procedurilor de achiziții publice nu ar trebui să fie soluționate de către instanțele judecătorești, iar magistrații ar trebui să se supună opiniile experților. Același lucru este valabil și în ceea ce privește plângerile împotriva concedierii din funcții publice¹⁸⁴.

¹⁸⁰ http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/19_01_2011_38561_ro.htm;

<http://www.scj.ro/8%20IUNIE%202011.htm>

¹⁸¹ <http://www.ziare.com/udrea/stiri-elena-udrea/udrea-neaga-ca-ar-fi-fost-in-posesia-listing-urilor-telefonice-ale-procurorului-ciurea-954863>; <http://e-juridic.manager.ro/index.php?pag=a&aid=3815>

¹⁸² http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/index_en.html

¹⁸³ <http://www.ziare.com/sorin-ovidiu-vantu/arestat/dosarul-vintu-recursul-se-judeca-miercuri-1041932>

¹⁸⁴ <http://www.cotidianul.ro/amr-presedintele-basescu-blameaza-terfeleste-si-stigmatizeaza-magistratii-162823/>; <http://www.jurnalul.ro/special/basescu-minte-de-ingheata-comisia-europeana-ce-au-declarat-oficialii-ce-pentru-jurnalul-national-596914.htm>

Transparența (lege)

În ce măsură există reglementări care să asigure posibilitățile publicului de a obține informații relevante despre activitatea și procesul de decizie din justiție?

În acord cu legislația în vigoare¹⁸⁵ declarațiile de avere și de interese sunt obligatorii pentru toți magistrații, atât judecători, cât și procurori. Declarațiile trebuie publicate atât pe website-ul instanței sau al Parchet, cât și pe website-ul Agenției Naționale de Integritate. Totuși, date cu caracter personal, cum sunt adresele proprietăților imobiliare, semnătura, date bancare sau codul numeric personal sunt ascunse la publicare. Înainte de adoptare a legii nr. 176/2010 cele mai multe dintre datele de mai sus erau, de asemenea, publice, stârnind îngrijorare cu privire la securitatea magistraților, odată ce oricine putea să afle unde locuiau.

În ceea ce privește transparența, toate datele administrative pe care o instituție publică trebuie să le facă publice, așa cum sunt bugetul, numărul angajaților, rapoartele de activitate incluzând numărul de cazuri, trebuie să fie publice și de către instanțe și Parchete, legea liberului acces la informațiile de interes public fiind direct aplicabilă și acestor instituții.¹⁸⁶ Cea mai mare parte din statistica judiciară ar trebui să fie inclusă în raportul anual al instanțelor și parchetelor și ar trebui să fie publică. În afară de faza de cercetare, care nu este transparentă și de faza de urmărire penală, unde au acces doar părțile, toate procedurile și ședințele de judecată sunt publice și cea mai mare parte a deciziilor sunt publicate pe portalul judiciar, după acoperirea datelor cu caracter personal. Mai mult, deciziile Înaltei Curți care determină o procedură specială de interpretarea a legii sunt publicate în Monitorul Oficial al României și sunt obligatorii pentru toate instanțele.

Media are, de asemenea, acces la dosare, după obținerea aprobării purtătorului de cuvânt al instanței.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Legea nr. 144/2007, Legea nr. 176/2010, art. 93 din legea n. 303/2004

¹⁸⁶ Art. 77 alin. (1) din regulamentul intern al instanțelor, aprobat de CSM prin Decizia nr. 387/2005 și art. 53 din regulamentul intern al Parchetelor, aprobat prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 529/2007.

¹⁸⁷ Art. 92 alin (2) din regulamentul de organizare și funcționare al instanțelor aprobat de CSM prin Decizia nr. 529/2007

Totuși, accesul la informații judiciare poate fi restrâns dacă aduce atingeri interesului actului de justiție, iar dosarele aflate la Parchete pot fi consultate doar de părțile aflate în proces.

Consiliul Superior al Magistraturii este de asemenea supus legilor care asigură transparența, însemnând că trebuie să publice declarațiile de avere și de interese și că trebuie să asigure liberul acces la informațiile de interes public.

Din oficiu toate ședințele CSM, atât cele de plen, cât și cele ale secțiilor sunt publice și asociațiile profesionale ale magistraților pot să participe.¹⁸⁸ Decizia de a organiza ședințe secrete poate fi luată de majoritatea membrilor CSM, doar în situații speciale.

Toate deciziile CSM asupra numirilor, transferurilor și excluderilor din magistratură a judecătorilor și procurorilor sunt publicate pe website-ul CSM¹⁸⁹ și deciziile cu caracter normativ sunt publicate în Monitorul Oficial al României.

Contribuind la transparența sistemului, este important să subliniem că doi din cei nouă membri ai CSM sunt reprezentanți ai societății civile care trebui să facă publică activitatea lor.

Transparență (practică)

În ce măsură publicul are acces la informații despre activitatea justiției în practică?

Portalul justiției¹⁹⁰ a fost înființat ca o platformă care să integreze cea mai mare parte a datelor relevante pentru sistemul judiciar, cum ar fi: date de contact, ghiduri incluzând proceduri judiciare, deciziile cele mai importante și relevante, date statistice, rapoarte asupra activității justiției.

Deși multe dintre instanțe nu au publicat rapoartele de activitate anuale, este imposibil de determinat dacă este o practică comună pentru Curțile de Apel să centralizeze rapoartele instanțelor din jurisdicția lor, având în vedere că majoritatea Curților de Apel nu au publicate rapoartele de activitate – doar șase

¹⁸⁸ Art. 29 alin (1) și (2) din Legea nr. 317/2004 a Consiliului Superior al Magistraturii

¹⁸⁹ Art. 29 alin (6) din Legea nr. 317/2004

¹⁹⁰ <http://portal.iust.ro/Index.aspx>

din 15 Curți de Apel a publicat rapoarte de activitate pentru anul 2010 pe portalul justiției, pentru celelalte curți cele mai multe dintre datele publicate fiind prea vechi și nerelevante. Rapoartele publicate includ rapoartele de activitate ale instanțelor din jurisdicția respectivelor Curți de Apel.

Rezultatele rapoartelor publicate de Parchetelor de pe lângă Curțile de Apel arată mai bine, deoarece 10 din 15 sunt publicate. Oricum situația este departe de a fi mulțumitoare, dar caracterul ierarhic al organizării Parchetelor pare să aducă mai multă disciplină cu privire la raportarea publică a activității.

Pe de altă parte, o parte dintre date sunt centralizate de CSM și publicate într-un raport centralizat anual și intitulat "Raport privind Starea Justiției"¹⁹¹, raport care include informații atât despre activitatea instanțelor, cât și despre cea a Parchetelor.

CSM are propriile rapoarte de activitate publicate pe website, conținând informații despre activitatea proprie și responsabilitățile sale în ceea ce privește Institutul Național al Magistraturii și Școala Națională de Grefieri.

O evoluție pozitivă a fost înregistrată în 2011 prin publicarea pe website-ul CSM a documentelor suport pentru ședințele CSM, împreună cu agenda discuțiilor, documente pregătite de echipa tehnică a CSM.

O cercetare recentă întreprinsă de Transparency International Romania arată că doar 60% dintre instanțele din România răspund la cereri de informații de interes public în baza legii.¹⁹² Unele dintre ele nu răspund deloc la cereri, altele pretind că informațiile solicitate nu sunt de interes public. Printre informațiile respinse ca fiind datele de contact ale registraturilor și numele persoanei de contact de la registratura instanței.

Totuși, datele statistice sunt făcute publice și chiar dacă cea mai mare parte dintre date nu sunt foarte detaliate, instanțele publică pe site-urile proprii multe dintre informații.

Prin lege, cercetarea și urmărirea penale întreprinse de procurori nu sunt publice, iar acest lucru nu se întâmplă nici în practică. Dar Ministerul Public are

¹⁹¹ <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=24>

¹⁹² http://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2011/28septembrie1/StudiuTransparentalInstanțelorRO.pdf

o strategie de comunicare foarte bine dezvoltată și informează constant publicul cu privire la cazurile importante aflate sub investigație.

Un subiect sensibil este legat de accesul presei la investigațiile penale. În timp ce, așa cum arătam mai sus, în fazele de cercetare și urmărire dosarele nu sunt publice, atunci când ele ajung la instanță presa capătă acces la acestea și, în repetate rânduri, a publicat informații care puteau să prejudicieze atât acuzatul, deoarece i se încălca prezumția de nevinovăție, cât și terți, divulgând informații personale despre persoane care nu erau direct implicate în proces, dar apăreau în dosare ca terți.

Mai multe scandaluri despre acest subiect au avut loc și au fost mediatizate, mai ales cu privire la transcriptele interceptărilor telefonice realizate în faza de cercetare penală a acuzaților, c implicarea unor terți.¹⁹³

Audierile la instanță și ședințele sunt în cea mai mare parte publice și nu există acuzații sau cazuri de secretizare abuzivă a unor ședințe de judecată. Toate deciziile instanțelor sunt pronunțate în ședințe publice și cele mai relevante se publica pe website-ul instanței, după acoperirea datelor cu caracter personal pe care le conțin.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi legale care să asigure că justiția raportează, este responsabilă și trasă la răspundere pentru acțiunile sale?

Legea stipulează că orice decizie a instanței¹⁹⁴ sau a Parchetului trebuie să fie motivată. Foarte puține excepții sunt acceptate.

Dacă deciziile nu sunt motivate pot fi atacate pe căile procedurale: apel și recurs,¹⁹⁵ iar în cazul deciziilor procurorilor, acestea pot fi contestate la superiorul ierarhic al acestuia/acesteia și prin acțiune în instanță.

¹⁹³ Media a scris despre imposibilitatea legală și de fapt de a folosi aceste interceptări ca probe solide în justiție: <http://www.luju.ro/avocati/cazul-avocatului/inregistrare-agentilor-sri-efectuate-in-procesele-penale-nu-sunt-probe-legale>

¹⁹⁴ Art. 261, pc. 5 din Codul de Procedură Civilă.

¹⁹⁵ Art. 304, pc. 7 din Codul de Prcedură Civilă.

Codurile de procedură prevăd că deciziile sunt anunțate în ședințe publice și că motivarea lor trebuie să fie publicată nu mai târziu de 30 de zile după pronunțare. Dacă termenul limită nu este respectat, magistrați pot fi sancționați disciplinar.

Orice parte interesată poate să depună plângere împotriva unui magistrat. Primul nivel al plângerii cererea de recuzare a unui magistrat dintr-un caz. Dacă magistratul se abține sau dacă cererea este acceptată, atunci magistratul este înlocuit în cazul respectiv. Al doilea nivel este depunerea unei plângeri disciplinare la CSM sau la Procurorul șef al Parchetului unde magistratul își desfășoară activitatea, care va depune cererea la CSM. Al treilea nivel este depunerea unei plângeri penale împotriva magistratului.

Sanctiunile disciplinare împotriva magistraților sunt atribuția exclusivă a CSM prin inspecția judiciară organizată în două secții – pentru judecători și respectiv pentru procurori. Odată ce investigația s-a încheiat, decizia finală cu privire la sancționarea administrativă aparține secției CSM pentru judecători și respectiv pentru procurori. Decizia poate fi contestată la Înalta Curte. Cea mai ușoară sancțiune este avertismentul, iar cea mai severă este excluderea din magistratură.

În acest moment legislația stabilește că inspecția judiciară funcționează sub autoritatea CSM, ceea ce îi poate afecta, potențial, independența. Formal inspectorii sunt numiți pentru o perioadă determinată dintre judecători și procurori și odată ce această perioadă se încheie acești magistrați ar trebui să se întoarcă pe posturile de unde fuseseră transferați. Această situație a ridicat serioase îngrijorări cu privire la independența inspectorilor, odată ce magistrații sancționați s-ar putea răzbuna pe ei, la momentul reintegrării pe postul anterior sau odată ce inspectorii și-ar putea favoriza foști colegi în timpul anchetelor. De aceea legislația a fost amendată astfel încât să transforme posturile inspectorilor în posturi permanente, care pot fi ocupate doar prin concurs.¹⁹⁶ Un amendament recent la lege a fost propus pentru a remedia situația. Deși multe dintre propuneri reprezentau un progres real,

¹⁹⁶ Raportul Național asupra Corupției 2008, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/national_coruptie/index.html.

unele dintre ele, extinzând foarte mult competențele inspecției, puteau să afecteze independența magistraților.¹⁹⁷

Cercetarea penală împotriva magistraților se desfășoară pe baza procedurii normale. Totuși, este nevoie de acordul secției speciale a CSM pentru percheziție, reținere și arestarea judecătorilor și procurorilor, cu excepția infracțiunilor flagrante. De asemenea, jurisdicția cazurilor în care sunt implicați magistrați aparține Curților de Apel sau Înaltei Curți de Casație și Justiție, în funcție de nivelul profesional al acuzatului.¹⁹⁸

Responsabilitate (practică)

În ce măsură membrii sistemului judiciar au raportat și sunt răspunzători pentru acțiunile lor în practică?

În timp ce majoritatea instanțelor asigură transparența deciziilor lor, una dintre cele mai grave probleme este calitatea motivărilor pentru decizii. Deși toate deciziile trebuie motivate, pentru a asigura accesul necesar la justiție, trebuie ca aceste motivații să aibă un conținut clar și accesibil pentru cei cărora li se adresează, astfel încât părțile dintr-un proces să poată înțelege pe ce se bazează o anumită decizie. Calitatea motivărilor a stârnit mai multe discuții și acum există o propunere de amendament care să sancționeze motivările inadecvate ca abatere administrativă.¹⁹⁹

În ultimii ani practica CSM a fost să respingă plângerile depuse de cetățeni cu privire la orice aspect din conținutul unei decizii, incluzând calitatea motivării, cu argumentul că "CSM nu este competent să judece deciziile curților sau ale procurorilor", deși legea în vigoare prevede că este abatere administrativă

¹⁹⁷ Propunerile sunt publice pe website-ul Ministerului Justiției și pe cel al Camerei Deputaților, http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=9320. Un comunicat de presă al Asociației Magistraților din România comentează: <http://www.asociatia-magistratilor.ro/reactii-si-opinii/amr/139-comunicat-de-pres-cu-privire-la-proiectul-de-lege-privind-modificarea-i-completarea-legilor-3032004-i-3172004>.

¹⁹⁸ Art. 28¹ pc. 1 b) și b²) și art. 29 pc. 1 g) din Codul de Procedură Penală.

¹⁹⁹

<http://www.just.ro/MeniuStanga/Normativepapers/Proiectedeactenormativeaflateindezbatere/tabid/93/Default.aspx> - amendament la art. 99 din Legea nr. 303/2004

”exercitarea funcției, inclusiv cu încălcarea regulilor de procedură, cu rea credință sau gravă neglijență”²⁰⁰.

Numărul foarte mic de sancțiuni aplicate a ridicat o serie de discuții cu privire la independența CSM acuzat adesea că acționează ca un sindicat, mai degrabă decât ca un corp profesional.²⁰¹ Toate acestea au ridicat îngrijorare și cu privire la independența inspecției judiciare, odată ce sunt numiți dintre judecători și procurori și sunt subordonați CSM, ca și cu privire la independența CSM însuși, odată ce aceștia sunt aleși dintre judecători și procurori și pot fi destituiți individual de cei care i-au votat.

Una dintre practicile recente este ca magistrații acuzați de diverse nereguli, deși încă nu sunt condamnați definitiv, dar care ar putea fi excluși pe cale administrativă, nu au primit niciodată sancțiuni, pentru că au demisionat sau au ieșit la pensie.²⁰² În conformitate cu legislația în vigoare dacă să accepte sau nu aceste plângeri, dacă o investigație, administrativă sau penală, este în desfășurare. Implicațiile au legătură cu accesul magistraților la pensii speciale. Dacă îndeplinesc criteriile pentru o pensie specială, iar pensionarea sau demisia se întâmplă înainte de sancționare, magistrații au dreptul la această pensie specială. Legislația a fost revizuită pentru a împiedica aceste practici.

În ceea ce privește eficiența remediilor acordate petenților, aceștia au teoretic dreptul de a cere revizuirea deciziei luate de un magistrat sancționat. Totuși foarte puține asemenea cazuri s-au întâmplat, dat fiind și numărul foarte mic de magistrați sancționați. Cât despre despăgubiri, nu există prevederi care să permită compensarea materială pentru o parte vătămată. Recomandări au fost

²⁰⁰ *Integritatea în Justiție – Document Strategic, Transparency International România*, <http://www.transparency.org.ro/publicatii/publicatiiti/2006/IntegritateaJustitie.pdf>

²⁰¹ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/index_en.html.

²⁰² http://www.adevarul.ro/actualitate/Florin_Costiniu_a_iesit_la_pensie-_Consiliul_Superior_al_Magistraturii_i-a_aprobat_cererea_0_248375324.html.

înaintate²⁰³ pentru a remedia această situație și în acest moment propunerile legislative le includ.²⁰⁴

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor sistemului judiciar?

În conformitate cu legea nr. 176/2010²⁰⁵ magistrații, atât judecătorii cât și procurorii, trebuie să depună declarații de avere și de interese, la începutul carierei lor, odată pe an, sau de oricâte ori o schimbare la nivelul carierei lor are loc și la sfârșitul carierei. Declarațiile sunt depuse la CSM²⁰⁶ și copii certificate sunt transmise la Agenția Națională de Integritate (ANI)²⁰⁷. Declarațiile sunt de asemenea publicate pe website-urile CSM și ANI.

Codul de conduită al magistraților a fost adoptat în 2005²⁰⁸, după adoptarea pachetului de legi de reformă a justiției în 2004: Legea nr. 303, Legea nr. 304 și Legea nr. 317. În cea mai mare parte acest cod este o particularizare și o completare, dar limitată, a Legii nr. 303 privind statutul judecătorilor și procurorilor, deoarece nu aduce în plus elemente esențiale și garanții suplimentare. Oricum, adoptarea sa este binevenită, deoarece include elemente de conduită pe baza cărora s-au purtat în practică discuții asupra unor comportamentul unor magistrați în viața lor privată, dar cu posibile consecințe asupra demnității și onoarei profesiei.”²⁰⁹

²⁰³ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaje/index_en.html. O sinteză a recomandărilor a fost făcută de Lidia Bărbulescu, fost președinte CSM, http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/11_03_2008_14511_ro.PDF

²⁰⁴

<http://www.iust.ro/MeniuStanga/Normativepapers/Proiectedeactenormativeafleteindezbatere/tabid/93/Default.aspx> - amendment la art. 99 din Legea nr. 303/2004

²⁰⁵ Inițial Legea nr. 115/1996, apoi Legea nr. 161/2003, apoi Legea nr. 144/2007

²⁰⁶ Art. 5 (2) e) Legea nr. 176/2010

²⁰⁷ Pentru detalii legate de independența și activitatea ANI, capitolul “6.9. Agenții Anticorupție” din acest Studiu, dedicate special acestor instituții.

²⁰⁸ Decizia CSM nr. 328/24.08.2005

²⁰⁹ De exemplu.: s-a discutat cazul unei judecătore reținute pentru conducere sub influența alcoolului: <http://www.gandul.info/news/video-judecatoarea-elena-turcu-prinsa-beata-la-volan->

Deși nu există reglementări care să interzică magistraților să primească rambursări, compensații sau onorarii în cazul unor situații de viață privată, Legea nr. 303 reglementează o incompatibilitate generală între funcția de magistrat și orice activitate privată. Magistrații nu pot avea relații de afaceri, nici direct nici prin interpuși. De asemenea, declarațiile de avere furnizează la punctul VI că este obligatori să se declare orice bunuri, servicii sau beneficii primite de la terți dacă depășesc 500 EUR.²¹⁰ Aceasta ar trebui să prevină primirea de cadouri și de asemenea să prevină apariția conflictelor de interese.

Politica privind conflictele de interese este foarte largă, împiedicând judecătorii și procurorii să se pronunțe dacă se află în conflict de interese, iar dacă acest lucru se întâmplă deciziile lor pot fi contestate. Mai mult, statutul magistraților arată că aceștia trebuie să declare rudele lor până la gradul al patrulea sau afiniile lucrează în sistemul judiciar sau au activitate juridică și în ce instituție.²¹¹

În plus față de reglementările generale referitoare la conflictul de interese, aplicabile oricărui angajat din sectorul public, inclusiv magistraților, există reglementări speciale în codul de procedură penală și cel de procedură civilă

Rezolvarea în cazul apariției unui conflict de interese este abținerea magistratului în cazul particular în care identifică potențialul interes concurrent. Dacă magistratul nu se abține, cetățeanul poate să ceară recuzarea sa din caz. În alte cazuri, ANI va investiga conflictul de interese și va solicita CSM aplicarea sancțiunilor administrative.

Nu există reglementări privind angajarea în sectorul public sau privat după părăsirea magistraturii. Totuși, magistrații care părăsesc magistratura pentru a fi avocați nu pot pleda în fața instanței sau împotriva Parchetului la care au fost angajați pentru o perioadă de 5 ani după părăsirea magistraturii.²¹²

[achitata-de-instanta-de-ce-a-cerut-achitarea-chiar-procurorul-care-ar-fi-trebuie-sa-o-acuze-8192780](#)

²¹⁰²¹⁰ Anexa 1, pc. VI din Legea nr. 176/2010

²¹¹ Art. 5 (3) din Legea nr. 303/2004

²¹² Art. 20 (8) din Legea nr. 51/1995 privind reglementarea și exercitarea profesiei de avocat.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea membrilor sistemului judiciar?

Barometrul Global al Corupției 2010²¹³ arată că justiția este percepută ca a treia cea mai vulnerabilă la corupție instituție din România. Astfel, încrederea publicului în justiție este foarte scăzută.²¹⁴ Una dintre cauzele situației este prezența în spațiul public și mai ales în media a unui număr mic de cazuri de comportamente inadecvate ale magistraților. În unele cazuri, deși acuzatul se bucură de prezumția de nevinovăție, presa a atacat dur magistrații implicați. Totuși, în nici un proces în care magistrați sunt acuzați de fapte de corupție, CSM nu a acționat activ pentru a proteja imaginea justiției și a magistratului, nici prin sancționarea, nici prin apărarea sa.

Atitudinea CSM s-a îmbunătățit în ultimii ani, dar performanța sa este în continuare nesatisfăcătoare în ceea ce privește investigarea și sancționarea abaterilor administrative.

Magistrații își declară în practică averile și interesele. Din 2010 declarațiile publicate au datele personale acoperite, inclusiv adresele proprietăților imobiliare, chestiune pe care magistrații o solicitau de mai mult timp, motivând că există un risc atâta timp cât adresele unde locuiesc pot fi cunoscute de cetățenii împotriva cărora au dat sentințe sau au pledat ca procurori. Cu datele personale acoperite, toate declarațiile sunt publicate pe website-ul CSM.²¹⁵

Când vorbim despre imparțialitatea magistraților, uneori un conflict de interese, potențial sau real nu poate fi evitat, deoarece relațiile care îl pot provoca nu sunt formale, iar interesul nu este unul tangibil, iar cererile de recuzare întemeiate în baza acestor relații sunt respinse, chiar dacă se bazează pe relații existente. Pe de altă parte, sunt situații în care una dintre părți cere recuzarea judecătorului sau a procurorului și depune o plângere la CSM sau chiar o plângere penală. În acest caz există un potențial conflict între magistrat și

²¹³ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/index.html

²¹⁴

http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/masurarea_perceptiei_coduri/index.html

²¹⁵ <http://emap.csm1909.ro/site/Statements.aspx>

una dintre părți, care ar putea afecta imparțialitatea deciziei. Cele mai multe dintre aceste plângeri artificiale sunt respinse.

În practică cei mai mulți dintre magistrați părăsesc sistemul prin pensionare. Cei care părăsesc magistratura mai devreme devin avocați, iar unii se întorc în magistratură după câțiva ani petrecuți în mediul privat. Există de asemenea cazuri de foști magistrați care au devenit binecunoscuți oameni politici, devenind membri ai Parlamentului național sau European sau miniștri.

Supravegherea Executivului

In ce măsura sistemul judiciar asigură o supraveghere efecace asupra executivului?

Toate actele administrative emise de guvern pot fi contestate în instanță, cu foarte puține excepții. Totuși, curțile nu pot suspenda contracte administrative până când cazurile nu sunt închise, deși prefectii au acest drept. Mai mult, instanțele pot cenzura conținutul ordonanțelor de guvern²¹⁶, acte normative cu o putere similară legii. De fapt, instanțele pot primi plângerile cetățenilor prin care se solicită un drept sau acordarea de despăgubiri suferite în urma aplicării unei ordonanțe de guvern. Într-un asemenea caz, instanța va ridica excepția de neconstituționalitate pentru a fi soluționată de către Curtea Constituțională, urmând ca apoi să continue judecata. Trebuie însă subliniat că ordonanțele pot fi suspendate de către instanță doar înainte de aprobarea lor de către Parlament, din acel moment devenind egale cu legile.

O altă opțiune ar fi aceea ca instanțele să cenzureze acele ordonanțe adoptate fără respectarea, în mod transparent, a regulilor de adoptare a deciziilor²¹⁷. Aceasta se poate aplica doar în cazul ordonanțelor simple, iar în cazul ordonanțelor de urgență, motivarea excepțională scutește ordonanțele de a fi dezbătute public.

Același lucru este aplicabil și în cazul în care proiectele de lege sunt trimise de Guvern la Parlament fără respectarea legislației privind transparența

²¹⁶ Art. 9 din Legea nr. 544-2004 a Contenciosului Administrativ

²¹⁷ Art. 13 din Legea nr. 52/2003 a transparenței decizionale

decizională. Cum proiectul în sine nu este act normativ, singurul document care se află sub control judiciar este Hotărârea de Guvern pe baza căreia proiectul este transmis de la o instituție la alta. Din păcate practica judiciară actuală se bazează pe interpretarea că aceste Hotărâri de Guvern sunt acte administrative ale relației cu Parlamentul și prin aceasta sunt exceptate de la posibilitatea de a fi atacate în Contencios Administrativ.

De asemenea, Curtea Constituțională a decis de mai multe ori asupra unor probleme de ordin administrativ, mai degrabă decât constituțional, chiar dacă primele nu se aflau în competența sa, încălcând astfel competențele instanțelor normale.

Mai mult, instanțele au fost permanent acuzate de imixtiune în problemele executivului, în special datorită atitudinii de cenzurare. Dezbaterile recente purtate pe tema sistemului unitar de salarizare sau al celui de pensii sau cele câteva ordonanțe privitoare la salarizare au dus la situația în care sistemul judiciar a decis împotriva regulilor și în favoarea cetățenilor²¹⁸.

Una dintre cele mai disputate legi a făcut referire la creșterea salariilor profesorilor cu 50%. Legea ce a fost ulterior suspendată de la aplicare printr-o ordonanță de urgență. Toate acțiunile judecătorești au fost soluționate în favoarea profesorilor și guvernul trebuie să le pună în executare. O nouă normă a fost adoptată de Guvern pentru a suspenda executarea deciziilor instanțelor, datorita crizei economice.²¹⁹

În cele din urmă, ar trebui să remarcăm că o parte din membri executivului au fost chemați în judecată sau au fost acuzați de calomnie, toate deciziile fiind soluționate favorabil pentru ei.

²¹⁸ Supra – Sumar pentru 6.3. "Judiciar", Resurse pentru 6.3. "Judiciar".

²¹⁹ <http://www.gov.ro/guvernul-a-amanat-plata-drepturilor-salariale-prevazute-prin-hotarari-judecatoresti-11a109128.html>

Investigarea corupției

În ce măsura este sistemul judiciar decis să lupte împotriva corupției prin urmărirea în justiție sau alte activități?

Lupta împotriva corupției fiind o referință în Mecanismul de Cooperare și Verificare instituit de Comisie, ar trebui să determine o creștere a numărului de investigații ale corupției.²²⁰

Direcția Națională Anticorupție a pus la dispoziție, atât presei cât și pe site-ul propriu, informații detaliate privind cazurile pe care le investighează.

Anul 2011 a scos la lumină mari cazuri de corupție, cum ar fi cel din Vămi, asemănător celui din 2010 privitor la eliberarea de permise de conducere de către agenții de poliție.²²¹

Anchetele în desfășurare includ oficiali de nivel înalt, cu toate că acordul Parlamentului este necesar pentru a ancheta parlamentari sau membri de guvern ce sunt și parlamentari, este un obstacol în calea justiției. Practica parlamentară este de a întârzia măcar, dacă nu chiar de a respinge, cererile de anchetare.

În acest moment este neclar cum sunt descoperite aceste cazuri de corupție deoarece câteodată pare a fi un instrument de negociere: înaintea elaborării raportului de progres pentru România de către Comisia Europeană sau dacă în dezbateri se află un subiect sensibil - asemenea aderării României la spațiul Schengen - este descoperit un nou caz de corupție.

Tot în anul 2011, șase magistrați ai Înaltei Curți de Casație și Justiție au fost acuzați de corupție, dintre care doi foști președinți ai Secției Penale a Înaltei Curți. Anchetele sunt încă în desfășurare.

Cu toate că sunt în desfășurare anchete importante, numărul condamnărilor este încă foarte limitat și predominant în ceea ce privește oficialii de nivel mediu. În anul 2011, în unul dintre cele mai mari cazuri de corupție în care a fost implicat un fost prim-ministru, verdictul a fost de nevinovat.

²²⁰ <http://www.pna.ro>

²²¹ <http://anticoruptie.hotnews.ro/stiri-8280473-harta-cazurilor-coruptie-din-vamile-romaniei.htm>, <http://anticoruptie.hotnews.ro/>

Motivul aflat în spatele acestor statistici este neclar: slaba calitate a dovezilor sau lipsa de performanță a instanțelor. Instanțele și procuraturile se acuză reciproc de lipsa de rezultate. Procurorii afirmă că instanțele le retrimite dosarele, fără motive temeinice, în timp ce judecătorii pretind lipsa probelor suficiente.

Concluzia poate fi una singură, nu există dorința de a demonstra investigarea și sancționarea în mod serios a cazurilor de corupție.

Magistrații români cooperează în majoritatea cazurilor în care se impune. Totuși, în cazurile de corupție, cooperarea este limitată, precum este și recuperarea bunurilor.

Din punctul de vedere al recuperării bunurilor²²², recent s-au intensificat discuțiile privind extinderea confiscării²²³, permițând confiscarea tuturor bunurilor ce nu pot fi justificate ca fiind achiziționate legal. Totuși, aceasta trebuie să fie în concordanță cu Constituția și cu normele drepturilor omului referitoare la proprietate. O revizuire a Constituției este în discuție, dar momentan nesigură.

Majoritatea amendamentelor legislative referitoare la măsurile anticorupție sunt rezultatul exclusiv al Guvernului, magistrații acuzând frecvent lipsa consultării în această privință. Cu toate că avizul Consiliului Superior al Magistraturii este obligatoriu, legislativul și executivul nu țin cont de acesta.²²⁴

²²² *Ibidem.*

²²³ <http://www.infocsm.ro/amendamentele-csm-acceptate/>

²²⁴ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/sondaie/index_en.html. O sinteză a recomandărilor a fost făcută de Lidia Bărbulescu, fost președinte CSM, http://www.csm1909.ro/csm/liinkuri/11_03_2008_14511_ro.PDF

6.4. SECTORUL PUBLIC²²⁵

REZUMAT

Corupția din sectorul public este în continuare considerată de către cetățeni și de către autoritățile publice ca fiind o problemă majoră a sistemului românesc de integritate. Cu un scor între 2.4 și 3.7 pe o scară de la 1 (deloc corupt) la 5 (extrem de corupt), Barometrul Global al Corupției arată că componentele sectorului public (educație, asistență medicală, sistemul fiscal, servicii publice și vamale) sunt încă foarte afectate de corupție.

Este relevant să spunem că Barometrul Global al Corupției în 2010 a arătat că 28% dintre respondenți au dat mită în ultimele 12 luni (din septembrie 2009 până în septembrie 2010). Mita plătită de către un cetățean este, în general, un act de mică corupție în relația dintre cetățean și funcționarii publici din administrație. Astfel procentul este relevant pentru a evalua nivelul înalt al corupției în sectorul public.

Dramatic afectate de criza economică, resursele unui mare număr de instituții ale sectorului public sunt evaluate ca fiind insuficiente pentru a asigura funcționarea lor normală. Cele mai afectate au fost resurselor umane. Restructurarea personalului, împreună cu reducerile salariale au afectat nu numai bugetele, ci și calitatea muncii funcționarilor publici rămași în sistem.

²²⁵ Am dori să mulțumim, de asemenea, doamnei Carmen Stecko și domnului Ion Popescu pentru contribuția lor la studiul lansat în 2010, care a servit ca bază a prezentei analize.

Sectorul public					
Scorul Mediu al Pilonului: 23,61 / 100					
	Indicator	Situație curentă		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 8,33 / 100	Resurse	-	0	-	75
	Independență	25	0	75	100
Governare 54,17 / 100	Transparență	75	25	25	75
	Responsabilitate	100	25	0	100
	Mecanisme de asigurare a integrității	75	25	25	75
Rol 8,33 / 100	Educația Publicului	0		100	
	Cooperarea cu instituțiile publice, ONG-uri și agenți private pentru a preveni și combate corupția	0		100	
	Reducerea riscului de corupție prin menținerea integrității în domeniul achizițiilor publice	25		75	

STRUCTURA ȘI ORGANIZAREA

Administrația publică România este împărțită în două, conform legii fundamentale și reglementările comunitare. Funcționarii publici sunt coordonați de către o agenție care oferă sprijin și îndrumare legislativă pentru a-și eficientiza activitatea.

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură are sectorul public resursele adecvate pentru a-și îndeplini în mod eficient îndatoririle?

În iunie 2010, guvernul român a adoptat câteva proiecte de lege cu privire la măsuri de combatere a crizei economice. Aceste măsuri au fost prezentate de către cabinet în parlament, utilizând procedura de asumare a răspunderii a cabinetului, fără vreo dezbateră publică sau parlamentară asupra subiectului. Cea mai importantă măsură de combatere a crizei promovată de către guvernul României în ultimii trei ani și inclusă și în proiectele de lege prezentate este economisirea de fonduri publice prin disciplină și reduceri bugetare. Totuși, media continuă să accentueze faptul că discursul public al miniștrilor și oficialilor este mai puternic decât măsurile; că în practică, reducerile bugetare nu sunt făcute cum trebuie; că achizițiile publice aranjate continuă, determinând instituțiile publice să plătească, uneori, dublu pentru decât prețul pieței pentru un serviciu.²²⁶

Totuși, poate cea mai importantă măsură de austeritate promovată de cabinet a fost, în iunie 2010, reducerea cu 25% a salariilor funcționarilor publici și eliminarea majorității beneficiilor acestora. În acest context, sumele câștigate de funcționarii publici s-au diminuat în unele cazuri cu 50%. Salariile nu au fost evaluate ca fiind adecvate pentru a menține un standard de viață înainte de reduceri, iar după iunie 2010, situația a devenit extrem de dificilă. Măsura era proiectată ca fiind una temporară, iar în ianuarie 2011, salariile trebuiau să crească la loc cu 25%. Totuși, ele au fost crescute doar cu 10%. Reducerea cu 25% a salariilor a venit după o altă măsură foarte controversată luată de guvern în noiembrie și decembrie 2009: funcționarii publici au fost obligați să-și ia șase zile de concediu fără plată.²²⁷

²²⁶ <http://www.juridice.ro/140487/cristina-traila-despre-sistemul-electronic-de-achizitii-publice.html>, <http://www.mediafax.ro/economic/conferinta-mediafax-anrmap-a-admis-doar-49-de-documentatii-de-atribuire-a-licitatiilor-din-cele-1-550-verificate-8863776> (articolele sunt bazate pe un interviu cu Cristina Traila, director al ANRMAP)

²²⁷ <http://www.gandul.info/news/bugetarii-6-zile-de-concediu-fara-plata-in-noiembrie-si-decembrie-5084569>

În mod ironic, în 2009 și 2010, guvernul a adoptat și două proiecte de lege succesive, utilizând procedura asumării răspunderii cabinetului, fără niciun fel de dezbateri, pentru a stabili un set comun de criterii și limite pentru salariile din sectorul public. Acestea s-au numit Legea cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice. Deși prezentate ca o urgență pentru economie și pentru „curățarea” sectorului public de politicile de integritate îndoielnică în resursele umane, implementarea lor a fost amânată în 2010 și 2011.

Nu există beneficii care să atragă oameni talentați să intre în sectorul public. Mai mult, încă o măsură anti-criză din 2009 a limitat angajările în instituțiile publice. O persoană nu se poate angaja în sectorul public dacă nu există șapte funcționari publici care părăsesc instituția, ori prin pensionare, ori prin demisie. În acest context, tineri absolvenți în domeniul administrației publice nu se pot angaja în instituțiile publice.

Evaluarea generală a resurselor financiare și materiale ale instituțiilor publice nu este satisfăcătoare. În cel mai bun caz, resursele pot fi evaluate ca fiind de-abia suficiente și există foarte puține posibilități pentru dezvoltare, cum ar fi rearanjarea și deschiderea spațiului pentru lucrul cu cetățenii, în vederea furnizării de servicii publice în mod eficient.

În acest context, se poate spune că resursele financiare nu sunt singurele și cele mai importante resurse care lipsesc. Calitatea și motivarea resurselor umane sunt evaluate ca fiind una dintre problemele critice ale sectorului public.

Independența (lege)

În ce măsură este independența sectorului public garantată prin lege?

Conform legii nr. 188/1999 cu privire la statutul funcționarilor publici, angajarea și desfășurarea activității funcționarilor publici trebuie făcute fără intervenții politice. În același timp, cu excepția înalților funcționari publici (prefecți, subprefecți și inspectori guvernamentali), alți funcționari publici pot fi membri de partid și pot lua parte la activități politice, dar nu pot avea un rol de conducere în partid. Totuși, în 2009 și 2010, mai multe amendamente la

statutul funcționarilor publici au afectat independența sectorului public. Cele mai multe dintre schimbările acestea au fost ulterior anulate, dar tentativele de limitare a independenței sectorului public ar trebui luate la cunoștință.²²⁸

Agenția Națională a Funcționarilor Publici a fost înființată prin legea nr. 188/1999, cu privire la statutul funcționarilor publici. Agenția Națională a Funcționarilor Publici, conform art. 22 din lege: elaborează politicile și strategiile cu privire la gestionarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici; verifică modul în care legea este respectată cu privire la funcțiile și funcționarii publici, stabilește criteriile pentru evaluarea activității funcționarilor publici, aprobă condițiile de participare și procedura de organizare în ceea ce privește recrutarea și promovarea în funcții publice, monitorizează recrutarea și promovarea, oferă asistență de specialitate și coordonează departamentele de resurse umane, ia act de încălcări ale regulilor și aplică sancțiuni, conform legii. Agenția Națională a Funcționarilor Publici are o legitimitate activă și se poate adresa curții administrative competente, cu privire la: (a) acte prin care funcționarii publici sau instituțiile nu respectă legislația cu privire la funcțiile publice și funcționarii publici, în urma desfășurării unei activități de control potrivite; (b) refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica dispozițiile legale în domeniul funcțiilor publice și al funcționarilor publici. Legea nr. 140/2010, care amendează legea nr. 188/1999, a schimbat atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, cu privire la recrutarea și promovarea funcționarilor publici.

Independența (practică)

În ce măsură este sectorul public imun la imixtiuni externe în activitățile sale?

Problema schimbărilor în ocupare din sectorul public, în urma unei schimbări de guvern este, de fapt, problema rezumată de către media românească și de societatea civilă ca „bias-ul politic al administrației.”²²⁹ Una dintre cele mai vizibile acțiuni de imixtiune politică în domeniul administrației publice este schimbarea constantă a prefecților și subprefecților după schimbarea

²²⁸ Mai multe detalii despre aceste schimbări în secțiunea despre practică de mai jos.

²²⁹ Raportul Național despre Corupție, 2010, 2009, www.transparency.org.ro.

guvernului. Reprezentanții guvernului în județe erau poziții politice până în 2004. De atunci, ei sunt, teoretic, funcționari publici neafiliați politic. Totuși, practica tuturor guvernelor este de a schimba prefectii, iar aceste persoane sunt membri ai partidelor care demisionează din partid pentru a putea ocupa această funcție și uneori, se reînscriu în partid după mandatul de prefect.

În 2009, cabinetul a emis două ordonanțe de urgență care impun ca obligatoriu un plan de management pentru toți candidații la poziții de decizie din instituții publice. De asemenea, ordonanțele cereau o reorganizare a concursurilor de manageri în instituțiile publice locale, pentru a fi siguri că există planul de management. Astfel, au fost organizate concursuri în unele instituții și unii manageri au fost schimbați.

Ordonanțele de urgență au fost, ulterior, examinate de către Curtea Constituțională, care a eliminat majoritatea prevederilor acestora, devenind neclar dacă noii manageri trebuie schimbați la loc cu cei vechi sau nu.

Opoziția și presa au privit ordonanțele ca fiind „o mare ușă deschisă către politizarea serviciilor publice”, din moment ce erau un mijloc prin care un partid aflat la putere își poate numi propriii oameni în funcții de decizie din instituțiile publice.²³⁰

Nu există o reglementare clară care să includă lobby-ul parlamentar pentru includerea sau excluderea de proiecte obținute prin achiziție publică în planuri, programe sau bugete. Totuși, lobby-ul parlamentar nu este cea mai importantă amenințare la independența planificării achizițiilor, după cum vom vedea.

Transparența (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure transparența în managementul financiar, informațional și al resurselor umane în sectorul public?

În general, transparența sectorului public este asigurată de cadrul legal. Totuși, există unele limitări și mai important, au fost făcute și mai multe schimbări generatoare de limitări în ultimii trei ani.

²³⁰ Raportul Național despre Corupție 2010, www.transparency.org.ro.

Legea nr. 115/1996 stipulează în art. 3 că declarațiile de avere vor fi un affidavit scris care include bunurile personale, proprietatea comună și cea copiilor aflați în grija declarantului. Conform art. 10 din Act, dacă persoana a cărei proprietate este controlată este căsătorită, controlul se extinde și asupra bunurilor și veniturilor acumulate de soț/soție. Sunt supuse, de asemenea, controlului și bunurile deținute de persoane interpușe sau transmise prin acte. În conformitate cu art. 18 din legea nr. 115/1996, dacă instanța – în acest caz, Curtea de Apel – concluzionează că achiziția unor anumite bunuri sau părți dintr-un bun nu este justificată, va decide fie confiscarea, împărțirea justificată a bunurilor sau plata unei sume de bani echivalentă cu valoarea acestora, determinată de instanță printr-o expertiză. În cazul obligației de a plăti contravaloarea, instanța va stabili termenul și modul de plată.

Agenția Națională de Integritate (ANI) a fost constituită prin legea nr. 144/2007, pentru a garanta exercitarea funcțiilor publice într-o manieră imparțială, responsabilă, și transparentă, prin organizarea uniformă a activității de control asupra averii acumulate pe parcursul unui mandat sau a timpului petrecut în funcție a unui oficial public, de examinare a conflictelor de interese, cât și de investigare a incompatibilităților. Astfel, ANI este chemat pentru a stabili veridicitatea declarației de avere.

Declarațiile de avere și interese trebuie să fie depuse în termen de 15 zile de la data numirii sau a alegerii sau de la data începerii activității. Oficialii publici trebuie să depună sau să reînnoiască declarațiile lor de avere și interese anual, nu mai târziu de 31 mai, pentru anul fiscal precedent. În nu mai mult de 15 zile de la încheierea mandatului sau a activității, aceștia trebuie să depună o nouă declarație de venituri și interese²³¹.

În aprilie 2010, Curtea Constituțională a României a declarat neconstituționale un număr de articole din lege, cu precădere cele care dădeau ANI jurisdicție administrativă. După transformările din proiect, rezultatul a fost că declarațiile de avere și de interese urmau să fie publicate fără un număr important de detalii personale, inclusiv adrese, nume, numele băncilor care administrează conturile, care erau foarte utile jurnaliștilor de investigație și ONG-urilor. Inspectorii ANI urmau să aibă acces la întreaga declarație, însă deciziile acestor

²³¹ Art. 42 Legea 144/2007

inspectori urmau să fie ulterior examinate de către procurori și nu prezentate direct judecătorilor. Procedura este, din 2010 încoace, mai lungă și mai puțin transparentă.

Dincolo de latura personală, pe cea organizațională, activitatea autorităților administrației publice centrale și teritoriale este supusă unei raportări anuale, care prezintă activitățile principale, inclusiv pe cele din timpul audiențelor, pentru a soluționa reclamații, răspunsul la telefoane și în aplicarea legilor nr.544/2001 și nr. 52/2003. Raportul de activitate al autorităților administrației publice este publicat, de obicei, pe website-ul instituției.

Legea nr. 52/2003, cu privire la transparența decizională în administrația publică stabilește minimul procedural de reguli pentru asigurarea proceselor decizionale transparente în administrația publică centrală și locală (art. 1). Legea urmărește, conform art. 2, să mărească responsabilitatea administrației publice în relație cu cetățeanul, ca beneficiar al deciziilor administrative, să stimuleze participarea activă a cetățenilor în luarea de decizii administrative și în elaborarea de legi, să crească transparența în întreaga administrație publică.

Pe baza art. 6 din lege, în cadrul procedurilor pentru elaborarea proiectelor de lege, instituția publică e obligată să publice un anunț a acestei acțiuni pe website și să facă acest lucru public într-un mod accesibil cetățenilor cu cel puțin 30 de zile înainte depunerii lor în vederea analizării și aprobării de către organismul decizional. Autoritatea administrației publice va trimite o machetă a actelor normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru a primi aceste informații. Instituția publică poate primi comentarii pe marginea lor sau solicitarea de a organiza o consultare publică. Instituția publică poate adopta sau respinge sugestiile și observațiile primite de la cetățeni. După o amendare a legii în 2010, instituția publică e obligată să și motiveze decizia de a respinge sugestiile cetățenilor.

Conform art. 1 din Legea nr. 544/2001, accesul liber și neîngrădit al unui cetățean la orice informație de interes public definită astfel de lege, reprezintă una dintre principiile fundamentale ale relației dintre indivizi și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României.

Pentru a asigura accesul oricărei persoane la informația de interes public, instituțiile publice trebuie să organizeze departamente specializate de Informații și PR, sau să numească persoane responsabile cu aceste probleme. Fiecare instituție publică trebuie să comunice din oficiu informațiile de bază de interes public. Toate instituțiile publice sunt obligate să răspundă în scris la solicitările de informații de interes public transmise de către cetățeni, în termen de 10 zile sau nu mai mult de 30 de zile, în cazul în care informația e complexă sau cere un volum mare de muncă. Termenul e de la 1 la 3 zile în cazul solicitărilor primite din partea media și a jurnaliștilor.

Legea acoperă și informațiile cu privire la contractele de privatizare încheiate după intrarea în vigoare a acestui act. Instituțiile publice trebuie să facă publice premisele contractelor.

Legea²³² dispune anunțarea publică a posturilor vacante, pentru a asigura competiția corectă și deschisă. Agenția Națională a Funcționarilor Publici trebuie să supravezeze instituțiile publice în implementarea acestor prevederi.

Transparența (practică)

În ce măsură sunt implementate eficient prevederile referitoare la transparență în managementul financiar, informațional și al resurselor umane din cadrul sectorului public?

În termenii transparenței și ai accesului liber la informații publice, autoritățile locale au fost privite ca deficiente în relația cu cetățenii, în primul rând datorită lipsei de profesionalism și de pregătire adecvată a funcționarilor publici, dar și datorită unui interes scăzut în a răspunde solicitărilor cetățenilor. Mai multe ONG-uri au întreprins diferite campanii de monitorizare a implementării actului de libertate a informației, iar rezultatele nu sunt satisfăcătoare²³³. Cu privire la transparența în procesul decizional din cadrul administrației locale, cel mai larg utilizat mod de îndeplinire a acestui principiu este publicarea dezbaterilor și deciziilor consiliilor locale pe website-ul respectivei autorități. În general, înclinația de a răspunde la solicitările de informații publice și de a fi

²³² Legea nr. 188/1999 despre statutul funcționarilor publici.

²³³ <http://www.apd.ro/publicatie.php?id=34>

transparentă cu privire la procesul decizional, era mai mică la nivel local și județean decât la nivel municipal²³⁴.

Legea achizițiilor publice include prevederi clare cu privire la comunicarea cu ofertanții, pentru a asigura confidențialitatea informațiilor furnizate de fiecare ofertant, ca și tratamentul egal, prin oferirea accesului egal la documentația ofertanților și note de clarificare ulterioare și prin asigurarea evaluării fiecărui ofertant pe baza aceluiași cerințe și fără a modifica informațiile primite în documentația originală.²³⁵ Totuși, aceasta este una dintre problemele încă dificil de monitorizat, deoarece monitorizarea și controlul procedurilor, evaluărilor și deciziilor examinează numai documentele înregistrate conform procedurii și prevederii de confidențialitate, or, acordarea de informații preferențiale este încă una dintre marile probleme ale sistemului, după cum oamenii de afaceri și funcționarii publici recunosc.²³⁶

Sistemul de recrutare continuă să reprezinte o mare problemă pentru sectorul public. Cu timpul, acest lucru a fost recunoscut și de către responsabili politici importanți.

Cu privire la dezvăluirea averilor personale, până în 2010, declarațiile publicate de avere se găseau în întregime pe website-ul instituțiilor publice. Totuși, după amendarea legii din 2010, informația personală a fost eliminată din declarații.

234

[http://www.apd.ro/download.php?id=32&filename=publicatii/Raport de monitorizare cu privire la aplicarea si respectarea Legii 52 2003.pdf&PHPSESSID=05195900b9fab075468db5d6a2d1f0df](http://www.apd.ro/download.php?id=32&filename=publicatii/Raport%20de%20monitorizare%20cu%20privire%20la%20aplicarea%20si%20respectarea%20Legii%2052%202003.pdf&PHPSESSID=05195900b9fab075468db5d6a2d1f0df),

<http://www.crj.ro/Uploads/CRJAdmin/Raport%20de%20monitorizare%20a%20institutiilor%20publice2008.pdf>

²³⁵ Art. 36 GEO 34/3006 conform modificărilor.

²³⁶ Centrul de resurse al Legațiilor, *Percepția asupra corupției în administrația publică locală*, Evolve Group, București, 2006.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi pentru a asigura faptul că angajații din sectorul public trebuie să raporteze cu privire la și să răspundă pentru acțiunile lor?

România a fost prima și este încă unica țară din sistemul legislativ continental care are un act comprehensiv de protecție a avertizorilor de corupție. Actul de protecție a avertizorilor de corupție (legea nr.571/2004) se referă la protecția personalului care a înaintat o sesizare sau a informat cu privire la încălcarea legii în interiorul autorităților publice, a instituțiilor publice și al altor instituții, fie că personalul respectiv exercită în mod permanent sau temporar (indiferent de modul în care a fost investit) orice fel de activitate (remunerată sau nu) în cadrul unei instituții sau entități publice. Actul de Protecție a Martorilor reglementează și protecția persoanelor care furnizează informații și date cu privire la o serie de delictelor penale grave (printre care și infracțiunile de corupție). Domeniul acestui act este totuși limitat la sectorul public.

Conform art. 75 din legea nr. 188/1999, violarea sarcinilor de serviciu de către un funcționar public poate atrage după sine răspunderea disciplinară, juridică, civilă sau penală, după caz. Printre aceste violări ale sarcinilor de serviciu se află și refuzul de a oferi informație publică, conform art. 21 din legea nr. 544/2001. El poate atrage după sine răspunderea disciplinară a vinovatului.

Conform art. 15 din OG nr. 27/2002 cu privire la soluționarea reclamațiilor, următoarele fapte sunt considerate violări disciplinare: nerespectarea termenilor de soluționare a reclamațiilor, intervențiile pentru a soluționa unele petiții în afara cadrului legal, primirea unei reclamații direct din partea petentului, în vederea soluționării, fără înregistrarea ei și fără a primi această însărcinare din partea șefului departamentului specializat.

Curtea de Conturi exercită funcția de control/audit asupra achiziției, administrării și utilizării resurselor financiare ale instituțiilor statului și ale sectorului public, ca și auditul asupra performanței în gestionarea bugetului general consolidat și a oricăror alte fonduri publice. În general, Curtea de Conturi emite notificări cu privire la, în primul rând, proiectul de buget de stat și proiectele de lege în domeniul finanțelor și contabilității, la cererea uneia dintre camerele parlamentului, iar în al doilea rând, la înființarea unor organisme speciale subordonate ale guvernului și ministerelor.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură trebuie ca angajații din sectorul public să raporteze cu privire la și să răspundă pentru acțiunile lor?

Conform raportului ANFP, numărul de angajați din sectorul public raportați pentru abateri, acuzați de delikte, condamnați pentru acestea și trași la răspundere pentru malpraxis este foarte scăzut.²³⁷ Totuși, numărul de autorități care chiar raportau semestria, conform legii, era ce 21% în 2010.²³⁸

Numărul de cazuri de avertizări de corupție este încă scăzut.²³⁹ Contextul socio-cultural pare să fie principalul impediment în această privință, arătând că avertizarea de corupție ori nu este bine cunoscută de către public, ori nu este suficient apreciată.²⁴⁰ Organizațiile societății civile au întreprins diferite acțiuni în această privință, actul de protecție a avertizorilor de corupție în sine fiind rezultatul eforturilor de advocacy ale Transparency International România.²⁴¹ Promovarea mecanismului de avertizare de corupție încă mai cere eforturi concentrate, din moment ce vulnerabilitățile sunt încă prezente la nivelul reglementărilor interne ale instituțiilor sau la nivelul acoperirii/conștientizării avertizării de corupție.

²³⁷ ANAF, *raport semestrial privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici, standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare pentru semestrul al ii-lea al anului 2010*,

<http://www.ina.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2011/Raport%20cond%20%20II%202010.pdf>.

²³⁸ ANAF, *raport semestrial privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici, standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare pentru semestrul al ii-lea al anului 2010*,

<http://www.ina.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2011/Raport%20cond%20%20II%202010.pdf>.

²³⁹ *Alternativa la tăcere*, TI-Romania,

http://www.transparency.org.ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiect_1/index.html,

<http://www.avertizori.ro/MATERIALE/Alternativa.pdf>.

²⁴⁰ Interviu. Vezi și *Alternativa la tăcere*, TI-Romania,

http://www.transparency.org.ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiect_1/index.html,

<http://www.avertizori.ro/MATERIALE/Alternativa.pdf>.

²⁴¹ *Alternativa la tăcere*, TI-Romania,

http://www.transparency.org.ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiect_1/index.html,

<http://www.avertizori.ro/MATERIALE/Alternativa.pdf>.

Funcționarii publici apreciază că sunt bine informați în ceea ce privește legea, totuși, stimulentele pentru avertizările de corupție, comparate cu dezavantajele și marginalizarea produse de contextul socio-cultural încă descurajează raportarea neregulilor.

Cu privire la supravegherea instituțiilor însărcinate cu monitorizarea achizițiilor publice, aceasta este limitată, cel puțin de către numărul enorm de proceduri simultane.

Cetățenii se pot adresa instituțiilor publice respective și/sau instanței cuu reclamații. Mecanismul este evaluat ca fiind eficient.

Integritate (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure integritatea angajaților din sectorul public?

Pentru dezvoltarea dispozițiilor legii nr. 188/1999, cu privire la respectul funcționarilor publici pentru reglementările de conduită civilă și publică, a fost adoptată legea nr. 7/2004 was adopted. Aceasta se referă la Codul de conduită al funcționarilor publici, care se aplică tuturor persoanelor care dețin o funcție în cadrul unei autorități publice sau al unei instituții de administrație publică centrală sau locală. Conform art. 2 din Codul de conduită, acesta urmărește să asigure calitatea serviciilor publice, o bună administrație în realizarea interesului public, ca și să contribuie la eliminarea birocrăției și corupției din administrația publică. Printre principiile care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici (art. 3), se găsesc și: integritatea morală, principiu conform căruia îi este interzis oricărui funcționar public să ceară sau să primească, în mod direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, orice fel de avantaje sau beneficii, în legătură cu poziția publică pe care o dețin; principiile onestității și corectitudinii, conform cărora funcționarii publici trebuie să fie de bună credință în exercitarea funcției publice și în executarea atribuțiilor lor.

Art. 14 din Cod stipulează că funcționarii publici nu au dreptul să ceară sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alte beneficii, pentru ei sau pentru familiile lor, părinții, prietenii, sau persoanele cu care au avut relații de afaceri sau politice, care le pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor

lor publice și sau pot reprezenta o răsplată cu privire la aceste funcții. Art. 19 stipulează condițiile clare în care un funcționar public nu poate cumpăra un bun aflat în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

Conform art. 20, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are rolul de a coordona, monitoriza și controla implementarea reglementărilor de conduită, monitorizare și controlare a implementării reglementărilor de conduită, iar prin art. 21 al aceluiași cod, toate instituțiile publice trebuie să numească un consilier de etică pentru a consilia și monitoriza implementarea internă a codului. Astfel de reglementări de conduită sunt prezente și în legea nr. 477/2004, cu privire la Codul de Conduită al personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice²⁴². Coduri speciale de conduită sunt în vigoare pentru funcționarii publici cu statut special, cum ar fi polițiștii etc.²⁴³

În momentul numirii într-o funcție publică, ca și la sfârșitul relației de muncă, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, conform legii, declarația de avere, către directorul autorității sau instituției publice. Aceasta este reînnoită anual, conform legii.

Conform art. 94, paragraful 3 al legii nr. 161/2003, funcționarii publici care, în exercițiul funcției lor publice, au dezvoltat activități de monitorizare și control în/pentru companii sau alte unități de profit din sectorul public sau privat, nu pot să desfășoare activitate sau să ofere consiliere specializată către aceste companii timp de 3 ani de la părăsirea calității de funcționar public.

Art. 76 al legii nr. 393/2004 stipulează că declarația de interese trebuie să includă venitul obținut din colaborarea cu orice persoană fizică sau juridică, cadourile sau alte beneficii materiale sau avantaje primite de la orice persoană fizică sau juridică în legătură cu funcția deținute în cadrul autorității

²⁴² Publicat în Monitorul Oficial al României, Parta I, nr. 1105 din 26 noiembrie 2004

²⁴³ Codul de etică și conduită al ofițerilor de poliție, Codul de conduită a personalului din sistemul administrației penitenciarelor, Codul de conduită al consilierilor juridici, Codul etic al inspectorului delegat, Codul cu privire la conduita etică a auditorilor interni. În ceea ce privește promovarea unui comportament adecvat, precum și măsurile de prevenire a actelor de corupție, sunt relevante următoarele acte normative: Legea nr. 115/1996 privind declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a persoanelor cu funcții de conducere și de control asupra funcționarilor publici; Legea nr. 78 din 8 mai 2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea actelor de corupție; Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și alte unități care se ocupă cu încălcarea drepturilor; Legea nr. 144/2007 privind constituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate.

administrației publice locale. Este stabilit că orice cadou sau donație primită de oficialii publici locali în timpul unei ocazii publice sau festive, devin proprietatea instituției sau a autorității de care aparțin. Cadourile nedeclarate și orice beneficii materiale sunt supuse confiscării (art. 83).

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată în practică integritatea angajaților din sectorul public?

Corupția din sectorul public este considerată încă, de către public și de către cei din interior, ca fiind o problemă majoră în cadrul sistemului românesc de integritate.

Totuși, ar trebui să fie relevant a se spune că cel mai recent BGC, din 2010, a arătat că 28% dintre respondenți au oferit o mită în ultimele 12 luni (din septembrie 2009, până în septembrie 2010). Mita fiind oferită de către cetățeni fiind, în general, un act de corupție mărunță, în relația dintre cetățean și oficialii publici din administrație, procentul este relevant pentru a evalua nivelul ridicat de corupție din sectorul public.²⁴⁴

Mecanismul de Cooperare și Verificare implementat de CE pentru a monitoriza progresul românesc în lupta împotriva corupției, în cadrul procesului de integrare europeană, include două câmpuri majore: administrația publică și judiciarul.

Păstrând în minte constrângerile bugetare din ultimii trei ani, programele de training pentru integritate pentru funcționarii publici nu au fost organizate în mod sistematic, Ele sunt bazate doar pe proiecte conduse de ONG-uri și având funcționarii publici ca grup țintă²⁴⁵

Totuși, funcționarii publici afirmă că sunt bine informați cu privire la valorile,

²⁴⁴ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf.

²⁴⁵ Interviu. Printre proiectele derulate putem menționa proiectul Asociației Pro Democrația: *Tăcerea ta este scumpă! Campanie pentru o administrație publică locală curată*, <http://www.apd.ro/proiect.php?id=43>, proiecte ale Centrului de Resurse Juridice: www.cri.ro și proiecte ale TI-România: www.transparency.org.ro.

principiile regulile care asigură integritatea în sectorul public.²⁴⁶ Acest lucru este, de asemenea, întărit de prezența legislației relevante în bibliografia obligatorie pentru toate concursurile pentru o funcție publică.

Educația publică

În ce măsură informează și educă sectorul public publicul, cu privire la rolul său în lupta împotriva corupției?

Programele specifice dezvoltate de sectorul public pentru a educa publicul cu privire la corupție și la cum să fie oprită sunt, în general, izolate și nu sunt coerente. Cele mai multe dintre aceste programe se referă doar la relația directă dintre instituțiile publice respective și cetățenii și oferă informații despre cum e bine să procedeze în cazul în care se confruntă cu situații de șantaj sau în care li se oferă mită și anunță caracterul penal al infracțiunii de corupție, sancționată prin codul penal. Din păcate, impactul acestor programe asupra cetățeanului mediu este încă limitat, după cum arată rezultatele pentru România ale BGC.²⁴⁷

Opinia că sectorul public este încă unul dintre cele mai corupte din România este o dovadă a impactului scăzut pe care aceste programe de educație îl au. Cu evaluări de la 2,4 la 3,7 pe o scală de la 1 (deloc corupt), la 5 (extrem de corupt), BGC arată că elementele componente ale sectorului public (educație, asistență medicală, sistemul de taxe și impozite, serviciile publice și vămile) sunt încă foarte afectate de corupție.²⁴⁸

²⁴⁶ Interviu. Rezultate ale proiectului *Tăcerea ta este scumpă! Campanie pentru o administrație publică locală curată*, <http://www.apd.ro/proiect.php?id=43> al Asociației Pro Democrația.

²⁴⁷ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/index.html.

²⁴⁸ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results și http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf. Evaluarea s-a făcut în anul 2007. GCB-ul de după aceea nu a evaluat suficiente componente ale sectorului public pentru a asigura o analiză corectă.

Cooperarea cu instituțiile publice, CSO și agențiile private în prevenirea/tratarea corupției

În ce măsură lucrează sectorul public cu agențiile de tip watchdog, afacerile și societatea civilă cu privire la inițiativele anticorupție?

Relația dintre stat și societatea civilă a fost întreținută, în mare parte, pe baze ad-hoc. De exemplu, nevoia de a întări capacitatea României de a implementa reforme în vederea aderării la UE a constrâns guvernul să inițieze grupuri de lucru cooperative cu ONG-uri din toată țara. Mobilizarea în jurul reformei judiciare prin expertiză și contribuții merită menționată.²⁴⁹ Totuși, în ciuda îmbunătățirilor în dialogul intersectorial, civil-de stat, și multiplicării inițiativelor de advocacy ale CSO-urilor²⁵⁰, după aderarea la UE, cooperarea dintre aceste două sectoare a scăzut, devenind mai degrabă ezitantă și bazată pe competiție²⁵¹.

Reducerea riscurilor de corupție prin garantarea integrității în achizițiile publice

În ce măsură există un cadru eficient pentru garantarea integrității în procedurile de achiziții publice, inclusiv sancțiuni exemplare pentru o conduită nepotrivită atât pentru ofertanți, cât și pentru oficialii publici și mecanisme de analizare și reclamare?

Sistemul legal de achiziții publice asigură o bună transparență. The public procurement legal system ensures good transparency, competiție deschisă și tratament egal al procedurilor de achiziție. Sistemul legal de achiziții publice este reprezentat în principal de către Ordonanța de Urgență 34/2006²⁵²,

²⁴⁹ Această cooperare a implicat Transparency International România și mai multe detalii pot fi găsite pe site-ul www.transparency.org.ro.

²⁵⁰ Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID), *op.cit.*, p. 189.

²⁵¹ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Romania 2010. Societatea civilă. Profil, tendințe și provocări*, pp.95-114. Disponibil la <http://www.fdsc.ro/pagini/cercetare.php>.
http://www.fdsc.ro/library/conferinta%20vio%207%20oct/Romania%202010_Sectorul%20neguvernamental1.pdf

²⁵² Îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniul achizițiilor publice au apărut datorită necesității de a transpune în legislația națională prevederile noului pachet legislativ european – Directiva 2004/17/EC și Directiva 2004/18/EC. Ca abordare strategică, transpunerea a fost realizată prin

modificată și adăugită de nenumărate ori de la aprobare. Toate procesele de achiziție care depășesc 15.000 de euro trebuie să fie făcute disponibile tuturor potențialilor candidați/ofertanți prin publicarea notificării în avans și a anunțului de licitație în sistemul electronic pentru achiziții publice (ESPP)²⁵³ și în Monitorul Oficial. În cazul în care valoarea contractelor individuale depășește anumite praguri per tip de contract (servicii, materiale, lucrări), publicarea anunțurilor în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene e obligatorie²⁵⁴. Legislația mai impune și utilizarea de documente standard de licitație.

Totuși, în 2010, legea parteneriatului public-privat²⁵⁵ a subminat principiul competiției deschise, directe și corecte. Contractele parteneriatului public-privat nu sunt supuse aceluiași reguli ca și achizițiile publice, singurul mod de a încheia un contract fiind negocierea directă dintre instituția publică și lista scurtă de parteneri selectați. Criteriile listei scurte nu sunt acoperite de lege.

Totuși, funcționarii publici și reprezentanții de afaceri pot numi cel puțin 8 moduri de a aranja o procedură de achiziție publică, utilizând porțițe din legislație²⁵⁶:

- Stabilirea criteriilor licitațiilor (specificațiile) conform specificului unei companii participante.
- Utilizarea abuzivă a stărilor de urgență (ex. pe timpul inundațiilor) pentru a negocia contracte cu o singură companie. În unele cazuri, contractele erau semnate cu mult după încheierea situației de urgență sau pentru a rezolva probleme non-existente, fără legătură cu situația.
- Furnizarea de informații confidențiale din interior unui ofertant.
- Oferirea unui preț de dumping pentru a câștiga contractul și semnarea ulterioară a unui addendum la contract, pentru dublarea valorii.

elaborarea și adoptarea unei legi noi cu privire la atribuirea contractelor de achiziție publică, destinată să reglementeze atât achizițiile publice în sectorul "clasic" (Directiva 2004/18/CE), cât și achizițiile publice în sectorul de utilități (Directiva 2004/17/CE).

²⁵³ Sistem IT de utilitate publică, accesibil prin internet la o adresă dedicată (www.e-licitatie.ro) și utilizat cu scopul de a aplica procedurile de atribuire prin mijloace electronice.

²⁵⁴ Art. 55 GEO 34/2006 conform modificărilor.

²⁵⁵ Legea nr. 178/2010.

²⁵⁶ Centrul de Resurse Juridice, *op. cit.*, pp. 13-14.

- Stabilirea unor criterii dificile de licitație, aproape imposibile pentru participanți fără informații confidențiale, din interior, pentru a descuraja competiția directă.
- Oferirea unui preț de dumping și unei manopere sau a unor produse de calitate scăzută și repararea problemelor printr-un alt contract direct, mult mai costisitor.
- Pentru contractele cele mai mari, gestionate în mod direct de către miniștri, companiile câștigătoare pot fi obligate să aleagă anumite firme subcontractante.
- Oferirea de informații unui iparticipant cu privire la ofertele altor participanți

Pe partea instituțională, organismele însărcinate cu reglementarea și monitorizarea procesului de achiziții publice sunt A.N.R.M.A.P.²⁵⁷, având ca rol fundamental înființarea, promovarea și implementarea de politici de achiziții publice, C.N.S.C.²⁵⁸, organismul de analiză și U.C.V.A.P.²⁵⁹, care realizează controlul ex-ante asupra procedurilor din cadrul Ministerului Finanțelor Publice și asigură independența (din punct de vedere operațional) de toate organismele implicate în managementul și contractarea fondurilor publice, ca și de organismele principale de reglementare (A.N.R.M.A.P. și C.N.S.C.), furnizând astfel coerența metodologică și abordarea unitară în realizarea de controale ex-ante la nivel central și local. Totuși, cadrul instituțional pare a fi prea greoi pentru a gestiona strategiile flexibile de păcălire a legii. A.N.R.M.A.P. își îndeplinește sarcinile sub coordonarea directă a Primului Ministru; C.N.S.C. funcționează sub Secretariatul General Guvernamental. Cu privire la U.C.V.A.P., având statut de direcție generală în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, raportează la ministru. Membrii C.N.S.C. sunt selectați în urma unui concurs public²⁶⁰ și sunt numiți din ordinul Primului Ministru. Președintele C.N.S.C. este

²⁵⁷ Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, înființată prin OUG nr. 74/2005, adoptată la 29 iunie 2005

²⁵⁸ Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor. Art. 257-276¹ GEO 34/2006 conform modificărilor.

²⁵⁹ Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice, OUG nr. 30/2006 și Decizia Guvernului nr. 942/2006

²⁶⁰ În conformitate cu Legea 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată, modificată, și Hotărârea Guvernului nr. 1209/2003 privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici ", cum a fost modificată.

ales prin vot secret, cu o majoritate absolută, de 33 de membri ai Consiliului, pe o perioadă de 3 ani, iar mandatul său poate fi reînnoit o singură dată.²⁶¹ Astfel, niciunul dintre organismele responsabile din domeniul achizițiilor publice nu este independent de guvern. Personalul acestor instituții poate fi apreciat ca insuficient, luând în considerare numărul extrem de mare de de contracte încheiate de instituțiile publice locale și centrale, de organismele finanțate din fonduri publice, de companii etc.

Luând în considerare ordinul de supervizare nr. 113/2008²⁶² stabilește procedura de supervizare a procesului de acordare a contractelor de achiziții publice, prin vegherea asupra respectării prevederilor legale care guvernează procesul de achiziții publice. Conform reglementărilor, monitorizarea e realizată de A.N.R.M.A.P., lunar sau în mod spontan, cu notificare²⁶³ și acoperă numai procedurile de achiziție publică finalizate²⁶⁴. Persoanele responsabile pentru evaluarea/verificarea aplicării legii achizițiilor publice au dreptul să observe și să înregistreze faptele care constituie încălcări ale prevederilor legale, să aplice sancțiuni și să recomande președintelui instituțiilor măsuri de prevenire, stopare și corectare a efectelor produse de abaterea de la lege. C.N.S.C. soluționează reclamațiile²⁶⁵ formulate în timpul procedurii de acordare, înainte de rezilierea contractului, prin intermediul unor comisii specializate²⁶⁶. Conform legii, cazurile referitoare la dispute juridice sunt distribuite în mod aleatoriu acestor comisii²⁶⁷. Depunerea reclamației către Consiliu suspendă procedura de achiziție publică, până la soluționarea acesteia de către Consiliu, decizia acestuia fiind obligatorie pentru toate părțile implicate. Astfel, contractul încheiat în perioada de suspendare a procedurii este nul²⁶⁸. Conform legislației, autoritatea contractantă e responsabilă pentru

²⁶¹ Art. 258 GEO 34/2006 conform modificărilor.

²⁶² Aprobarea Regulamentului privind procedura de supraveghere a procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică. Publicat în Monitorul Oficial nr. 383 / 20 mai 2008.

²⁶³ Art. 3 (2), Ordinul 113/2008.

²⁶⁴ Art. 3 (3), Ordinul 113/2008.

²⁶⁵ Plângerile pot fi înaintate în toate fazele procedurii de achiziție publică și împotriva oricărui act al autorității contractante, astfel cum sunt definite la art. 255 (4) din OUG 34/2006, conform modificărilor.

²⁶⁶ Art.29 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 782/2006.

²⁶⁷ Art. 268, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁶⁸ Art. 277, GEO 34/2006, conform modificărilor.

acordarea contractului și, prin extensie, pentru modul în care e organizată procedura de acordare, pentru a asigura respectarea principiilor stipulate prin lege. Astfel, în organizarea procedurii de acordare, autoritatea contractantă are obligația de a selecta procedura corectă²⁶⁹, de a asigura transparența acesteia și accesul egal al tuturor ofertelor²⁷⁰, corectitudinea competiției²⁷¹ și confidențialitatea, oriunde este necesară²⁷², pentru a evita conflictele de interese²⁷³, a asigura tratamentul egal al tuturor candidaților/ofertelor, a informa candidații/ ofertanții cu privire la rezultatul procedurii²⁷⁴ și pentru a asigura accesul la informație al tuturor părților interesate²⁷⁵.

Legea achizițiilor publice nu menționează nicio măsură specifică pentru consultare/supervizare asupra implementării contractului. Dacă este realizat înainte de încheiere sau după finalizarea contractului, controlul ANEREMAP sau UCEVAP privește numai procesul de achiziție publică, nu și coerența dintre stipulațiile din contract și implementarea acestuia, control care poate fi realizat de Curtea de Conturi. Totuși, legea asigură accesul egal la documentația pentru ofertanți și dreptul părților interesate de a cere clarificări și modificări. În al doilea rând, asemenea prevederi sunt asigurate de legea nr. 544/2001, cu privire la accesul neîngrădit la informația de interes public²⁷⁶.

După cum am putut vedea în secțiunea de integritate, personalul însărcinat cu evaluarea ofertelor trebuie să fie diferit față de cel responsabil de elaborarea termenilor din documentele de referință/licitare. Ambele tipuri de staff menționate mai sus sunt diferite de cel cu atribuții de control.

Transparența este asigurată prin oferirea tuturor potențialilor ofertanți informații clare cu privire la specificațiile tehnice ale ofertei, la criteriile de selecție și acordare și prin comunicarea către toți ofertanții a rezultatului evaluării și deciziei de acordare, ca și a tuturor reclamațiilor care au apărut pe

²⁶⁹ Art. 18 and art. 71-141, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁷⁰ Art. 47-57, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁷¹ Art. 33-40, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁷² Art. 64-65 and 172, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁷³ Art. 66-70, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁷⁴ Art. 206-208, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁷⁵ Art. 211-216, GEO 34/2006, conform modificărilor.

²⁷⁶ Monitorul nr. 663 / 23 octombrie 2001.

parcursul procedurii de ofertare. Legea permite și participarea tuturor ofertanților interesați la sesiunea de deschidere a ofertelor, pentru a asigura respectarea principiului transparenței. Pe de altă parte, accesul la dosarul de achiziție este acordat tuturor părților interesate, o dată cu finalizarea procedurii de ofertare și cu acordarea contractului²⁷⁷. Prevederile menționate mai sus sunt la fel de aplicabile în cazul concesiunii contractelor²⁷⁸. Clarificările și amendamentele apărute pe parcursul procesului de licitare trebuie să fie împărtășite tuturor licitanților.

Cadrul legislativ românesc nu ia în considerare mecanisme de control civil sau social, pentru a monitoriza procesele de control ale contractărilor publice. El nici nu interzice, însă, un astfel de mecanism, lăsând posibilitatea implementării Pactelor de integritate. Totuși, momentan, instituțiile publice și licitanții nu s-au arătat implicați sau entuziaști cu privire la adoptarea acestei proceduri.

Incompatibilitățile și conflictele de interese sunt, de asemenea, supuse legii achizițiilor publice.²⁷⁹ Persoana fizică sau juridică care a participat la elaborarea unei documentații de ofertare, ca operator economic, are dreptul să fie ofertant, ofertant asociat sau subcontractor numai în cazul în care implicarea acesteia în elaborarea documentației nu distorsionează competiția. Astfel, analiza efectului potențial asupra condițiilor competiției ar trebui realizată pentru fiecare caz în parte.

În al doilea rând, persoanele implicate în procesul de evaluare/verificare nu au dreptul să dețină interese economice față de niciunul dintre ofertanți sau subcontractori sau să dețină acțiuni în cadrul companiilor licitante, sau să fie rude până la gradul al patrulea, inclusiv, cu cu oricare dintre ofertanți. Mai mult, persoanele a căror imparțialitate, pe durata procesului de evaluare/verificare, ar putea fi afectată, nu pot fi membri în comitetele de evaluare. Totuși, legea nu oferă informații adiționale cu privire la modul în care ar trebui interpretată această prevedere.

Conform prevederilor HG nr. 925/2006, în toate cazurile, autoritatea contractantă are obligația de a elimina efectul situației menționate mai sus și

²⁷⁷ Art. 215 GEO 34/2006 conform modificărilor.

²⁷⁸ Art. 217-228 GEO/2006 conform modificărilor.

²⁷⁹ Art. 66-70 GEO 34/2006 conform modificărilor.

să ia toate măsurile necesare pentru a corecta, modifica, revoca și anula acele acte care au afectat aplicarea procedurii corecte de achiziții.

Atunci când vorbim despre integritate, ne putem referi la cerințele de confidențialitate, acestea fiind importante, deoarece, dacă nu sunt utilizate, ele pot produce daune asupra celorlalte principii (transparență, competiție corectă, tratament egal). Pe de altă parte, utilizat în mod abuziv, el poate face rău aceluiași principii, transformând aceeași procedură într-una mai opacă și necompetitivă. Astfel, autoritatea contractoare nu trebuie să dezvăluie informații care pot dăuna secretului comercial sau proprietății intelectuale²⁸⁰. În mod alternativ, toate ofertele sunt confidențiale până la sesiunea de deschidere și toate informațiile, cu excepția datelor comunicate în această sesiune sau cele oferite de către ofertanți în urma cererii de clarificări ar trebui să rămână confidențiale până la finalizarea procesului de ofertare. În consecință, membrii comitetelor de evaluare și personalul autorității contractante trebuie să asigure confidențialitatea conținutului ofertelor și al clarificărilor pe durata procesului de ofertare²⁸¹.

²⁸⁰ Art. 24 GEO 34/2006 conform modificărilor.

²⁸¹ Art. 75 Decizia guvernamentală 925/2006 conform modificărilor.

6.5. INSTITUȚIILE DE APLICARE A LEGII – POLIȚIA

REZUMAT

Având una dintre cele mai scăzute rate de încredere în rândul cetățenilor, Poliția Română este puternic afectată de corupție și de percepția dezastroasă cu privire la integritatea angajaților săi.

Un pas foarte important și bine apreciat în lupta împotriva corupției și promovarea integrității în Poliția Română este înființarea unei agenții anti-corupție dedicate: Direcția Generală Anticorupție (DGA), o secție specială de poliție dedicate investigării corupției în cadrul Ministerului Administrației și Internelor și în primul rând în rândul polițiștilor. Oricum, prin natura muncii Poliției și a DGA însăși, o serie de activități rămân secrete, astfel că abuzurile pot fi prevenite mai greu.

Încă mai mult, lipsa de resurse și de voință politică, inclusiv amenințările constante cu privire la disponibilizările din Poliție au determinat creșterea vulnerabilității la corupție a întregului mecanism de aplicare a legii din România.

Instituțiile de aplicare a legii – Poliția					
Scorul Mediu al Pilonului: 45,83 / 100					
	Indicator	Situație curentă		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 41,67 / 100	Resurse	-	25	-	75
	Independență	75	25	25	75
Guvernare 45,83 / 100	Transparență	50	25	50	75
	Responsabilitate	75	25	25	75
	Mecanisme de asigurare a integrității	75	25	25	75
Rol 50 / 100	Investigarea corupției	50		50	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE:

În cadrul diferitelor ministere, există instituții diferite de aplicare a legii, numite, în general, instituții de inspecție. Cele mai importante dintre acestea sunt Garda Financiară, din cadrul Ministerului de Finanțe, Inspectoratul de Stat în Construcții, din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Inspectoratul Teritorial de Muncă, din cadrul Ministerului Muncii. Totuși, cele mai multe reglementări și caracteristici ale acestor instituții sunt evaluate în cadrul pilonului „Sectorul Public”. Există o serie de coduri de conduită specifice pentru fiecare dintre aceste instituții, pentru a asigura mecanismele de integritate și responsabilitate în situațiile speciale de investigații, care reprezintă munca funcționarilor publici din cadrul instituțiilor de inspecție.

În acest context, pilonul de față evaluează cea mai importantă instituție de aplicare a legii, poliția. Poliția Română este instituția însărcinată cu apărarea

drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, cu prevenirea și depistarea infracțiunilor și cu respectarea ordinii și siguranței publice.²⁸²

Conform legilor românești, procurorii sunt magistrați, aceștia și judecătorii făcând parte din judiciar. Chiar dacă funcția lor este de aplicare a legii, statutul acestora și reglementările cele mai importante care li se aplică sunt specifice judiciarului, fiind incluși în cadrul pilonului „Judiciarul”.

În cadrul structurilor de poliție, există un Inspectorat General al Poliției Române (IGPR), autoritatea centrală. Filialele teritoriale sunt înființate pe structura de bază a împărțirii naționale teritoriale și administrative, sub supervizarea IGPR. Mai există și instituții academice și de antrenament, ca și alte unități specifice, specializate pe sectoare diferite.²⁸³

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură are poliția un nivel adecvat de resurse financiare, personal și infrastructură pentru a putea funcționa eficient, în practică?

IGPR e finanțat din bugetul Ministerului Administrației și Internelor, iar funcționarea sa este finanțată în întregime de stat, Inspectorul General al IGPR fiind ordonator secundar de conturi.

Bugetul poliției este alocat prin intermediul Ministerului Administrației și Internelor, către inspectoratul teritorial de poliție, în calitate de autorități secundare de ordonare de conturi, care distribuie sumele alocate instituției subordonate. În cadrul Instituției Poliției Române nu există alte metode de finanțare, în afara celei de la buget.

Bugetul poliției este evaluat ca inadecvat. Cele mai importante probleme sunt legate de dotarea tehnică și resursele umane. În 2010, ca și consecință a deciziilor legate de reducerea cheltuielilor și a bugetului sectorului public,

²⁸² Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați:

http://www.igpr.ro/prima_pagina/index.aspx.

²⁸³ Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați: http://www.igpr.ro/unitati_centrale.htm și http://www.igpr.ro/unitati_teritoriale.htm.

salariile și primele polițiștilor s-au redus substanțial ne mai fiind adecvate pentru atragerea de personal calificat și dedicat. O altă problemă înrudită este restructurarea anunțată a poliției, cuprinzând concedieri și schimbări în structura de finanțare – au existat proiecte care au propus finanțarea poliției din bugetul local, în locul bugetului Ministerului.

Reducerea bugetare din 2010 au determinat o serie de proteste în rândul polițiștilor, inclusiv protestul intens mediatizat din fața Palatului Președenției, Cotroceni.

Cu privire la investigarea corupției, există o unitate specială în cadrul Ministerului Administrației și Internelor, Direcția Generală Anticorupție. Această instituție a fost evaluată în cadrul pilonului „ACA”.

Independență (lege)

În ce măsură este poliția independentă din punct de vedere legislativ?

Legislația care vizează asigurarea independenței Poliției în activitățile sale zilnice și în instrumentarea cazurilor de corupție a fost considerată eficientă în mod potențial. Mai mult, înființarea unor instituții precum DNA și în special, DGA în cadrul Ministerului Administrației și Internelor au fost considerate ca fiind instrumente eficiente în combaterea și prevenirea corupției în rândul polițiștilor.

Polițiștii sunt recrutați direct din cadrul instituțiilor academice ale poliției, iar examenul de absolvire este considerat a fi echivalent cu concursul pentru poziția repartizată. În cazul posturilor non-operative sau specializate din cadrul poliției, recrutarea se face prin concurs deschis.

Cum majoritatea recrutărilor din cadrul poliției se fac din școlile specializate, iar promovările se fac, în principal, pe baza vechimii, există o abordare puternic orientată spre carieră în activitatea polițiștilor.

Angajații Poliției Române trebuie să-și îndeplinească atribuțiile și misiunea în conformitate cu competențele stabilite prin lege, fără imixțiuni²⁸⁴ ilegale din

²⁸⁴ Codul de Conduită al funcționarilor publici cu statut special, aprobat prin Decizia de Guvern nr. 991/2005, art. 6.

partea altor autorități, a politicianilor sau a altor persoane, ei sunt obligați să funcționeze în mod independent. Aceștia trebuie, de asemenea, să respecte prevederile Codului de Conduită al funcționarilor publici, care subliniază o serie de principii de bază în activitățile lor, cum ar fi următoarele: principiul legalității, egalității, imparțialității, loialității, integrității morale, profesionalismului, respectului și independenței funcționale. Poliția judiciară, care investighează și infracțiuni de corupție, este coordonată și supervizată de către Procuraturile Curților judiciare.

Independență (practică)

În ce măsură sunt instituțiile de aplicare a legii independente în practică?

Inspectorul General al Inspectoratului General este numit de către Primul Ministru, la propunerea Ministrului de Interne, cu avizul consultativ al Corpului Național al Polițiștilor.²⁸⁵

Șefii inspectoratelor politice județene sunt numiți și demisi la ordinul Ministrului Internelor, la propunerea inspectorului general al IGPR, în urma consultării cu Corpul Național al Polițiștilor și cu avizul consultativ al prefectului.²⁸⁶

Conform opiniei experților din interior, polițiștilor le lipsește, în general, independența reală în activitățile zilnice. Relația ierarhică instituționalizată dintre superiorul de poliție și subordonații săi depășește, se spune, limitele legii. Mai exact, măsurile obișnuite pe care polițiștii trebuie să le ia depind într-o mare măsură de voința superiorilor, în așa fel încât orice acțiune a unui polițist ar putea fi oprită sau invalidată la discreția superiorului acestuia. O explicație plauzibilă pentru această stare de fapt a fost existența unor competențe extinse ale șefilor poliției cu privire la numirea, demiterea și promovarea personalului poliției subordonat lor, provenit din academiile de poliție.²⁸⁷

²⁸⁵ Legea nr. 360/2002, cu privire la statutul polițistului, art 8, paragraf 1 și 2.

²⁸⁶ Legea nr. 360/2002, cu privire la statutul polițistului, art 12, paragraf 3

²⁸⁷ Concluziile evaluării din SNI anterior, publicat în 2010.

Cu privire la poliția judiciară, conducătorul ierarhic nu poate da instrucțiuni cu privire la investigarea infracțiunilor, numai procurorul are această competență. Astfel, toate instrucțiunile oferite de către procuror sunt obligatorii.

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care asigură accesul publicului la informații relevant cu privire al activitățile poliției?

Polițiștii trebuie să depună o declarație de avere și una de interese în momentul numirii și al reconfirmării în funcție și la părăsirea acestora.

Luând în considerare prevederile legii cu privire la accesul liber la informații de interes public²⁸⁸, instituția poliției trebuie să publice, din oficiu sau la cererea cetățenilor, toate informațiile de interes public. Informațiile publicate din oficiu sunt următoarele: actele normative care reglementează organizarea și funcționarea instituției, personalul cu funcții de conducere și cel responsabil cu diseminarea informațiilor de interes public din cadrul instituției, structura și atribuțiile departamentelor, programul de audiențe, datele de contact, lista documentelor de interes public și modurile în care cetățeanul poate contesta o decizie a instituțiilor publice. De asemenea, Poliția Română trebuie să publice și să actualizeze un buletin informativ care conține informațiile de interes public cerute de lege.²⁸⁹

De asemenea, legea prevede o serie de excepții de la accesul liber la informații de interes public, după cum urmează: informația cu privire la apărarea și securitatea națională și ordinea publică, cea cu privire la interesele politice și economice, cea cu privire la datele cu caracter personal și informațiile cu privire la procedurile pentru anchetele penale și disciplinare și la procedurile juridice în cazul în care publicarea informației ar afecta asigurarea unui proces corect.²⁹⁰

Pentru a preveni și combate corupția, infracțiunile de frontieră, traficul de droguri, traficul de persoane și crima organizată, la numirea Inspectorului

²⁸⁸ Legea nr 544/2001, cu privire la accesul liber la informația de interes public

²⁸⁹ Legea nr. 544 cu privire la accesul liber la informația de interes public, art 5, paragraf 1

²⁹⁰ Legea nr 544/2011 cu privire la accesul liber la informația de interes public, art. 12, paragraf 1

General al Poliției Române, cu aprobarea Ministrului Internelor și cu autorizația procurorului desemnat de către Procurorul General de pe lângă Curtea de Apel, Poliția Română are dreptul de a utiliza polițiști sub acoperire, pentru a aduna informații ce pot fi utilizate ca probe în timpul unui proces. Toate aceste autorizații vor fi confidențiale și nu vor fi făcute publice. Astfel, publicul nu poate accesa sursele de informare și nici metodele și practicile polițiștilor sub acoperire.

De asemenea, informația publică furnizată de Poliția Română cuprinde: statistici cu privire la activitățile îndeplinite de aceasta pe durata anului în curs, evaluarea activităților sale, resursele financiare, evidența copiilor dispăruți.

Victimele infracțiunilor își pot accesa dosarul cazului prin intermediul reprezentanților legali. Reprezentantul legal (avocatul) părții vătămate are dreptul de a asista la investigația penală și de a înainta cereri și memorii.²⁹¹ Dreptul la reprezentare legală este garantat acuzatului pe durata procesului.

Transparență (practică)

În ce măsură există transparență în activitățile și procesele decizionale ale poliției, în practică?

Poliția Română a publicat pe website-ul său declarațiile de avere, în conformitate cu legea cu privire la transparența în exercitarea unei funcții publice²⁹².

Luând în considerare faptul că Poliția Română își îndeplinește unele dintre activități prin intermediul agenților sub acoperire, în ceea ce privește declarațiile de avere și de interese ale acestora, ele trebuie depuse direct la ANI. Asta înseamnă că aceste declarații nu intră sub incidența legii cu privire la informațiile de interes public. Aceasta este o practică acceptată, dar nereglementată de legea privind declarațiile. Astfel, a nu publica declarațiile polițiștilor sub acoperire înseamnă a le proteja identitatea, asigurând protecția

²⁹¹ Art 173, Codul de Procedură Penală

²⁹² <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=38>

personalului care lucrează în astfel de structuri. De asemenea, nu sunt publicare nici declarațiile persoanelor care lucrează în structuri de securitate.

Activitățile care trebuie, conform legii, dezvăuite, sunt făcute publice. Totuși, multe dintre activitățile poliției rămân confidențiale, acest lucru putând preveni descoperirea abuzurilor.

În ceea ce privește practicile din cadrul instituției Poliției, nu este clar în ce măsură sunt respectate cele cu privire la numirile în funcții, în special în cele de conducere.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure obligația poliției de a raporta și a-și asuma responsabilitatea pentru acțiunile sale?

În termeni generali, polițiștii răspund în fața superiorilor lor ierarhici, cu excepția poliției judiciare, care lucrează sub autoritatea procurorului.²⁹³

Cu privire la mecanismele de răspundere la reclamațiile cetățenilor într-o perioadă rezonabilă de timp, din cadrul instituției Poliției, avem două situații: prima este cea în care o persoană înaintea o petiție/reclamație împotriva unei persoane din cadrul instituției, legea stabilind un termen de 30 de zile pentru răspuns. Însă pe de altă parte, atunci când o persoană înaintea o plângere împotriva unei terțe persoane, legea nu stabilește un termen de răspuns.

Reclamațiile din exterior cu privire la acte de corupție comise de către polițiști sunt soluționate de către Direcția Anticorupție din cadrul Ministerului Administrației și Internelor și de către DNA.²⁹⁴ În ceea ce privește reclamațiile din interior, ele sunt adresate superiorului ierarhic, care are competența de a ordona o investigație preliminară. În acest caz, demersurile pot fi atât disciplinare, cât și juridice, iar în cazul de mai înainte, atât civile, cât și penale.

Procedura disciplinară are două faze: una de investigație preliminară și una de consultare a consiliului disciplinar. Investigația preliminară urmărește să

²⁹³ Pentru mai multe informații, vezi Statutul Polițistului, art. 4, paragraf 1 și 2, art. 5.

²⁹⁴ Mai multe despre aceste instituții în cadrul pilonului despre „ACA”.

determine dacă actul în cauză a avut loc sau nu, precum și circumstanțele care l-au înconjurat. Investigația poate fi desfășurată de către șeful unității sau de către un agent numit de acesta, care trebuie să fie cel puțin egal în grad celui investigat.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură au instituțiile de aplicare a legii obligația de a raporta și a-și asuma responsabilitatea pentru acțiunile lor, în practică?

În practică, raportul anual pe 2006 este ultimul publicat pe website-ul IGPR. De asemenea, numai unele statistici din perioada 2004-2009, au fost publicate. Raportul de activitate cu privire la informația de interes public este integrat în raportul general al Ministerului Internelor și publicat pe website-ul acestuia.

Există câteva motive oferite părților interesate și o lipsă de interes din partea Ministerului de a trage Poliția la răspundere.

Organele de investigații penale informează publicul din oficiu sau la solicitare și realizează investigații numai cu supervizarea procurorului. Astfel, decizia de a începe o investigație penală transmisă de către organul de investigație penală, e motivată înaintea procurorului, care supervizează întreaga procedură. Polițiștii au obligația de a întocmi un dosar de cercetare penală, pe care îl înaintează apoi procurorului, împreună cu un raport de motivare.

Totuși, nu există suficiente probe pentru a evalua perioada de timp în care se răspunde la reclamațiile cetățenilor, neexistând statistici disponibile cu privire la timpul minim, mediu și maxim de răspuns la reclamații și rezolvare a cazurilor.

Există, pe de altă parte și este evaluat ca fiind un lucru extrem de bun, un organism autonom de poliție, în cadrul Ministerului, Direcția Generală Antocorupție, care investighează corupția personalului din subordinea Ministerului Administrației și Internelor.

Polițiștii nu sunt imuni la răspundere penală, dar se pot bucura de anumite drepturi și prezumții într-un proces penal care le este intentat, în care sunt acuzați de o faptă săvârșită în misiune.

Mecanisme de integritate (lege)

În ce măsură este integritatea instituțiilor de aplicare a legii asigurată prin lege?

Nu există reglementări cu privire la restricții post-ocupare a funcției. Reglementările pentru tragerea la răspundere a oficialilor instituțiilor de aplicare a legii care nu și-au declarat în mod corect averea sunt aceleași ca pentru toți funcționarii din sectorul public. Pentru nedeclararea averii la timp, ANI îi poate amenda. Pentru omiterea de a declara o parte din sau întregul averii și pentru fals în declarație, Agenția îi poate raporta la Parchet. Totuși, în practică, ANI nu are resursele și procedurile necesare pentru a verifica toți oficialii publici și toate declarațiile polițiștilor.

Polițiștii români trebuie să respecte prevederile Codului de Etică și Deontologie a Polițistului. Principiile acestuia sunt: legalitate, egalitate, obiectivitate și non-discriminare, transparență, capacitatea și datorica de a comunica eficient, disponibilitate, acordare de prioritate interesului public, profesionalism, confidențialitate, respect, integritate morală, independență operațională și loialitate. Conform Statutului lor, polițiștilor le este interzis să utilizeze forța în alte moduri decât cele prevăzute de lege, să cauzeze suferință fizică sau psihică unei persoane în scopul obținerii de informații, să pedepsească o persoană pentru un act comis sau despre care se suspectează că ar fi fost comis de aceasta sau de altcineva, s-o intimideze sau pună presiune asupra acesteia sau a altei persoane. Dacă aceste reguli sunt încălcate, sancțiunea ar putea fi, în funcție de gravitatea faptei, nu doar disciplinară, ci chiar și de natură penală. Pentru a le asigura integritatea și verticalitatea morală, polițiștii nu au dreptul de a fi membri ai partidelor, organizațiilor sau asociațiilor politice, sau de a face propagandă pentru aceste organizații, de a exprima opinii sau preferințe politice la locul de muncă sau în public, de a exprima în public opinii contrare interesului național al României.

Polițiștii sunt supuși legii 161/2003, cu privire la măsurile pentru asigurarea transparenței în exercițiul funcției publice, astfel, există reglementări cu privire la incompatibilități și conflicte de interese și trebuie să depună declarații de interese, care constituie baza de analiză în astfel de cazuri. Declarațiile sunt

făcute publice pe website și ar trebui să fie verificate de către ANI. Funcția de polițist este incompatibilă cu orice altă funcție publică, indiferent de rang. Polițiștii nu pot desfășura alte activități, remunerate sau nu, în cadrul altor instituții sau autorități. De asemenea, ei nu pot lucra în întreprinderi deținute de Guvern, comerciale sau orice alte entități aducătoare de profit, din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoane autorizate și nu pot face parte dintr-un grup cu interes economic. Ei pot însă desfășura activități de predare, de cercetare științifică și de manifestare literară și artistică.

Un polițist este într-un conflict de interese dacă este chemat să soluționeze o petiție, să ia o decizie sau să participe la procesul decizional cu privire la indivizi sau entități legale cu care are relații pecuniare sau patrimoniale. Legea prevede reguli generale cu privire la cadouri și spune că funcționarii publici nu au dreptul să primească sau să ofere niciun fel de beneficiu legat de poziția pe care o ocupă în serviciul public.

Mecanisme de integritate (practică)

Sunt codurile de conduită, politicile cu privire la conflictele de interese, organismele de integritate etc. existente, eficiente în asigurarea unui comportament etic în cadrul instituțiilor de aplicare a legii?

Codul de Etică stipulează principii generale care ar trebui să guverneze conduita polițiștilor. Totuși, în acest moment, eficiența sa este foarte redusă.

Poliția e percepută ca fiind una dintre cele mai corupte instituții din România, clasându-se pe locul patru în topul acestora (după partidele politice, Parlament și Judiciar), realizat de către cetățenii României, în cadrul Barometrului Global al Corupției din 2010. Poliția este, de asemenea, pe lângă sistemul sanitar, primul exemplu pe care îl oferă românii de corupție mărunță. Mai mult, în ultima vreme, din ce în ce mai mulți înalți oficiali din poliție sunt investigați pentru corupție și infracțiuni legate de corupție.²⁹⁵ Mai devreme în 2010, a început urmărirea penală împotriva unui număr foarte însemnat de

²⁹⁵ Interviu

polițiști de frontieră, pentru implicarea lor în mai multe operațiuni de contrabandă.

Alte cazuri sunt aduse înaintea publicului în urma investigațiilor jurnaliștilor.

Putem evalua existența unei agenții anticorupție specializate (DGA), care se ocupă de poliție. Această unitate întreprinde și activități educative, astfel, polițiștii pot beneficia de cursuri de formare în acest domeniu.

Luând în considerare informația publică furnizată pe website și ultimul raport de activitate, nu avem informații cu privire la formarea continuă a polițiștilor. În practică, programele de formare pentru angajați sunt realizate de către instituții specializate din cadrul sectorului public sau privat.

Investigarea corupției

În ce măsură detectează și investighează instituțiile de aplicare a legii cazurile de corupție din țară?

Poliția judiciară investighează cazurile de corupție, sub coordonarea Parchetului. Poliția judiciară, sub supervizarea procurorilor, are acces la informații personale și poate efectua percheziții și arestări, în urma deciziei unui judecător.²⁹⁶

Raportul de activitate al Ministerului Administrației și Internelor indică faptul că în domeniul fenomenului infracțional, valorile sunt similare cu cele ale anului precedent. Comparativ cu anul 2009, au fost comise mai puține jafuri (-4,48%) și mai puține infracțiuni împotriva persoanei (-8,58%). Lupta împotriva infracțiunilor informatice a dus la desființarea a 59 de grupări organizate, 528 de persoane fiind trimise în instanță. În 2010, au fost desființate 66 de organizații, 499 de persoane din sfera infracțiunilor de trafic de persoane și migrație ilegală fiind trimise în instanță.

În 2010, au fost identificate 757 de grupări infracționale, cu 11,49% mai multe decât în 2009 și au fost desființate 286 de grupări organizate implicate în

²⁹⁶ Toate datele statistice cu privire la investigarea acuzațiilor de corupție sunt disponibile la DNA, analizat în cadrul pilonului «ACA»

comiterea de infracțiuni grave, 2124 de persoane fiind puse sub acuzare și 46,23% dintre membrii lor fiind arestați.

Analiza statistică arată că în 2010, a fost înregistrat un număr mai redus de jafuri. Frauda economică și financiară reprezintă 21,62% din numărul total al infracțiunilor descoperite de poliție, cu 6,2% mai multe decât în 2009.

6.6. ORGANISMELE DE MANAGEMENT ELECTORAL²⁹⁷

REZUMAT

Managementul electoral este efectuat de două tipuri de instituții românești: Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) și birourile electorale. Ca o observație generală, după primii ani, 2006-2008, AEP a avut performanțe mai bună în transparență și din punctul de vedere al integrității decât birourile electorale. Încă resursele și independența sunt limitate. Eficacitatea în reglementarea finanțării partidelor și în control financiar al partidelor este încă foarte limitată.

Birourilor electorale întâmpină problemele legate de formarea membrilor lor, independența lor, legată de modul în care președinții birourilor secțiilor de votare sunt numiți, responsabilitatea lor, incluzând posibilitatea lor de a rezolva corect întâmpinări și contestații, și transparența activității lor.

²⁹⁷ Dorim, de asemenea, să mulțumim doamnei Crina Rădulescu, profesor de Școala Națională de Științe Politice și Administrație Publică, București, pentru contribuția sa la studiul lansat în 2010, care a servit drept punct de pornire pentru prezenta analiză.

Organisme de Management Electoral					
Scorul Mediu al Pilonului: 43,06 / 100					
	Indicator	Situație curenta		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 33,33 / 100	Resurse	-	25	-	75
	Independență	50	25	50	75
Governare 58,33 / 100	Transparență	50	50	50	50
	Responsabilitate	75	50	25	50
	Mecanisme de asigurare a Integrității	75	50	25	50
Rol 37,5 / 100	Reglementarea campaniei electorale	25		75	
	Administrarea Alegerilor	50		50	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) este o instituție administrativă autonomă, care asigură gestionarea problemelor electorale în perioada dintre alegeri. Pe parcursul perioadei electorale, (începând cu o lună-două până înainte de alegeri și continuând până la validarea rezultatelor acestora) instituția care se ocupă cu managementul electoral este Biroul Electoral Central. AEP e organizată conform legii electorale, cu privire la alegerile parlamentare.

Pe durata desfășurării alegerilor, organismele de management electoral sunt BEC, Birourile Electorale Județene (48, inclusiv un Birou special pentru votanții aflați în afara țării) și Birourile Electorale ale secțiilor de votare. În cazul alegerilor locale, sunt înființate Birouri Electorale Locale în fiecare localitate. Regulile de formare, competențele și responsabilitățile administrației sunt detaliate în legislația electorală. Deși prezente în diferite legi, reglementările cu privire la organismele de management electoral sunt similare. România nu are

un Cod Electoral²⁹⁸ și fiecare tip de alegeri sunt reglementate printr-o lege diferită, indicând incoerența cadrului legislativ.

Astfel, alegerile sunt gestionate de către două administrații distincte: AEP și o structură stratificată de Birouri Electorale, care este restabilită pentru fiecare alegeri și condusă de către BEC. Luând în considerare dependența BEC de munca, expertiza, materialul și resursele umane ale AEP, organismul de management electoral analizat în secțiunea următoare va fi AEP. Totuși, atunci când este relevant pentru managementul proceselor electorale, vom prezenta și analiza și prevederile legale și practicile BEC sau a altor birouri electorale.

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură are organismul de management electoral (OME) resursele adecvate pentru a-și atinge scopurile în practică?

AEP decide cu privire la propria propunere de buget, pe care primește aprobarea Ministerului de Finanțe și trimite bugetul mai departe, către Guvern, pentru a fi inclus în Bugetul Statului și prezentat Parlamentului²⁹⁹. Totuși, pentru toate cheltuielile capitale, procedura de aprobare este mai complexă, cerând aprobarea în cel mai mic detaliu, a Guvern. Astfel, independența bugetară nu include dezvoltarea AEP, ca funcționând în cadrul Autorității Generale de management. Din 2009, până în 2011, nu au fost aprobate creșteri în resursele financiare ale AEP, în ciuda creșterii semnificative în volumul de muncă și luând în considerare necesitatea de a realiza cartea de evidență electorală, după cum a afirmat conducerea AEP în cadrul interviurilor. În vederea îndeplinirii activităților și îndatoririlor sale, AEP are propriul personal, organizat în departamente. Responsabilitățile personalului sunt definite prin Statutul AEP. Distribuția pe departamente se face prin intermediul dispozițiilor

²⁹⁸ La momentul scrierii lansării, Codul electoral este un proiect elaborat de către Autoritatea Electorală Permanentă și așteaptă să fie dezbătut de către partidele politice.

²⁹⁹ În conformitate cu art. 7, capitolul II, Decizia nr. 2/19.03.2007 (Statutul de Funcționare al Autorității Electorale Permanente), președintele Autorității aprobă bugetul anual al instituției, bazat pe propunerea de buget elaborat și prezentat de către Departamentul de buget și finanțe, resurse umane și contabilitate, în urma art. 23 din aceeași decizie.

emise de Președinte. Statutul de funcționare menționează 15 departamente. Autoritatea mai are și 8 ramuri regionale, în fiecare zonă de dezvoltare. AEP are, de asemenea, un Secretar General, numit ee către Primul Ministru, conform legii, în urma unui concurs deschis.

Numărul total de angajați de pe organigramă, inclusiv din ramurile regionale, este de 170, dintre care, 3 sunt președintele și vicepreședinții, după cum se poate observa pe website-ul AEP. Conform Statutului său de Funcționare, AEP ar trebui să dețină 34 de birouri teritoriale și un personal în număr de 250, în locul actualilor 170, excluzând demnitarii și Cabinetul președintelui sau al vicepreședinților. Lipsa de personal pe pozițiile specifice este menționat ca o slăbiciune atât de către managementului AEP, în timpul interviului, cât și de către experții din mediul academic și de către societatea civilă, în ceea ce privește rapoartele de monitorizare a alegerilor. Rapoarte comprehensive sunt furnizate de către Asociația Pro Democrația³⁰⁰ și de către Institutul de Politici publice³⁰¹.

Managementul AEP a afirmat că lipsa personalului și fondurile insuficiente au pus AEP în imposibilitate de a garanta prezența unor reprezentanți ai lor în toate birourile electorale la nivel județean, fapt care ar asigura profesionalismul acestor structuri, în vederea alegerii reprezentanților României în Parlamentul European sau a alegerilor prezidențiale. Informația aceasta poate fi verificată și prin intermediul documentelor de numire în funcție ale acestor reprezentanți. Conform aceleiași surse, AEP nu a reușit să înființeze birouri județene după cum e stipulat în art. 26, paragraful (a), legea nr. 35/2008, nefiindu-le alocate fondurile necesare. AEP a numit 30 de reprezentanți în birourile electorale județene, în loc de 48.

Managementul AEP a afirmat și că pensionarea personalului experimentat a făcut foarte dificilă monitorizarea activității de finanțare a partidelor și

³⁰⁰ Surse importante în această privință sunt rapoartele Asociației Pro Democrația de la diferite momente electorale. Toate disponibile la [www.apd.ro / publicatii.php](http://www.apd.ro/publicatii.php).

³⁰¹ Alegerile locale 2008 prin ochii societatii civile, iulie 2008, Alegeri locale 2008. Organizare inerțială, candidați apatici, alegători indiferenți, iulie 2008, disponibile online la <http://www.ipp.ro/pagini/publicatii.php?pg=2>

activității organizaționale la nivel local, iar imposibilitatea de a angaja personal suplimentar a îngreunat situația și mai tare³⁰².

Alte limitări ale resurselor se pot observa lipsa spațiului de depozitare pentru documentele pe suport fizic, pe care AEP are obligația legală de a le păstra. Și mai multe limitări ale resurselor Further resource limitations are observed in the lack of space for storage of hard-copy documentation, which the PEA is required by law to maintain.

Luând în considerare oportunitățile de training, prevederile legale în vigoare obligă angajatorul să ofere training anual. Totuși, bugetul AEP a inclus fonduri pentru training-ul personalului în ultimii trei ani, după cum de poate observa în schema de buget, furnizată, la cerere, de AEP.

Cu privire la resursele umane ale birourilor din cadrul secțiilor de vot, președintele și adjunctul său din cadrul acestor birouri trebuie să fie, de regulă, juriști. Atunci când acest lucru nu este posibil, aceștia vor fi independenți și cu un foarte bun renume.³⁰³ Alți membri ai birourilor din cadrul secțiilor de votare sunt reprezentanți ai partidelor care concurează în alegeri.³⁰⁴

Legea nu stipulează niciun fel de pregătire specifică pentru membrii BEC și ai Birourilor Electorale Județene. Mai mult, AEP trebuie să sprijine material cursurile de pregătire a membrilor birourilor din secțiile de votare, organizată de prefecți. Cursurile de pregătire sunt organizate doar pentru președinții birourilor din cadrul secțiilor de votare și pentru adjuncții acestora, ele durând doar în jur de două ore. Bugetul AEP pentru relizarea materialelor informative oferite membrilor birourilor din cadrul secțiilor de votare este foarte limitat și autoritatea a apelat la parteneriatele pe care le avea cu ONG-uri pentru a putea realiza și distribui materialele necesare în timpul ultimelor alegeri parlamentare și prezidențiale din România. Toate acestea sunt probleme subliniate de mai multe ori în rapoartele de monitorizare a alegerilor realizate

³⁰² Declarația este de încredere, căci multe alte instituții publice s-au confruntat cu aceeași problemă când cabinetul a trecut proiectul de lege care interzice pensionarilor să continue să lucreze în instituțiile publice și interzicer, de asemenea, angajările noi în cadrul instituțiilor publice. Proiectul de lege a fost o decizie luată pentru combaterea crizei economice. Totuși, este extrem de contestat, deoarece experiența și profesionalismul în instituțiile publice a fost descurajat.

³⁰³ Art 19 alin (4) al Legii nr. 35/2008.

³⁰⁴ Art. 19 alin (8)-(9) al legii nr. 35/2008.

de către organizațiile societății civile.³⁰⁵ Experții au subliniat, de asemenea, problema, ca fiind una dintre cele mai importante impedimente cu privire la pregătirea oficialilor electorali.

Independența (lege)

În ce măsură este organismul de management electoral independent prin lege?

Legea nr. 373/2004 cu privire la alegerile pentru Senat³⁰⁶ și Camera Deputaților (art. 26-29) și Statutul cu privire la organizarea și funcționarea AEP sunt principalele acte legislative care reglementează AEP.

AEP este condusă de un președinte cu rang de ministru, numit într-o sesiune reunită a Senatului și a Camerei Deputaților și doi vicepreședinți, cu rang de secretari de stat, unul numit de către Președintele României, iar altul, de către Primul Ministru³⁰⁷. Președintele și cei doi vicepreședinți sunt numiți pentru un mandat de 8 ani, care poate fi reînnoit o singură dată. Singurul criteriu pentru numirea președintelui este pregătirea și experiența sa juridică sau administrativă. Nicio altă prevedere nu determină baza de recrutare pentru managementul AEP. În îndeplinirea responsabilităților lor juridice, președintele și adjuncții săi realizează o funcție care implică exercitarea autorității de stat.³⁰⁸ Astfel, ei nu pot fi membri ai vreunui partid politic. Președintele și adjuncții săi pot fi revocați din funcție de către autoritățile care i-au numit, din motive bine întemeiate. Nu există o definiție clară a motivelor bine întemeiate în lege.

³⁰⁵ Raportul de Evaluare al Misiunii OSCE/ODHIR, 2004, p. 16, disponibil la www.osce.org/odhr/elections/romania/41455, asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare al alegerilor pentru Președintele României din 2009, March 2010, p.72. disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

³⁰⁶ Legea nr. 373/2004 a fost abrogată prin Legea nr. 35/2008. AEP a fost instituită prin lege în 2004 și funcționează astăzi în conformitate cu prevederile Legii nr. 35/2008. În plus, art. 51 din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, modificată prin Ordonanța de Urgență nr. 98/27.08.2008 introduce Departamentul de Control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale și de un departament specializat pentru alocarea subvențiilor de la bugetul de stat.

³⁰⁷ Legea nr. 35/2008, art. 63, (3)-(4).

³⁰⁸ Legea nr. 35/2008, art.13, (3).

Au fost ridicat e îndoieli importante cu privire la independența birourilor din cadrul secțiilor de votare.  n special, prevederea cu privire la selec ia cetătenilor care să participe la tragerea la sor i pentru numirea pre edintilor  i vicepre edintilor birourilor electorale din cadrul secțiilor de votare, atunci când numărul de juri ti este insuficient pentru a completa toate pozi iile, este prea vagă  i deschisă implementării arbitrare.³⁰⁹

Independența (practică)

 n ce măsură funcționează organismul de management electora în mod independent, în practică?

Luând în considerare mecanismul de numire a conducerii AEP, în 2004, încă de la începutul activit ii acesteia, a apărut un conflict între președintele  i vicepreședinții instituției. Președintele AEP este numit de Parlament, iar vicepreședinții, de către Primul Ministru  i Președintele României. Președintele PEA, Octavian Opri , a fost, în anii '90, senator din partea unuia dintre principalele partide românești. Conflictul intern a fost considerat de presă a fi unul de natură politică, influen at de intervenții externe.³¹⁰

Conflictul a avut un impact negativ asupra eficacit ii autorit ii în primii ani de funcționare ai acesteia. Nu s-a realizat actualizarea listelor electorale  i nu a fost  mbun t i t  logistica electorală şi nu a fost înființat un departament de control asupra finanțarilor partidelor³¹¹. Raportul instituției din 2006 a fost respins de Parlament. Totuși, Comisia Juridică a Camerei Deputaților a hot r t să confirme poziția Președintelui. O lună mai târziu, în februarie  i martie 2007, cei doi vicepre edin i ai AEP au fost  nlocui i din funcție. Activitatea instituției s-a  mbun t i t, însă întrebările cu privire la independența reală a conducerii sale

³⁰⁹ Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Surse importante în această privin a sunt rapoartele Asociației Pro Democrația de la diferite momente electorale. Toate sunt disponibile la www.apd.ro/publicatii.php. De asemenea, Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, România. Alegerile prezidențiale, 22 noiembrie  i 6 decembrie 2009. Raportul final, Var ovia, 17 februarie 2010, p. 8.

³¹⁰ Raportul de Evaluare al Misiunii OSCE/ODHIR, 2004, p. 10, disponibil la www.osce.org/odihr/elections/romania/41455

³¹¹ știri disponibile la: <http://stiri.kappa.ro/actualitate/31-01-2007/jandarmul-electoral-rateaza-alegerile-europene-117642.html>

a rămas în picioare. În 2008, unul dintre vicepreședinți a fost acuzat de afiliere la unul dintre partidele politice care avea candidați nominalizați pentru Parlamentul European. Ea a participat la activitățile post-electorale ale partidului³¹². Încrederea cetățenilor în AEP rămâne, astfel, scăzută. Un sondaj inițiat în 2009 de către Asociația Prodemia arată exact cât de scăzut este acest nivel de încredere în rândul cetățenilor în eficiența instituțiilor de management electoral. 84% dintre români considerau, în noiembrie 2009, că aceste instituții sunt ineficiente în diminuarea fraudei electorale.³¹³

În ceea ce privește personalul, președintele instituției hotărăște asupra înțelnirilor, promovărilor, transferurilor și concedierilor acestora. Conform art. 35 din versiunea amendată a Statutului Autorității, numirile sunt bazate pe concursuri sau examinări. Procedurile pentru numiri, promovări și concedieri ale personalului cu statut de funcționar public, provin din legea nr. 7/2006, cu privire la statutul funcționarilor publici parlamentari,³¹⁴ respectiv din art.21-24, din legislația muncii, cu privire la personalul angajat pe baza contractului individual de muncă.

Pe de altă parte, teme importante de reflecție au fost formulate cu privire la independența membrilor birourilor electorale, în special a președinților birourilor din cadrul secțiilor de votare.

În 2009, s-a produs un incident în județul Vrancea, unde prefectul (reprezentant guvernamental) a fost schimbat în timpul perioadei electorale³¹⁵. Incidentul a reprezentat un indicator important al imixtiunii guvernului și a partidelor de guvernământ în nominalizarea președinților și vicepreședinților birourilor electorale din cadrul secțiilor de votare.³¹⁶

³¹² Știri disponibile la: <http://www.jurnalul.ro/special/special/ana-maria-patru-iti-cerem-demisia-511082.html>

³¹³ Rezultatele sondajului sunt disponibile la:

http://www.apd.ro/files/sondaj_privind_fraudarea_alegerilor_mai-nov2009.html

³¹⁴ Publicat în Monitorul Oficial nr. 35/16.01.2006.

³¹⁵ Prefectul a fost schimbat după retragerea Partidului Social-Democrat din guvern. Deși prefectul ar trebui să fie un înalt funcționar public, independent, aceasta este, practic, numit și referit de partidele politice. Problema este dezvoltată în continuare în capitolul despre "sectorul public".

³¹⁶ Declarațiile din acest capitol se bazează în principal pe avizul experților și pe revista presei. O altă sursă a fost dl. Adrian Neacșu, președintele Tribunalului Județean Vrancea și membru al TI-

Transparența (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure accesul publicului la informații relevante cu privire la activitățile și procesul decizional al OME?

Conform art. 28 din Statutul amendat, Departamentului de Comunicare și Relații Publice trebuie să asigure comunicarea dintre cetățeni, diverse organizații și asociații și AEP. Mai exact, el constituie o legătură permanentă cu presa, prin informarea acestora și exprimarea unor puncte de vedere și prin oferirea către media de documente și materiale realizate de AEP. De asemenea, el oferă cetățenilor informații de interes public și asigură actualizarea paginii de internet care conține informațiile, rapoartele și analizele AEP și organizează conferințe de presă.

Departamentul de control al finanțării partidelor politice și ale campaniilor electorale trebuie să-și publice pe website-ul instituției rezultatele activităților de control întreprinse la sediile centrale și teritoriale ale tuturor partidelor politice, ca și rapoarte cu privire la subvențiile publice și donațiile private permise de partide. Totuși, niciun nume de donator nu poate fi făcut public, conform prezentei legi.

Transparența (practică)

În ce măsură sunt rapoartele și deciziile organismului de management electoral făcute publice în practică?

Transparența AEP este, în general, asigurată în practică. Experiențele organizațiilor societății civile arată că aceasta răspunde foarte bine petițiilor pentru informații publice.³¹⁷ Totuși, performanța bună este recentă. Până în 2008, transparența AEP, în special cu privire la finanțarea partidelor, era

Rmania. El a subliniat problema independenței în ceea ce privește președinții și deputații birourilor secțiilor de votare.

³¹⁷ Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, România. Alegerile prezidențiale, 22 noiembrie și 6 decembrie 2009. Raport final, Varșovia, 17 februarie 2010, p. 8. Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Presedintele Romaniei din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

criticată de către societatea civilă.³¹⁸ Mai mult, începând cu 2006, rapoatele cu privire la activitatea de informare publică (conținând date statistice cu privire la audiențe, petiții, solicitări sau memorii) ale instituției au fost publicate pe website.

AEP a implementat mai multe proiecte în parteneriat cu ONG-uri, pentru monitorizarea alegerilor, arătându-și deschiderea față de public. AEP publică pe website și toate propunerile legislative făcute în vederea modificării legislației electorale și toate sugestiile primite de la ONG-uri sau de la simpli votanți.

Website-ul AEP este un instrument foarte util și foarte ușor de manevrat, actualizat în timp util și conținând toată informația publică cerută conform legii, precum rapoarte anuale, Cărți Albe post-electorale, rapoarte financiare ale partidelor și rapoarte de control cu privire la finanțarea partidelor.

În ceea ce privește activitatea Departamentului de Cercetare și Monitorizare a Procesului Electoral, au fost publicate broșuri tipărite sau electronice cu privire la principalele evenimente electorale ale anilor precedenți și au fost organizate conferințe pe probleme legate de procesul electoral, precum votul din afara țării. Totuși, informația relevantă pentru opinia publică cu privire la corectitudinea și cinstea procesului electoral, nu sunt disponibile (ex. listele electorale care ar facilita depistarea de către cetățeni și de către AEP a voturilor multiple).³¹⁹

Toată legislația relevantă și un istoric al deciziilor relevante ale BEC sunt disponibile pe website, într-o structură comprehensivă. Instrumente foarte utile, inclusiv calendarele electorale și instrumente pentru a identifica secția de vot repartizată fiecărui votant sunt disponibile pe website înainte de ziua alegerilor. Totuși, nu există niciun call center. AEP a fost parteneră în două proiecte ale Asociației Pro Democrația (acest ONG se ocupă cu monitorizarea alegerilor), organizând un call center național gratuit pentru votanți, pe timpul zilei. AEP a sprijinit ONG-ul în promovarea call centerului.

Pe durata alegerilor, BEC își înființează propriul website, iar secțiunile Birourilor Electorale Județene sunt organizate ca pagini separate, pe website-urile

³¹⁸ Raport disponibil la www.ipp.ro/protfiles.php?IDfile=31.

³¹⁹ Declarat în timpul interviului de Cristian Pârvulescu.

prefecturilor. Transparența este bine asigurată, iar rapoartele societății civile cu privire la procesele electorale nu menționează lipsa transparenței ca fiind una dintre probleme³²⁰. La nivel local, problema identificată este lipsa de profesionalism (vezi indicatorul: Resurse). Totuși, BEC adoptă propriile statute de funcționare pentru celelalte birouri electorale. Ei trebuie doar să publice minutele întâlnirilor, însă observatorii media nu pot participa la aceste întâlniri. Decizia a determinat proteste viguroase din partea organizațiilor de monitorizare a alegerilor, dar ea nu s-a modificat cu trecerea anilor.³²¹

Din 2007, departamentul de control al finanțărilor partidelor și campaniilor electorale a publicat rezultatele activităților de control desfășurate la sediile centrale și teritoriale ale partidelor pe website-ul instituției, împreună cu rapoartele cu privire la subvențiile și donațiile private primite de acestea. Mai mult, au fost puse la dispoziția publicului, online, rapoarte cu privire la veniturile și cheltuielile partidelor în campania electorală, din 2007 înainte, împreună cu contribuțiile publice și private la finanțarea partidelor. Ultima informație, ca și fișele de venituri ale campaniei electorale, rapoartele financiare nu conțin decât sume totale.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi pentru a asigura că OME trebuie să raporteze și să răspundă cu privire la acțiunile sale?

Consiliul de management al acestei instituții este în primul rând răspunzător de către instituțiile care i-au decis numirea în funcție, în special Parlamentul, care analizează rapoartele de activitate anuală și pe cele postelectorale, care urmează apoi a fi publicate sub forma Cărții Albe. Vicepreședinții sunt și ei răspunzători față de Președintele României și de Primul Ministru, aceștia neputând fi demisi decât de autoritățile care i-au numit, cu motive bine întemeiate. Nu există o definiție în lege a „motivelor bine întemeiate”.

³²⁰ Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, România. Alegerile prezidențiale, 22 noiembrie și 6 decembrie 2009. Raport final, Varșovia, 17 februarie 2010, p. 8. Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Presedintele Romaniei din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

³²¹ Asociația Pro Democrația, Alegeri la limita democrației. Analiza procesului electoral din România (2005), martie 2005, p.23. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

AEP înaintează Parlamentului un raport cu privire la organizarea și progresul alegerilor sau ale referendumului, compus din mențiuni cu privire la participarea la vot, la procesul de votare, la neregulile descoperite, inclusiv cele de ordin legislativ și la rezultatele alegerilor sau referendumului, într-un timp nu mai lung de 3 luni după încheierea alegerilor pentru Senat. Acest raport se constituie în Cartea Albă.

Raportul anual include și un raport financiar al AEP. Cum aceasta se ocupă cu numărul și transferul subvențiilor de la buget, către partidele politice, raportarea financiară este obligatorie, prin legea finanțării partidelor. Respectând art. 1 din decizia nr. 3/24.09.2008, structura organizațională a instituției are în compoziție un Birou de Audit Public Intern. Conform art.15, chapter III, AEP funcționează sub subordonarea directă a Parlamentului. Autoritatea funcționează sub subordonarea directă a președintelui și are dreptul de a evalua managementul financiar și să controleze sistemele de management ale Autorității, în termeni de transparență și în acord cu principiile legalității, respectării regulilor, economiei, eficienței și eficacității. Mai mult, trebuie să elaboreze un raport anual de activitate. Totuși, dacă sunt detectate încălcări ale legii, ele trebuie aduse imediat în atenția Președintelui. are detected, they have to be immediately brought to the attention of the President.

Cadrul legislativ permite revizuirea deciziilor birourilor electorale de către biroul electoral superior. Birourile electorale locale sau județene analizează deciziile birourilor din cadrul secțiilor de votare. BEC analizează deciziile Birourilor Electorale Județene. Revizuirea ierarhică este efectuată în timp util și poate fi pusă ușor în aplicare. Din contră, deciziile AEP (anterioare perioadelor electorale) și ale BEC (în timpul perioadei electorale) pot fi contestate numai în instanță, iar revizuirea este, în general, foarte lungă, depășind perioada electorală și astfel, nu e eficientă și nu poate fi pusă în aplicare după perioada electorală.³²² Prevederile cu privire la reclamații și apeluri nu sunt suficient de clare, mai ales cu privire la stadiul post-electoral și de asemenea, nu produc

³²² Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, România. Alegerile prezidențiale, 22 noiembrie și 6 decembrie 2009. Raport final, Varșovia, 17 februarie 2010, p. 8.

mijloace eficiente care să poată fi utilizate pentru redresarea legală a anumitor decizii ale BEC.³²³

Partidele politice și candidații au mijloacele de a redresa neregulile electorale, aceștia putând nominaliza membri pentru toate birourile electorale, de la cele din cadrul secțiilor de votare, la BEC. Candidații au, de asemenea, posibilitatea legală de a participa la procesul electoral din orice secție de votare.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură are organismul de management electoral obligația de a raporta și a răspunde pentru acțiunile sale, în practică?

Partidele politice și candidații pot căuta să redreseze neregulile electorale printr-o reclamație. Mecanismul de soluționare a reclamațiilor funcționează bine pe perioada electorală, pentru a răspunde solicitărilor partidelor politice.³²⁴ Acest mecanism nu este, însă, punctual și înregistrează întârzieri în oferirea de răspunsuri către cetățeni sau societatea civilă, ex. organizații de monitorizare a alegerilor³²⁵, după cum a afirmat și expertul interviuat. Societatea civilă, în special organizațiile de monitorizare a alegerilor au observat și ele lipsa de eficiență a BEC în soluționarea, în ziua alegerilor, a unor probleme ridicate de alte organisme electorale, de partide politice și de observatorii interni, cu privire la logistica votului, buletinele de vot și organizarea secțiilor de votare. Aceste nereguli nu au fost reflectate de către Cartea Albă a alegerilor din ultimii 4 ani³²⁶.

Departamentele AEP își raportează activitatea în mod trimestrial către conducerea AEP, în mod regulat. Rapoartele sunt analizate și aprobate de un comitet consultativ. Departamentele AEP de control și coordonare a ramurilor își raportează activitatea și subliniază problemele caere pot apărea cu privire la dotarea electorală, cu 30 de zile înaintea alegerilor. Toate rapoartele sunt

³²³ Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, *op. cit.*, p.5.

³²⁴ Ibidem.

³²⁵ Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare al alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

³²⁶ Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare al alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

înregistrate și îndosariate. Rapoartele generale finale ale AEP sunt publicate și pe website. Rapoartele sunt, în general, comprehensibile și asigură supervizarea necesară asupra instituției, conducerii și angajaților.³²⁷

AEP dă, în general curs solicitărilor din partea media sau a societății civile. De asemenea, organizează mai multe dezbateri pe subiecte de interes. Totuși, BEC nu pare a avea aceeași deschidere de a răspunde la întrebările cu privire la întârzieri/decizii/dispute ridicate de media sau de observatori.³²⁸

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea organismelor de management electoral?

În ceea ce privește reglementările cu privire la conflictul de interese, art. 41 din decizia nr. 2/ 19.03.2007, stipulează că prevederile cu privire la incompatibilitățile din legea nr. 7/2006 se aplică și în cazul persoanei Autorității, cu statut de funcționari publici. Declarațiile de interese trebuie completate și trimise responsabilului din instituție care le depune la ANI. În consecință, funcția lor este incompatibilă cu orice alt post public sau privat, remunerat sau nu, cu excepția posturilor sau activităților în cadrul sistemului de educație³²⁹. Un funcționar public este numit consilier de etică și acesta își raportează activitatea la Agenția Națională a Serviciilor Publice. Mai mult, relațiile ierarhice directe dintre soți și dintre rude de gradul I sunt interzise. Nu există un cod specific de conduită pentru angajații AEP, iar conducerea instituției nu consideră că ar fi nevoie de unul. Personalul nu trebuie să semneze un contract, o declarație, sau să depună un jurământ de respectare a principiilor independenței, imparțialității, integrității, transparenței, eficienței, profesionalismului și orientării către servicii în îndeplinirea îndatoririlor lor.

³²⁷ Toate rapoartele sunt disponibile la <http://www.roaep.ro/ro/section.php?id=1&l2=20>.

³²⁸ Aceste probleme au fost declarate de către expertul interviuat. Ele apar, de asemenea, în rapoartele de monitorizare a alegerilor. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

³²⁹ Art. 8-10 din Legea nr. 7/ 2006 din 11/01/2006, republicată în Monitorul Oficial, Part I nr. 345/25.05.2009.

În ceea ce privește restricțiile post-ocupare, art. 45 din decizia menționată mai sus afirmă că prevederile cu privire la clauza de confidențialitate de la art. 26 din legea nr. 53/2003, amendată³³⁰, se aplică și personalului AEP. Astfel, pe durata și după încheierea perioadei de angajare, părțile vizate nu vor transmite date sau informații pe care le-au aflat pe durata exercitării funcției lor, sub condițiile enunțate în regulamentele interne și în contractele de muncă, individuale sau colective.

Totuși, experții apreciază că legea nu e comprehensivă în ceea ce privește integritatea membrilor birourilor electorale. Problema lipsei de claritate legislativă cu privire la independența și neafilierea politică a președinților și vicepreședinților birourilor electorale din cadrul secțiilor de votare (vezi indicatorul Resurse) are un efect negativ asupra integrității acestor oficiali.

În plus, soților și soțiilor și rudelor de sânge sau prin alianță până la gradul al II-lea inclusiv,³³¹ ale candidaților din alegeri le este interzis să fie membri ai birourilor electorale. (13-35/2008). Reprezentanților partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale, ca și celor ai organizațiilor minorităților naționale din birourile electorale nu le pot fi repartizate și nu pot exercita alte atribuții decât cele stipulate prin prezenta lege. Calitatea de membri ai unui organism electoral se va încheia, *de jure*, în cazul unei dispoziții de înfățișare în instanță pentru comiterea unei încălcări a legii electorale. Niciun cod de conduită nu există nici pentru birourile electorale, cu excepția legii electorale.

³³⁰ Legea nr. 53/2003 despre Codul Muncii din 24.01.2003, actualizată la data de 26.08.2005.

³³¹ Expert interviuat și rapoarte ale societății civile: Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare al alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php

Integritate (practică)

În ce măsură este integritatea organismului de management electoral asigurată în practică?

Conducerea AEP consideră legislația și practicile din sfera integrității ca fiind adecvate pentru reducerea corupției.³³² Nu a existat nicio investigație împotriva vreunui angajat al AEP.³³³

Totuși, observatorii interni au semnalat, pe durata tuturor momentelor electorale de după 1990, probleme importante cu privire la integritatea membrilor birourilor electorale din cadrul secțiilor de votare, începând cu relația dintre membri și candidați, partide și administrație și continuând cu realizarea de campanie electorală de către aceștia.³³⁴ Problemele au persistat în 2007, 2008 și 2009.³³⁵

Procesele de achiziții care preced alegerile ridică unele semne de întrebare. Reprezentanții AEP au solicitat unele derogări de la ordonanța achizițiilor publice, în special în ceea ce privește scurtarea deadline-urilor, pentru a putea să satisfacă cel mai bine nevoile de execuții de urgență în perioadele electorale. Ei au observat și că valoarea contractelor pentru software și materiale electronice nu este proporțională cu complexitatea lucrării cerute ofertanților, ci cu importanța momentului electoral și au solicitat reglementări adiționale pentru a reduce această tendință, care poate ridica prețurile, afectând astfel bugetul AEP și al Statului. Angajarea de către AEP de personal specializat în IT ar putea rezolva, de asemenea, problema și este una dintre soluțiile propuse de conducerea Autorității, după cum au declarat, însă nu au primit feed-back până acum. Situația a fost subliniată și de către organizații ale societății civile, precum IPP.³³⁶

³³² Declarat în timpul interviului cu un cercetător TI-Rmania.

³³³ Declarat în timpul interviului cu un cercetător TI-Rmania.

³³⁴ Raportul de Evaluare al Misiunii OSCE/ODHIR, 2004, p. 16, disponibil la www.osce.org/odhr/elections/romania/41455

³³⁵ Surse importante în această privință sunt rapoartele Asociației Pro Democrația de la diferite momente electorale. Toate disponibile la www.apd.ro/publicatii.php.

³³⁶ Comunicatul de presă este disponibil la <http://www.ipp.ro/pagini/interven355ia-institutului-pentru-pol.php?pg=1>

Reglementarea campaniei electorale (lege și practică)

Reglementează organismul de management electoral, în mod eficient, finanțările candidaților și partidelor politice?

Finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale este reglementată prin legea cu privire la finanțarea activităților partidelor politice și a campaniilor electorale (2006, ultima dată amendată în 2009). Organismul competent de control al finanțărilor campaniei electorale și al implementării legii este AEP, care exercită acum funcții care erau de competența Curții de Conturi, sub o legislație anterioară.³³⁷ Legea stabilește anumite interdicții și restricții, inclusiv un plafon pentru cheltuielile de campanie.³³⁸ Dacă limita e depășită, partidul sau candidatul independent va fi amendat. În plus, cel care depășește plafonul este obligat să plătească la bugetul de stat o sumă egală cu cea cu care l-a depășit. Candidații își pot finanța campaniile prin donații, care trebuie declarate la AEP și pot fi utilizate numai după ce a fost făcut acest lucru. Dezvăluirea și raportarea în legătură cu cheltuielile pentru campania electorală trebuie realizate doar după finalul alegerilor, în termen de 15 zile de la publicarea rezultatului definitiv al acestora. Dacă este cazul, AEP poate cere documente adiționale în termen de încă 15 zile, iar în 30 de zile, trebuie să se pronunțe cu privire la complianța fiecărui candidat la prevederile legale. Deciziile AEP în implementarea acestei legi pot fi atacate la Curtea de Apel București.

Din păcate, experții sunt de părere că simplitatea legii și resursele limitate ale AEP fac controlul finanțărilor partidelor ineficient.³³⁹ Partidele nu au un cont special, dedicat administrării de fonduri pentru campania electorală și nu declară transferul banilor obținuți prin strângere de fonduri pentru campania

³³⁷ Curtea de Conturi își păstrează funcția de control al subvențiilor pe care partidele politice primesc de la bugetul de stat.

³³⁸ Pentru alegerile prezidențiale, limita de cheltuieți maxime pentru un partid sau alianță politică, care a nominalizat un candidat prezidențial înregistrat, sau pentru candidații independenți, este de 25000 salarii minime. Salariul minim oficial pentru anul 2009 a fost de 600 lei (în jurul valorii de 140 Euro), astfel, limita de cheltuieți pentru fiecare partid sau alianță desemnatoare, sau candidat independent, a fost în jurul valorii de 3,5 milioane de euro

³³⁹ Expert interviuat și rapoarte ale societății civile: Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

electorală înainte ca aceasta să înceapă, ceea ce îngreunează foarte mult controalele AEP și îi conduce la descoperiri nesatisfăcătoare. Mai mult, rapoartele depuse de partide nu includ identitatea donatorilor și, din pricina lipsei de resurse pentru control ale AEP, există foarte puține verificări cu privire la respectarea cadrului legislativ cu privire la identitatea donatorilor și valoarea maximă permisă a donațiilor.

Un important semn de întrebare a fost ridicat de către media și societatea civilă, cu privire la donațiile și cheltuielile neînregistrate din campania electorală. Totuși, nici AEP, nici alte organisme ale statului nu au investigat la modul serios această problemă.³⁴⁰

Candidații din partea partidelor non-parlamentare s-au plâns de mai multe ori că legislația existentă favorizează partidele reprezentate în parlament, ex. cu privire la timpul de emisie sau la prevederile de finanțare a partidelor și campanie electorală.³⁴¹ Partidele non-parlamentare nu pot primi subvenții de stat și trebuie să se bazeze în întregime pe donații private.

Pe durata campaniilor electorale, atât în 2008, cât și în 2009, au fost amplasate panouri și bannere în care erau atacați candidații, fără a fi indicată sursa (încălcând art. 29 din legea cu privire la finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale). Partidele politice au lansat un număr de reclamații formale, în cursul a diferite campanii electorale din ultimii ani, cu privire la vandalizarea posterelor de campanie ale candidaților lor, în mai multe județe. Nereguli au apărut și în timpul mitingurilor electorale și al demonstrațiilor în aer liber. Incidentele au fost constatate atât de către observatorii internaționali de la Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, din cadrul OSCE, în 2009 și de către observatorii interni de la Asociația Pro Democrația.³⁴²

³⁴⁰ Expert interviuat.

³⁴¹ Dispozițiile legislative în favoarea partidelor parlamentare sunt multe. Partidele parlamentare au prioritate în nominalizarea membri ai birourilor electorale (de exemplu, Art. 14,. Legea nr. 35/2008), și la finanțarea publică (de exemplu, art. 14, Legea nr. 334/2006). Ei au, de asemenea, timp de emisie mai mare, conform Consiliului Național al Audio-Vizualului. Mai multe detalii cu privire la situația unui candidat independent sau al unui partid non-parlamentar pe site-ul web a candidatului Partidului Verde, Remus Cernea, <http://remuscernea.ro/>

³⁴² Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, România. Alegerile prezidențiale, 22 noiembrie și 6 decembrie 2009. Raport final, Varșovia, 17 februarie 2010, p. 8. Asociația Pro

Administrarea alegerilor (lege și practică)

Supervizează și administrează OME în mod eficient, liber și corect alegerile, asigurând integritatea procesului electoral?

Sarcinile Autorității legate de promovarea integrității, transparenței, responsabilității și reducerea corupției în țară sunt prezentate în art. 1, al. (2) din Decizia Parlamentului nr. 3/24.09.2008, care stipulează că Autoritatea asigură creșterea conștientizării cetățenilor, cu privire la procedurile electorale specifice și exercită control asupra finanțării partidelor politice și ale campaniilor electorale. De asemenea, în art. 3 din Decizia Parlamentului nr. 2/19.03.2007, se afirmă că Autoritatea are funcția de îndrumare, sprijin și control al autorităților guvernamentale și al propriilor structuri, în ceea ce privește organizarea de consultări electorale.

Incidența votanților care vin la secțiile de votare și sunt întorși din drum, refuzându-li-se dreptul la vot este rară. Totuși, mai multe probleme delicate legate de administrarea electorală rămân sub semnul întrebării: votul minorităților, în special comunitățile de etnie romă, secțiile speciale de votare și mecanismele de prevenire a fraudei (votului multiplu), listele electorale, votul din străinătate și capacitatea observatorilor de a-și îndeplini sarcinile.

Datorită vulnerabilității sociale a multor romi, comunitățile de etnie romă sunt vulnerabile în mod deosebit la cumpărarea de voturi. Mai mult, datorită faptului că un număr considerabil de romi nu au acte de identitate, ei nu pot nici vota.³⁴³

Pe de altă parte, votanții care erau consemnați la pat, la domiciliu, dar în afara zonei deservite de secțiile lor de vot au fost, efectiv, privați de acest drept, neputându-se servi de o urnă mobilă, care, prin lege, nu poate părăsi zona

Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

³⁴³ Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, *op. cit.*, p. 17.

circumscrisă secției de votare, însă nu puteau beneficia nici de secțiile de votare speciale din spital, fiind la domiciliu.³⁴⁴

În ciuda faptului că există două autorități care împart responsabilitatea (administrația locală și AEP) în ceea ce privește verificarea listelor electorale și aceste responsabilități sunt bine determinate, există mai multe probleme cu privire la aceste liste. Fără a pune la îndoială acuratețea globală a listei de alegători,unii interlocutori și-au exprimat preocuparea cu privire la problema migrației neînregistrate,atât în interiorul României, cât și în afară.³⁴⁵ În special, ei au semnalat riscul impersonării acestora și votării multiple în numele cetățenilor despre care se știe că locuiesc în altă parte decât la reședință.³⁴⁶

Turismul electoral, anume grupurile organizate în vederea votării multiple, în diferite localități, a fost subiectul mai multor avertismente din partea media și societății civile. Până la primul tur de scrutin al alegerilor prezidențiale din 2004, alegătorii puteau vota la orice secție, dacă se găseau în afara localității de reședință. După acuzații de nereguli însemnate, BEC a decis limitarea numărului de secții speciale de votare pentru al doilea tur de scrutin alegerilor prezidențiale din 2004. În cazul referendumului din 2007, cu privire la suspendarea președintelui și al alegerilor pentru Parlamentul European din 2009, alegătorii au putut din nou vota în orice secție de vot, dacă se aflau departe de locul de reședință.

Pentru alegerile prezidențiale trecute, din 2009, de regulă, cetățenii votau în secțiile de vot care le deserveau zona de reședință permanentă. Totuși, alegătorii care, în ziua alegerilor, se găseau în afara localității de reședință, puteau vota în oricare dintre cele 3,359 de secții speciale de votare de pe teritoriul țării. În plus, pentru a preveni „turismul electoral”, membrii birourilor din cadrul secțiilor de votare care au fost nominalizați de partide aveau dreptul să copieze informația de pe lista suplimentară cu alegători, într-un efort de a

³⁴⁴ Asociația Pro Democrația, Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

³⁴⁵ Aproximativ 3 milioane de alegători înregistrați sunt estimați a locui în străinătate, dar rămân înscriși pe listele electorale în locul lor de reședință înregistrată în România. Astfel de alegători sunt eliminați doar în cazul în care își înregistrează reședința permanentă în străinătate cu misiunea diplomatică românească respectivă.

³⁴⁶ Rezultatele anchetei sunt disponibile la: http://www.apd.ro/files/sondaj_privind_fraudarea_alegerilor_mai-nov2009.html.

crește supravegherea asupra și încrederea în procesul de vot. Totuși, observatorii interni și internaționali nu puteau cere o copie a acestor informații, din pricina protejării informațiilor personale ale alegătorilor. O verificare comparativă nu a fost făcută niciodată.³⁴⁷

Votul din afara țării a devenit o problemă importantă în timpul ultimelor alegeri parlamentare din 2009. Datorită faptului că procedurile de vot erau, în esență, aceleași ca și în cazul secțiilor speciale de votare, în general, votul celor din afara țării ridică două tipuri de probleme: (1) votul nu este accesibil tuturor cetățenilor români din afara țării, ci numai celor care locuiesc în apropierea misiunilor diplomatice, (2) există întotdeauna avertismente din partea societății civile cu privire la independența secțiilor de votare și afilierea lor la partidul de guvernământ.

Observatorii interni și media au obiectat și la prevederile legii cu privire la comportamentul lor în interiorul secțiilor de votare. Legea stipulează că reprezentanții media și observatorii nu au dreptul să părăsească zona din cadrul secției de votare indicată de președintele biroului electoral din cadrul acesteia, pentru a nu deranja procesul de votare. Prevederea permite președinților acestor birouri să facă abuz de poziția în care se află și să limiteze drepturile observatorilor și ale reprezentanților media de a observa în mod propriu-zis procesul.³⁴⁸ În plus, mai multe ONG-uri au avertizat în mod public că partidele politice ar putea încerca să-și acrediteze activiștii pentru a trece drept observatori ONG.³⁴⁹ Observatorii ODHIR au confirmat această situație, deoarece au intrat în contact cu observatori care recunoșteau că reprezintă interesele anumitor candidați.³⁵⁰

Incidentul arată că organismele de management electoral, AEP, însărcinate cu acceptarea organizării și Birourile electorale județene, responsabile cu acreditarea observatorilor, nu pot asigura respectarea legii, mai exact, nu pot verifica afilierea efectivă la partide a observatorilor interni.

³⁴⁷ Comunicatul de presă este disponibil la <http://www.apd.ro/comunicat.php?id=231>.

³⁴⁸ Comunicatul de presă este disponibil la <http://www.apd.ro/comunicat.php?id=194>.

³⁴⁹ Comunicatul de presă este disponibil la <http://www.apd.ro/comunicat.php?id=221>

³⁵⁰ Misiunea Limitată de Observare Electorală OSCE/ODIHR, *op. cit.*, pp. 17-18.

6.7. AVOCATUL POPORULUI

REZUMAT

Performanța Avocatului Poporului este nesatisfăcătoare având în vedere sarcinile îndeplinite, deoarece se poate observa o limitare a reactivității instituției și o limitare a eforturilor de îndeplinire a misiunii, deși un număr foarte mare de petiții îi sunt înaintate. Impactul activității sale este zero, iar rezultatele reale în ceea ce privește sistemul legislativ și practica instituțiilor care îi lezează pe cetățeni nu s-a schimbat în urma activităților Avocatului Poporului.

Imposibilitatea de a satisface în întregime rolul exhaustiv prevăzut de lege pare să fie legată de faptul că Avocatul Poporului nu este ținut responsabil într-o măsură suficient de mare. Parlamentul are un interes scăzut în a ține Avocatul Poporului responsabil pentru performanțele sale.

Apreciem pozitiv faptul că România are prevederi legale adecvate menite să asigure transparența funcționării administrației Avocatului Poporului, iar resursele sunt evaluate ca fiind destul de bune.

Avocatul Poporului					
Scorul Mediu al Pilonului: 41,67 / 100					
		Situație curenta		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 66,67 / 100	Resurse	-	75	-	25
	Independență	75	50	25	50
Guvernare 58,33 / 100	Transparență	75	50	25	50
	Responsabilitate	50	25	50	75
	Mecanisme de asigurare a integrității	75	75	25	25
Rol 0 / 100	Investigare	0		100	
	Promovarea bunelor practici	0		100	

STRUCTURA ȘI ORGANIZAREA

România a instituit Avocatul Poporului din 1991, când a fost adoptată noua Constituție a României (în articolele 58-60), ca Instituția Avocatului Poporului, care a fost fondată și a început să funcționeze după adoptarea și implementarea legii sale organice nr. 35/1997.

Ombudsman-u, alias Avocatul Poporului, primește și ia decizii cu privire la reclamații înaintate de persoane care se simt nedreptățite de către autoritățile administrației publice, prin violarea drepturilor sau libertăților acestora cetățenești. El urmărește soluționarea legală a reclamațiilor primite, emite opinii, la cererea Curții Constituționale, de a trimite înaintea acesteia orice caz de neconstituționalitate a vreunei legi, înainte ca ea să fie promulgată, trimitând, de asemenea, înainte Curții Constituționale, orice obiecție de neconstituționalitate cu privire la legi și ordonanțe.

Cei patru adjuncți ai Avocatului Poporului își desfășoară activitatea în următoarele arii de specializare:

1. Drepturile Omului, oportunități egale, culte religioase și minorități naționale;
2. Drepturile Copilului, familie, tineri, pensionari, persoane cu dizabilități;
3. Armată, justiție, poliție, penitenciare;
4. Proprietate, muncă, asistență socială, taxe și impozite.

Instituția are 14 birouri teritoriale, organizate ca număr pe criteriile teritoriale ale Curții de Apel.

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură are Avocatul Poporului, sau echivalentul său, resursele necesare atingerii scopurilor sale în practică?

Instituția Avocatului Poporului (Ombudsman) este prevăzută cu un buget independent și suficient, ca și cu o bază de resurse umane, juridice și infrastructurale adecvate îndeplinirii scopurilor sale. El are un buget propriu, care este parte integrală din bugetul de stat. El acoperă și funcționarea celor 14 birouri teritoriale și salariile celor 99 de angajați.

Instituția are suportul financiar adecvat, compus din: 5.570.000 RON³⁵¹, conform Bugetului de Stat pe 2011, Anexa nr. 3, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 879 bis. (1,310,600 euro).

Finanțarea este percepută ca adecvată și suficientă³⁵² de către fostul angajat interviuat, dar conform unuia dintre adjuncții Avocatului Poporului³⁵³, finanțarea alocată administrației din bugetul de stat este mai redusă decât cea solicitată (în ciuda faptului că suma finanțării a crescut în mod constant în ultimii zece ani). Acest nivel de finanțare e considerat de către adjunct ca o limitare impusă sediului central de a angaja mai mult de trei șoferi și e considerată a fi un impediment în calea participării personale a Avocatului

³⁵¹http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/buget2011/Avocatul_Poporului.pdf

³⁵² Al doilea interviu, cu un fost angajat al Avocatului Poporului.

³⁵³ Interviul cu doamna Erzsébet DÁNÉ, Adjunctul Avocatului Poporului pe drepturile omului, egalitatea de șanse, minorități și culte religioase naționale.

Poporului și a adjuncților acestuia în anchetele din mediul rural. O altă limitare e considerată a fi legea care interzice instituțiilor publice din ultimii ani să achiziționeze aparatură electronică, mobilier și alte echipamente, datorită restricțiilor bugetare impuse de criza economică.

O arie problematică subliniată de adjunctul Avocatului Poporului este faptul că instituția are o serie de fluctuații de personal, considerate a fi o situație comună instituțiilor bugetare. Și fostul angajat consideră că există o fluctuație mare de personal în cadrul instituției.

Conform amendamentelor noii reguli din 2003, au fost particularizate prevederile constituționale cu privire la adjuncții Avocatului Poporului.

Cei patru adjuncți trebuie să fie profesioniști cu calificări înalte, ei având responsabilități independente, precum:

1. Erzsébet DÁNÉ : drepturile omului, oportunități egale, minorități și culte religioase naționale

2. Mihail Profir Stelian GONDOȘ : Drepturile Copilului, familie, tineri, pensionari, persoane cu dizabilități

3. Valer DORNEANU : armată, justiție, poliție, penitenciare

4. Ionel OPREA : Proprietate, muncă, asistență socială, taxe și impozite

Conform informațiilor oficiale, numărul total al personalului include 90 de oameni calificați, printre care se află experți bine pregătiți și experți consilieri și încă nouă angajați suplimentari (pentru curățenie și șofat).

Adjunctul Avocatului Poporului consideră³⁵⁴ că lucrează cu un staff deficitar, cu toate că volumul petițiilor este dublu față de anii trecuți. Din 2010, Avocatul Poporului a primit o nouă atribuție, cea de a promova apelul pe puncte din lege, însă nu au primit personal calificat pentru îndeplinirea acestei sarcini. Ca apreciere per total, adjunctul consideră bugetul ca fiind insuficient.

Rapoartele de activitate din ultimii doi ani arată că membrii și angajații beneficiază de training permanent și de seminarii specializate pe domenii de activitate (prin diferite programe de training, cursuri postuniversitare în domeniul juridic, traininguri internaționale scurte în Olanda, Regatul Unit sau

³⁵⁴ idem

Franța, obținute ca rezultat al cooperării cu Avocații Poporului internaționali și traininguri interne, cu participarea experților și reprezentanților internaționali din partea Avocatului Poporului olandez).

Un aspect foarte important este colaborarea și schimbul de experiență cu Avocații Poporului din diferite țări și cu asociații specializate. Instituția e implicată în activitatea diferitelor structuri de Avocați ai Poporului (Institutul European al Avocatului Poporului, Institutul Internațional al Avocatului Poporului, Asociația Francofonă de Mediatori și Avocați ai Poporului), dar și în alte activități care implică schimburi de experiență cu Avocații Poporului din Olanda, Franța, Spania, Republica Cehă, Azerbaidjan, Germania, Albania).

Adjunctul³⁵⁵ subliniază că fiecare departament a primit training intern și are o bibliotecă bine dotată, însă acest lucru nu este suficient și există preocuparea permanentă pentru îmbunătățirea competențelor și a dezvoltării profesionale. Pe de altă parte, fostul angajat³⁵⁶ afirmă că există oportunități adiționale în străinătate, însă ele nu sunt valorificate cum trebuie.

Independența (lege)

În ce măsură este Avocatul Poporului independent prin lege?

Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanului) este înființată prin prevederi care se găsesc atât în Constituția României, adoptată în anul 1991 (art. 58-60) și în legi³⁵⁷. Legea sa organică este legea nr. 35/1997. Rolul fundamental al

³⁵⁵ Interviu cu doamna Erzsébet DÁNÉ, Adjunctul Avocatului Poporului pe drepturile omului, egalitatea de șanse, minorități și culte religioase naționale.

³⁵⁶ Al doilea interviu, cu un fost angajat al Avocatului Poporului.

³⁵⁷ Legi și reguli pentru Avocatul Poporului. Legea nr 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, Nr. 844 din 15 septembrie, 2004; Regulamentul privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, Nr. 922, din 11 octombrie, 2004; Legea nr 206/1998 pentru aprobarea afilierii instituției Avocatului Poporului la Institutul Internațional al Ombudsmanului și Institutului Ombudsmanului European, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, Nr. 445, din 23 noiembrie, 1998; Legea nr 554/2004 privind procedura administrativă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, Nr. 1154, din 7 decembrie, 2004; Legea nr 170/1999 pentru aprobarea afilierii instituției Avocatul Poporului Asociației Ombudsmanilor și Mediatorilor vorbitori de limba franceză, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, Nr. 584, din 30 noiembrie, 1999.

Avocatului Poporului este de a proteja drepturile și libertățile cetățenilor, în special în relație cu autoritățile publice, mai ales cu executivul.

Independența Avocatului Poporului este garantată prin lege, în termenii numirii de către majoritatea parlamentară, și a restricționării altor activități, durata mandatului, atât al Avocatului Poporului, cât și al adjuncților, fiind de 5 ani, acest mandat putând fi reînnoit o singură dată³⁵⁸.

Avocatul Poporului își va exercita atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor ale căror drepturi sau libertăți au fost încălcate, în limitele stabilite de lege (Art. 59 din Constituție). Autoritățile publice au obligația de a oferi Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale.

Fiind, prin definiție, o autoritate publică, autonomă și independentă de orice altă autoritate publică, pentru a-și asigura independența, Avocatul Poporului are propriul buget, care este o parte integrală din bugetul de stat. Pe de altă parte, în exercițiul funcției sale, Avocatul Poporului nu va substitui nicio altă autoritate publică.

Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ; nimeni nu poate obliga Avocatul Poporului să-i urmeze instrucțiunile sau ordinele.

Avocatul Poporului este asistat de patru adjuncți, specializați pe domenii de activitate și numiți de către Birourile Permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, în urma nominalizării lor de către Avocatul Poporului și cu avizul Comisiei Juridice a celor două Camere ale Parlamentului. Aceștia își desfășoară activitatea în următoarele arii de specializare:

1. Drepturile Omului, oportunități egale, minorități și culte religioase naționale
2. Drepturile Copilului, familie, tineri, pensionari, persoane cu dizabilități
3. armată, justiție, poliție, penitenciare

³⁵⁸ Constituția României (Art. 58): *Numire și Rol. (1) Avocatul Poporului este numit pentru un mandat de 5 ani, în scopul de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice. Adjuncții Avocatului Poporului vor fi specializați pe domenii de activitate. (2) Avocatul Poporului și Adjuncții ei/lui nu pot îndeplini nici o altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.*

4. proprietate, muncă, asistență socială, taxe și impozite

Criteriile pentru angajarea adjuncților sunt clare din punct de vedere profesional, însă nu la fel de strict aplicate, apreciază fostul angajat.

Regulile de numire, puterile și responsabilitățile administrației sunt detaliate în Constituție și în legea organică. Parlamentul numește Avocatul Poporului și patru adjuncți, propunerile de candidați fiind făcute de către Biroul Permanent al Camerei Deputaților și al Senatului, la recomandarea grupurilor parlamentare din cele două Camere ale Parlamentului.

Conform Constituției României, Avocatul Poporului este selectat dintre personalitățile care îndeplinesc cerințele necesare, formulate pentru judecătorii Curții Constituționale și numit în funcție de către cele două Camere ale Parlamentului, în ședință comună, pe un mandat de 5 ani, care poate fi reînnoit o singură dată.

Avocatul Poporului și adjuncții săi nu vor îndeplini alte funcții publice sau private, cu excepția posturilor de predare în învățământul superior. În timpul celui de-al doilea interviu, cu un fost angajat al Avocatului Poporului, persoana și-a exprimat opinia că acele restricții nu sunt la fel de clare, deoarece persoanele numite pot fi avut un trecut politic cu ani înaintea.

Avocatul Poporului este comparabil, ca salariu și stimulente (inclusiv drepturi de pensie) cu alți oficiali de nivel înalt, iar adjuncții săi sunt similari șefului departamentului de personal din cadrul Parlamentului.

Nivelul salarial urmărește să asigure neutralitatea prin lege,³⁵⁹ astfel: *“Biroul Avocatului Poporului va fi tratat ca rang, salariu și condiții de pensionare precum poziția de ministru, iar adjuncții Avocatului Poporului vor fi tratați ca rang, salariu și condiții de pensionare precum funcția de secretar de stat, cu toate drepturile ce decurg din asta. Funcțiile de management și de conducere din cadrul instituției sunt similare cu cele din Parlament”*.

În exercitarea puterilor sale, conform legii, Instituția Avocatului Poporului înființează birouri teritoriale organizate, ca număr, pe criteriile teritoriale ale Curții de Apel. Numărul total al staff-ului specializat e de 90.

³⁵⁹ Art .36, Legea 35/1997 revizuită.

Secretarul General, ca șef al personalului, asigură, prin delegare, continuitatea conducerii, stabilitatea funcționării instituției și a relațiilor funcționale din cadrul ei.

Personalul specializat din instituție, format din consilieri și experți, e considerat a fi echivalent cu personalul din structurile specializate din Parlament. Avocatul Poporului are unică jurisdicție în numirea oamenilor³⁶⁰, angajarea se face prin concurs, iar recrutarea, pe bază de competență. Concursul constă în: o parte teoretică, de operare a computerului și limbi străine. Există evaluări anuale ale personalului, sub aspectul motivației și al stimulentei.

Activitatea personalului este reglementată de regulamentul funcționarilor publici, cu privire la stabilitate și la revocarea din funcție fără o justificare relevantă.

Avocatul Poporului are puterea de a numi și a revoca personalul (nu există nicio comisie de servicii publice). Personalul este protejat de către legea funcționarilor publici de a fi revocați fără justificări relevante. Avocatul Poporului se bucură de aceeași protecție ca și orice alt ministru, pentru acte săvârșite conform legii, prin legea nr.115/1999, a responsabilității ministeriale.

Pentru a proteja împotriva revocării arbitrare din funcție, mandatul Avocatului Poporului poate înceta înainte de sfârșitul termenului, conform unor prevederi legale limitate³⁶¹:

(1) în cazul demisiei, revocării din funcție, incompatibilității cu altă funcție publică sau privată, inabilității de a-și îndeplini funcția pe o durată mai mare de 90 de zile, certificată în urma unui consult medical de specialitate, sau decesului.

(2) revocarea din funcție a Avocatului Poporului, în urma unei încălcări a Constituției și a legilor, va fi realizată de către Senat și Camera Deputaților, în sesiune comună, cu majoritatea voturilor senatorilor și deputaților, la propunerea Birourilor Permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, bazată pe Comisia Juridică comună a amândurora.

³⁶⁰ Interviu cu doamna Erzsébet DÁNÉ, Adjunctul Avocatului Poporului pe drepturile omului, egalitatea de șanse, minorități și culte religioase naționale.

³⁶¹ Articolul 9, Legea 35/1997 revizuită.

(3) Demisia, incompatibilitatea, inabilitatea de a-și îndeplini funcția sau decesul trebuie constatate de către Birourile Permanente ale amânduror Camere ale Parlamentului nu mai târziu de 10 zile după instalarea respectivului factor care determină revocarea mandatului Avocatului Poporului.

Există suficiente garanții în lege, după cum am menționat mai sus, astfel încât Avocatul Poporului să nu poată fi acuzat pentru acte săvârșite conform mandatului.

Activitatea Avocatului Poporului este de natură publică, dar la cererea persoanelor ale căror drepturi și libertăți au fost încălcate, sau din motive bine întemeiate, acesta poate decide cu privire la caracterul confidențial al activității sale. Avocatul Poporului își exercită îndatoririle din oficiu sau în urma petiției persoanelor nedreptățite.

Avocatul poporului și adjuncții săi nu răspund juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinesc, cu respectarea legii, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de prezenta lege. (Art 27. Law 35/1997).

Pe durata mandatului său, Avocatul Poporului poate fi investigat și acuzat de delict penale, altele decât cele menționate în art. 30, dar nu poate fi reținut, percheziționat sau arestat fără acordul amânduror Camere ale Parlamentului³⁶². Adjuncții pot fi investigați și acuzați de delict penale, altele decât cele prevăzute în art. 30, dar nu pot fi reținuți, percheziționați sau arestați fără acordul Avocatului Poporului³⁶³. Dacă Avocatul Poporului sau adjuncții săi sunt arestați sau acuzați de delict penale, aceștia vor fi suspendați din funcție, până la decizia finală a instanței.

Activitățile Avocatului Poporului sunt supuse analizei judiciare de către instanțe și doar în 2010, un număr de 33 de reclamații au fost înaintate în justiție de către petenți nemulțumiți de răspunsul sau acțiunile acestuia.

Avocatul Poporului poate face apel în instanță pentru a-și reafirma puterile acordate prin lege. Înainte de a lua această măsură, există mai multe alte acțiuni potențiale, de natură administrativă, sub forma cărora poate reacționa.

³⁶² Articolul 31, Legea 35/1997

³⁶³ Idem

Independența (practică)

În ce măsură funcționează Avocatul Poporului independent în practică?

Amândouă persoanele intervievate apreciază că Avocatul Poporului este complet independent.

Adjunctul Avocatului Poporului intervievat consideră că acesta poate funcționa și funcționează într-un mod nepărtinitor. Chiar dacă coaliția de guvernare are dreptul să propună un candidat pentru postul de Avocat al Poporului, nu există dovezi consistente de imixtiune politică după nominalizare. El pare să funcționeze liber de orice intervenție. Fostul angajat³⁶⁴ și-a exprimat o opinie contrară cu privire la influența politică aplicată asupra celor patru adjuncți ai Avocatului Poporului, aceștia fiind nominalizați de grupurile politice din Parlament.

Nu există nicio dovadă că în cursul funcționării instituției, vreunul dintre Avocații Poporului în exercițiul funcției ar fi fost implicați în activități politice sau alte activități interzise prin lege.

Fostul Avocat al Poporului, dl. Ioan Muraru, a fost numit de către Senatul României pe data de 4 octombrie 2001 și reales de către Parlamentul României pe data de 10 mai 2006, pentru încă un mandat de cinci ani.

Dl. Muraru este și profesor de Drept constituțional și instituții politice la Facultatea de Drept din cadrul Universității București. El este un fost judecător al Curții Constituționale din România (1992 - 2001) și fost președinte al acesteia (1995 - 1998).

Nu există nicio dovadă că Avocatul Poporului sau vreunul dintre adjuncți au fost revocați înainte de termen. Printre foștii angajați ai Avocatului Poporului, în 2010, se numărau trei persoane nemulțumite de deciziile administrative, care au chemat instituția în instanță.

Reclamațiile – petițiile pot fi înaintate fără teamă de consecințe, existând suficiente garanții în lege: orice individ, indiferent de cetățenie, rasă, vârstă, sex, afiliere politică sau credință religioasă poate petiționa Avocatul Poporului, cu condițiile menționate mai sus.

³⁶⁴ Al doilea interviu, cu un fost angajat al Avocatului Poporului.

Între timp, atribuțiile Avocatului Poporului, în vederea apărării drepturilor și libertăților cetățenilor, pot fi îndeplinite la cerere sau din oficiu.

Transparența (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure posibilitatea publicului de a obține informații relevante cu privire la activitățile și procesele de decizie ale Avocatului Poporului?

Avocatul Poporului, adjuncții acestuia și angajații care lucrează sub autoritatea lor desfășoară activități de interes public. Există prevederi în lege conform cărora, la cererea petentului sau din motive justificate, Avocatul Poporului poate decide să păstreze confidențialitatea asupra activităților sale³⁶⁵.

Conform prevederilor generale, Avocatul Poporului, ca orice altă instituție publică din România, este supus legii nr. 544/2001, *cu privire la liberul acces la informația publică*. *Legea nr. 544/2001 asigură accesul liber și neîngrădit al populației la orice informație de interes public, ca unul dintre principiile fundamentale al relațiilor dintre cetățeni și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României. Prin autoritate sau instituție publică, legea definește orice instituție sau autoritate care utilizează sau administrează resurse financiare publice (inclusiv companiile naționale autonome și orice companie sub jurisdicția autorităților publice locale sau centrale). Definiția informației publice este, prin lege, „orice informație care privește sau provine din activitățile autorităților și instituțiilor publice, indiferent de mediul sau de forma de exprimare a acesteia” și de asemenea, „informațiile cu privire la date personale cuprind orice informație care se referă la o persoană fizică identificată sau identificabilă.”*

Informația solicitată poate include, dar nu este limitată la: descoperiri, proceduri, termeni, recomandări, rapoarte și buget.

Rapoartele anuale ale Avocatului Poporului sunt prezentate comisiilor Parlamentare și apoi votate în plen. Rapoartele sunt publice și reprezentanții media și publicul sunt autorizați să participe la ședințele parlamentare atunci când sunt votate aceste rapoarte.

³⁶⁵ Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr 844 din 15 septembrie, 2004, articolul 3

Pentru a evita comportamentul arbitrar, dreptul indivizilor de a înainta petiții este, de asemenea, limitat la cazurile prevăzute prin aceeași lege³⁶⁶.

Pe de altă parte, fostul angajat a exprimat o opinie critică asupra calității informației care nu acoperă problemele cele mai sensibile în legătură cu soluționarea petițiilor, instituția concentrându-se mai mult pe date cantitative cu privire la activitate lor.

Legea³⁶⁷ include prevederi extensive cu privire la transparența activităților administrației Avocatului Poporului. Avocatul Poporului, ca toate instituțiile publice din România, trebuie să dezvăluie informația solicitată de către orice persoană interesată, în 10 zile de la primirea unei astfel de solicitări sau în cazul complexității ridicate, termenul poate fi extins la 30 de zile (legea nr. 544/2001, Art. 7: “(1) *Autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să răspundă în scris la solicitarea de informații publice, în termen de 10 zile de la eveniment sau în 30 de zile de la înregistrarea solicitării, depinzând de dificultatea, complexitatea, volumul de documentație și urgența solicitării. Dacă timpul necesar pentru identificarea și diseminarea informației solicitate depășește 10 zile, răspunsul va fi comunicat solicitantului în 30 de zile, cu aviz scris în legătură cu acest lucru, emis în 10 zile. (2) Refuzul de a motiva și comunica informația cerută este comunicat în 5 zile de la primirea solicitării. (3) Solicitarea și obținerea informației de interes public poate fi realizată și în format electronic, dacă sunt îndeplinite condițiile tehnice”).*

Avocatul Poporului și adjuncții săi sunt obligați prin lege să completeze o „declarație de interese”³⁶⁸, și să-și declare averea în mod public, ei fiind supuși

³⁶⁶ Legea include în categoria actelor administrative care fac obiectul activității instituției Avocatul Poporului și pe cele ale *corporațiilor publice (regie autonomă)*. Actele care fac obiectul petițiilor: *Acte ale autorităților publice administrative și fapte care încalcă drepturile și libertățile constituționale ale persoanelor fizice* vor fi obiect de petiționare. *Refuzul de către organele administrației publice și emiterea tardivă a actelor* sunt considerate echivalente cu actele administrative. Petiții în ceea ce privește următoarele acte *nu fac obiectul de activitate* al Avocatului Poporului și vor fi respinse fără motivare: actele emise de Camera Deputaților, Senat sau de Parlament; actele și faptele deputaților și senatorilor; actele și faptele președintelui României; actele și faptele Guvernului; actele și faptele Curții Constituționale; actele și faptele președintelui Consiliului Legislativ; actele și faptele autorităților judiciare.

³⁶⁷ Legea nr. 544/2001 cu privire la liberul acces la informațiile de interes public.

³⁶⁸ Legea nr. 161 / 2003 privind măsurile pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor și întreprinderilor publice, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial Nr. 279 din 21 aprilie, 2003

prevederilor aplicabile în cazul înalților oficiali care exercită funcții publice, cu privire la conflictul de interese (Art. 99, c).

Conform legii, acele declarații sunt publicate pe pagina web a instituției.

Nu există reglementări cu privire la implicarea publicului în activitățile Avocatului Poporului (ex. consiliu public, comitet de consiliere, consultații publice), iar fostul angajat a insistat asupra aprecierii că Avocatul Poporului nu a arătat, în ultimii ani, un interes clar pentru acest lucru.

Transparența (practică)

În ce măsură există transparență în activitățile și procesele decizionale ale Avocatului Poporului, în practică?

Descoperirile cu privire la transparența funcționării pe parcursul ultimilor ani (raportul de activitate din 2009 și 2010) au fost, în cea mai mare parte, pozitive, luând în considerare volumul de comunicare. Până aici, conținutul acelor date nu este întotdeauna relevant pentru activitatea de bază sau pentru îndeplinirea misiunii instituției Avocatului Poporului.

În mod sintetic, rapoartele anuale de activitate ale Avocatului Poporului pe ultimii doi ani oferă date cu privire la:

- Organizarea și funcționarea juridică a Avocatului Poporului
- O privire de ansamblu asupra activității de pe parcursul anului.
- Sondaje și recomandări – mijloace de intervenție specifice ale Avocatului Poporului pentru fiecare domeniu de activitate, după cum dictează legea.
- Activitatea birourilor teritoriale ale Avocatului Poporului
- Activitatea Avocatului Poporului cu privire la constituționalitatea legilor și ordonanțelor
- Procesele, problemele juridice ale instituției
- Relațiile cu alți Avocați ai Poporului, cu instituții similare și cu media.
- Resursele, în termeni de structură și de plan de establishment, resurse bugetare și materiale consumate în fiecare an, informații de audit și gestionare a riscului.

Raportul pe an 2010³⁶⁹ include și o privire de ansamblu asupra: proiectelor comune pentru studenții în practică, aparițiilor media, publicațiilor, newsletter-urilor, emisiilor radio și TV, relațiilor cu media și activităților comune, împreună cu societatea civilă. O singură întârziere temporală cu privire la răspunsul la o petiție a fost menționată în timpul interviurilor, conform adjunctului Avocatului Poporului³⁷⁰.

Cele mai multe informații sunt disponibile pe internet, pe website-ul Avocatului Poporului. Website-ul³⁷¹ conține, în prezent, tipuri diferite de informație, inclusiv procedura și condițiile de adresare către Avocatul Poporului, dar și informații și cifre cu privire la tipurile diferite de petiții, studii de caz asupra modului în care acestea au fost rezolvate, statistici și linkuri către resurse publice. Rapoartele de activitate anuale sunt și ele publicate pe website.

Avocatul Poporului și adjunctii săi aplică legea, furnizând „declarația de interese”, conform acesteia, declarația fiind publicată pe pagina de web a instituției.

Declarația de interese este făcută pe responsabilitatea proprie cu privire la funcțiile și activitățile pe care le îndeplinesc, cu excepția celor în legătură cu funcția publică în exercițiu.

Funcțiile și activitățile incluse în declarația lor de interese sunt:

- a) pozițiile lor în asociații, fundații și alte organizații nonguvernamentale sau în partide politice.
- b) activitățile profesionale plătite;
- c) calitatea de membru sau asociat în cadrul unei companii, inclusiv banci sau alte instituții de credit, financiare sau de asigurări

Conform rapoartelor anuale de activitate din 2009 și 2010, Avocatul Poporului are consultări regulate și proiecte comune cu autoritățile locale și societatea civilă. Un număr de studenți au făcut practică în această instituție.

³⁶⁹<http://www.avp.ro/raport%202010/raport%202010%20avocatul%20poporului.pdf>

³⁷⁰Interviu cu doamna Erzsébet DÁNÉ, Adjunctul Avocatului Poporului pe drepturile omului, egalitatea de șanse, minorități și culte religioase naționale.

³⁷¹<http://www.avp.ro/>

Activitatea de bază cu ONG-urile este desfășurată de către birourile teritoriale și aproape de comunități. Ei au proiecte pentru sporirea conștientizării publice și dezbateri publice cu privire la Drepturile Omului și la activitatea Avocatului Poporului în general.

În practică, Avocatul Poporului și adjuncții săi își fac publice declarațiile de avere. Acestea sunt disponibile pe pagina de web a instituției.

Transparența a fost astfel, în general, asigurată; Avocatul Poporului funcționează, în general, într-o manieră transparentă și ține conferințe de presă frecvente, pentru a informa publicul cu privire la activitatea sa.

Responsabilitatea (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure faptul că Avocatul Poporului trebuie să raporteze și să răspundă pentru acțiunile sale?

Art. 21 din legea nr. 35/1997 susține că:

“(1) În exercițiul funcției sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse supervizării parlamentare sau vreunui control judiciar.

(2) Prin recomandări, Avocatul Poporului informează autoritățile administrației publice cu privire la ilegalitatea unor acte sau fapte administrative. Tăcerea administrației publice și emiterea tardivă de documente sunt considerate acte administrative”.

Rapoartele Avocatului Poporului pot conține recomandări cu privire la legislație sau măsuri de orice altă natură pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor (Constituția României, Art. 60- Raportul înaintea Parlamentului). Alte prevederi se găsesc în Art. 5 din legea nr. 35/1997: Rapoartele trebuie să includă informații cu privire la activitatea Avocatului Poporului. Ele pot conține recomandări de amendare a legislației sau alte măsuri ce urmăresc a proteja drepturile și libertățile cetățenilor.

Pentru a evita un comportament arbitrar sau subiectiv al Avocatului Poporului, legea³⁷² stabilește limite și situații în care petițiile nu pot fi luate în considerare:

³⁷² Legea 35/1997 privind nr organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, Nr. 844 din 15 septembrie, 2004.

- Atunci când problema nu este de competența Avocatului Poporului;
- Dacă petiția este anonimă sau înaintată în numele unei alte persoane, fără acordul acesteia;
- Dacă petiția este înaintată după mai mult de un an de la data incidentului sau de la data la care petentul l-a luat la cunoștință;
- Avocatul Poporului poate respinge, cu o motivație solidă, petițiile care sunt lipsite de substanță.

Înainte de sesiunile în plen, Raportul este dezbătut în Comitetele Permanente ale celor două Camere, care își elaborează propriul raport cu privire la descoperirile din raportul Avocatului Poporului, inclusiv recomandări pentru Plen de a adopta sau respinge raportul acestuia. Nu există o dezbateră reală în plen, dar conform regulilor de procedură ale ședințelor comune, reprezentanții grupurilor parlamentare se pot adresa Avocatului Poporului pentru informații sau clarificări.

Rapoartele anuale de activitate ale Avocatului Poporului, într-un an calendaristic, sunt înaintate Parlamentului până la 1 februarie, anul următor³⁷³, pentru a putea fi dezbătute în sesiunea comună a ambelor Camere (Art. 60 din Constituție și Art. 5 din legea nr. 35/1997, cu privire la organizarea și funcționarea Avocatului Poporului).

Raportul anual de activitate al Avocatului Poporului este publicat în Monitorul Oficial și pe pagina web a instituției. Activitățile Avocatului Poporului nu sunt supuse analizei juridice.

Nu există reglementări interne care să permită avertizarea de corupție cu privire la comportamentul nepotrivit al personalului. Legea oferă posibilitatea apelului împotriva deciziilor administrației.

³⁷³ În conformitate cu articolul 5 al Legii 35/1997.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură are Avocatul Poporului obligația de a raporta și răspunde pentru acțiunile sale, în practică?

Conform Art. 35 din legea nr. 35/1997, orice "încălcare a acestei legi sau a Regulilor de Organizare și Funcționare ale Avocatului Poporului de către personalul acestuia, este supusă răspunderii penale, disciplinare sau administrative, după natura faptei. Răspunderea disciplinară este stabilită conform Regulamentului de Organizare și Funcționare a Avocatului Poporului".

Deși depuse în timp util, rapoartele Avocatului Poporului nu sunt dezbătute cum trebuie, cel puțin nu au fost în ultimii 2 ani. Există o lipsă de interes a Parlamentului cu privire la activitatea acestei instituții. Art. 21 din legea nr. 35/1997 afirmă că recomandările Avocatului Poporului nu pot fi supuse supervizării parlamentare sau controlului judiciar (cum prin recomandări, Avocatul Poporului informează autoritățile administrației publice cu privire la ilegalitatea unor acte sau fapte administrative; tăcerea administrației publice și emiterea tardivă de documente sunt considerate acte administrative)

Petenții nemulțumiți au apelat la instanță pentru ceea ce au considerat a fi comportament inadecvat sau indolență din partea Avocatului Poporului. În 2010, au existat un număr total de 36 de acțiuni în instanță împotriva practicilor Avocatului Poporului: 33 înaintate de către petenți nemulțumiți de felul în care acesta le-a tratat solicitările și 3, de către foști angajați.

În 2009, au fost 32 de cazuri (la sfârșitul lui 2009, 18 dintre ele au primit decizii în favoarea Avocatului Poporului, datorită lipsei de procedură, conform art. 21 din legea nr. 35/1997, iar celelalte 14 cazuri nu fuseseră finalizate)

Prin legea Avocatului Poporului (legea nr. 35/1997), instituția avea ca misiune ajutarea populației să rezolve conflictele apărute între aceștia și administrația publică, în mod amical, prin mediere și dialog.

Oamenii care apelează la instanță împotriva abordării alese de către Avocatul Poporului consideră că acesta reprezintă o autoritate de supervizare, cu toate că nu are nicio putere legală de constrângere sau pedepsire a altei autorități publice, fapt care reiese clar atât din art. 13, litera c) al legii nr. 35/1997, republicate, cu amendamentele subsecvente, conform cărora acesta urmărește să ceară oficialilor guvernamentali soluționarea petițiilor pe care le-au primit cu

privire la încălcarea drepturilor și libertăților, reabilitarea petentului și repararea daunelor, cât și din art. 21, paragrafele (1) și (2), care afirmă că „în exercițiul funcției, recomandările Avocatului Poporului nu pot fi supuse supervizării parlamentare sau controlului judiciar. Recomandările Avocatului Poporului anunță autoritățile administrației publice cu privire la ilegalitatea unor acte sau fapte administrative. ”

În același timp, există un număr de reclamații în instanță. Conform petenților, a existat o lipsă de interes în tratarea solicitărilor lor.

Integritate (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure integritatea Avocatului Poporului?

Legea serviciilor publice stabilește „reguli generale de conduită” și cere funcționarilor publici să-și îndeplinească sarcinile „într-un mod imparțial și onest”, să se abțină de la a utiliza fonduri publice în moduri nepermise și să se ghideze după „principiile transparenței și legalității” în luarea deciziilor.

Avocatul Poporului și adjuncții săi sunt supuși legii nr. 161 / 2003, *cu privire la măsurile de asigurare a transparenței în exercițiul funcțiilor și afacerilor publice, prevenind și sancționând corupția* (publicată în Monitorul Oficial nr. 279 din 21 Aprilie, 2003). Legea definește conflictele de interese și stabilește categoriile de înalți oficiali care îndeplinesc funcții publice, cu privire la conflictele de interese, inclusiv Avocatul Poporului și adjuncții săi (Art. 99, c). Astfel, prevederile „declarațiilor de interese” sunt aplicabile și pentru personalul Avocatului Poporului.

Funcționarilor publici li se cere să anunțe un conflict de interese în momentul în care sunt înștiințați cu privire la acesta și să facă declarații anuale despre membrii familiei și rudele apropiate.

Legea oferă reguli generale cu privire la cadouri și spune că funcționarii publici nu au dreptul să ofere sau să primească niciun fel de beneficiu în relație cu poziția lor în serviciul public. Legea mai stabilește și reguli generale de conduită cu privire la prevenirea delictelor legate de corupție. Ea interzice funcționarilor publici să primească orice cadou sau serviciu care le poate influența munca.

Dacă nu sunt siguri cumn să procedeze, ei trebuie să declare astfel de cadouri. Funcționarii publici trebuie să-și informeze superiorii cu privire la orice astfel de cadouri.

Conform Constituției (Art. 58) și legii nr. 35/1997 (Art 32), Avocatul Poporului și adjuncții acestuia nu vor îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția posturilor didactice în învățământul superior și nu pot fi membri ai vreunui partid politic. Aceleași incompatibilități enumerate mai sus se aplică și personalului instituției.

Tot personalul trebuie să-și declare averea în mod public, pe website-ul instituției.

Integritate (practică)

În ce măsură este integritatea Avocatului Poporului asigurată în practică?

Există un Cod de conduită intern pentru personalul contractual. Există, de asemenea, unele prevederi incluse și în fiecare fișă a postului individuală.

Există unele traininguri pe teme de integritate pentru personalului Avocatului Poporului.

Nu există nicio dovadă de încălcare a Codului de conduită.

Avocatul Poporului, cei patru adjuncți ai săi și personalul trebuie să-și declare averea în mod public, declarațiile fiind disponibile pe website. ANI se ocupă cu verificarea declarațiilor de avere ale înalților oficiali.

Investigare

În ce măsură este Avocatul Poporului activ și eficient în soluționarea petițiilor publicului?

Orice persoană, indiferent de cetățenie, vârstă, rasă, sex, afiliere politică sau credință religioasă poate înainta o petiție Avocatului Poporului. Petițiile sunt scutite de taxă de timbru. Exercițarea atribuțiilor Avocatului Poporului, în vederea apărării drepturilor și libertăților cetățenilor, poate fi îndeplinită la cerere sau din oficiu.

Condițiile ca o petiție să fie primită și analizată sunt publicate pe pagina web a instituției și includ:

- Trebuie să fie *realizată în scris* și poate fi trimisă prin poștă, e-mail, fax sau depusă *personal sau prin mandat* (care trebuie să-și declare numele întreg și domiciliul) la sediul central al instituției sau la birourile teritoriale, cu ocazia audiențelor, sau direct la biroul de registratură;
- Din motive bine întemeiate, petentul *își poate depune petiția oral*, sau apelând la ajutorul altcuiva care o va înregistra și va completa formularele standard;
- Trebuie să fie semnată de petent
- Trebuie să conțină:
 - Informații complete legate de *datele de identificare* ale petentului (numele întreg, domiciliul);
 - Informații cu privire la *nedreptatea suferită* (drepturi și libertăți încălcate, faptele invocate și descrierea lor);
 - *Numele autorității administrative sau al funcționarului public implicat*;
 - *Dovada întârzierii sau refuzului autorității publice de a soluționa petiția conform legii*, în termenul stabilit;
 - *Specificația obligatorie* dacă petiția este subiectul vreunui caz care așteaptă o decizie sau dacă este subiectul unui proces;
 - *Numele autorităților publice cărora le-a mai fost adus în atenție cazul*;
 - Toate documentele relevante atașate.

Proceduri pentru soluționarea petițiilor

Anchete – Avocatul Poporului are dreptul de a-și realiza *propriile anchete*, să ceară autorităților administrației publice orice informație sau document care ar putea fi necesar în vederea realizării acesteia, *să audieze și să ia depoziții* de la oficialii autorității administrației publice și de la funcționarii publici care pot furniza informațiile necesare soluționării petiției.

Recomandări – În exercițiul atribuțiilor sale, Avocatul Poporului *emite recomandări* care nu pot fi supuse controlului parlamentar sau judiciar. Prin aceste recomandări, Avocatul Poporului anunță autoritățile administrației publice cu privire la ilegalitatea unor acte sau fapte administrative.

Rapoarte speciale – acolo unde, în cursul investigațiilor sale, Avocatul Poporului descoperă *goluri în legislație sau cazuri grave de corupție sau încălcări ale legilor statului*, acesta înaintează un raport asupra descoperirilor lui Președinților celor două Camere ale Parlamentului sau Primului Ministru, după caz.

Dispeceratul – Există un dispecerat în incinta sediului Avocatul Poporului, unde oamenii pot telefona zilnic, între orele 10:00 a.m. și 2:00 p.m., la numărul de telefon 312.71.34. În afara orelor menționate, toate notificările sunt înregistrate pe un robot telefonic.

Audiențe – Audiențele sunt acordate de către *personalul specializat al instituției*. La cerere, oamenii pot *fi primiți în audiență de către Avocatul Poporului și adjuncții săi*, în conformitate cu reglementările de organizare și funcționare ale Instituției, după cum au fost republicate.

În 2010, Avocatul Poporului a acordat audiențe unui număr de 17,470 de persoane, a primit 8895 de petiții și 6928 de apeluri telefonice la dispecerat. Comparativ cu numărul mare de petiții primite, un număr limitat dintre acestea au fost soluționate în favoarea reclamantului.

Prin art. 22³⁷⁴, din legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului are dreptul să realizeze propriile investigații, el putând cere autorităților publice orice informații sau documente necesare anchetei, poate ține audieri și lua depoziții de la șefii acestora și de la oficialii care pot furniza datele necesare soluționării petițiilor. În 2010, Avocatul Poporului a realizat 18 investigații, în principal cu scopul de a verifica complianța cu standardul a dreptului la locuire, drepturilor persoanelor nedreptățite de o autoritate publică, drepturilor la muncă și protecție socială a muncii, drepturilor de a face petiții, drepturilor copiilor și ale tinerilor, drepturilor la proprietate privată, la acces liber la justiție, la viață și

³⁷⁴ Prin același articol 22, alin 2: "dispozițiile legii se aplică autorităților administrației publice, instituțiilor și serviciilor publice aflate sub egida oricărei autorități a administrației publice".

integritate fizică și mentală și la sănătate. Nu a fost emisă decât o singură recomandare.

În 2009, Avocatul Poporului a acordat un număr total de 16 561 de audiențe, cifră apropiată de cea înregistrată în 2008 (17,783); au fost primite 8295 de petiții și 5978 de apeluri la dispecerat. Avocatul Poporului a realizat 30 de investigații și a emis șase recomandări care anunțau autoritățile guvernante cu privire la acte și fapte administrative ilegale, precum:

- 2 recomandări cu privire la respectarea dreptului la proprietate privată, adresate primarului comunei Afumați, din județul Ilfov și celui din Roșia, Sibiu;
- 2 recomandări către primarul localității Cotmeana (Argeș) și către președintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietății, cu privire la respectarea dreptului la proprietate privată
- O recomandare către Casa de Pensii București, cu privire la respectarea dreptului la un standard decent de viață
- O recomandare către Ministerul de Finanțe, în conformitate cu art. 137, par. (2) din Constituție, cu privire la moneda națională a României.

Pe durata investigațiilor în vederea soluționării cazurilor, Avocatul Poporului s-a confruntat cu situații în care, datorită lipsei de implicare a autorităților publice, sau acolo unde autoritatea guvernantă nu a respectat termene, Avocatul Poporului a trebuit să notifice autoritatea guvernantă superioară din punct de vedere ierarhic cu privire la ilegalitățile administrative.

Conform fostului angajat interviuat și a referințelor sărace cu privire la eficiența Instituției, sau măcar a aprecierilor critice, Avocatul Poporului este perceput ca jucând un rol nesemnificativ și inert.

Din arhivele publice cu privire la propriile rapoarte de activitate, Avocatul Poporului încearcă să se apropie de public prin intermediul media, utilizând conferințele de presă și participarea publică, în special în cazul birourilor teritoriale. În 2009, au avut 190 de apariții în media.

Primirea de vizite oficiale și găzduirea de evenimente, conform funcției, sau participarea la întâlniri, evenimente, conferințe și simpozioane internaționale sunt susținute cum se cuvine.

Pentru a-și îmbunătăți imaginea, în practica curentă a Avocatului Poporului, acesta se implică în asistența socială, pentru a-și sublinia interesul față de copii. Avocatul Poporului a oferit ajutor social, constând în bunuri de uz personal (!) copiilor, cu ocazia a trei acțiuni întreprinse în 2009 și în 2010. Suma fondurilor cheltuite cu aceste ocazii nu este cunoscută, nici criteriile utilizate pentru selecția comunităților și copiilor respectivi.

Promovarea bunelor practici

În ce măsură este Avocatul Poporului activ și eficient în creșterea conștientizării guvernului și a publicului cu privire la standardele de comportament etic??

Nu este o practică răspândită ca Avocatul Poporului să se consulte în prealabil de a critica o agenție sau o persoană și să permită dreptul la replică a celui criticat.

Nu există dovezi ale vreunor campanii publice, însă Avocatul Poporului publică un newsletter trimestrial și în 2010, au fost trimise către media 11 comunicate de presă, cu privire la evenimente speciale interne și externe. Birourile regionale au avut apariții constante în media, emițând 642 de comunicate cu privire la activitățile Avocatului Poporului.

Nu a fost emisă decât o singură recomandare în 2010, adresată Ministrului Sănătății, cu privire la dreptul de petiționare și la dreptul la sănătate. În 2009, au fost emise un număr total de șase recomandări, dar acestea nu se adresa problemelor realizării de campanii pentru a crește conștientizarea publicului. Acestea au fost incluse în rapoartele de activitate, împreună cu studii de caz cu privire la unele petiții și de modul în care acestea au fost abordate și soluționate de către autorități.

O sinteză a descoperirilor e publicată în rapoartele de activitate, cum ar fi analiza comparativă a proporțiilor de petiții pe domenii în 2009:

1. Un număr total de petiții cu privire la proprietate, muncă, asistență socială, taxe și impozite;

2. în domeniul armatei, justiției, poliției și închisorilor, au existat 1591 de petiții;
3. în domeniul drepturilor copilului, familiei, tinerilor, pensionarilor și persoanelor cu dizabilități, au existat 1107 de petiții;
4. Drepturile omului, egalitatea dintre femei și bărbați, minoritățile naționale și religioase au înregistrat 675 de petiții;
5. Un număr total de 36 de petiții au fost returnate către Secretarul General al instituției, către consilieri și departamentul de relații ale Avocatului Poporului cu alte instituții sau persoane și protocol.
6. Un număr total de 3031 de petiții au fost înregistrate de la birourile teritoriale.

6.8. INSTITUȚIA SUPREMĂ DE AUDIT – CURȚEA DE CONTURI³⁷⁵

REZUMAT

Dat fiind că numirea Consilierilor de Conturi ai Curții de Conturi se face de către Parlament există riscuri mari de influențare politică a activităților ulterioare ale Curții.

Raporturile Curții sunt dezbătute în Parlament cu o mare întârziere. Mai mult, informațiile publice cu privire la activitatea Curții de Conturi sunt raporturile finale și recomandările. Dar, dacă există informații confidențiale care au fost auditate, rapoartele care le cuprind nu mai sunt publice. De asemenea, rapoartele sunt publicate doar atunci când sunt finalizate, însă o investigație a Curții de Conturi poate dura ani. Astfel, uneori informația nu este făcută publică în timp util.

Cadrul legislativ asigură responsabilitatea și integritatea Curții de Conturi. Existența unui cod special de conduită al auditorilor publici externi ce formează personalul Curții de Conturi este un element pozitiv pentru a se asigura integritatea în practică.

În ceea ce privește eficiența Curții de Conturi, pentru a-și îndeplini rolul, nu avem date statistice privind implementarea de către autoritățile publice auditate a măsurilor dispuse de rapoartele Curții, chiar dacă nepunerea în aplicare a măsurilor dispuse constituie o infracțiune.

375 ³⁷⁵ Dorim să îi mulțumim domnului Cătălin Petrescu pentru contribuția sa la studiul realizat în 2010, ce stă la baza prezentei analize.

Institutia Suprema de Audit - Curtea de Conturi					
Scor Mediu al Pilonului 72,22 / 100					
	Indicator	Situație curenta		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 75 / 100	Resurse	-	75	-	25
	Independenta	75	75	25	25
Guvernare 66,67 / 100	Transparenta	75	50	25	50
	Responsabilitate	100	50	0	50
	Mecanisme de asigurare a integrității	75	50	25	50
Rol 75 / 100	Audit financiar eficient	100		0	
	Identificarea si sancționarea comportamentului necorespunzător	75		25	
	Îmbunătățirea managementului financiar	50		50	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Curtea de Conturi este instituția supremă ce exercită control extern financiar asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare statale si ale sectorului public. Regulamentul de Organizare și Funcționare stabilește structura organizațională a Curții de Conturi, procedurile de organizare și de funcționare ale departamentelor, direcțiilor, serviciilor și compartimentelor speciale, atât pentru Curtea de Conturi centrală cât și pentru camerele de conturi teritoriale, autoritățile de audit, cu birouri și servicii. Regulamentul cuprinde prevederi privind organizarea și funcționarea Secretariatului General, precum și cu privire la sarcinile specifice ale instituției.

Conducerea Curții de Conturi este exercitată de un Plen format din 18 membri - consilieri de conturi desemnați de către Parlamentul român, iar dimensiunea executivă este exercitată de un Președinte asistat de doi Vicepreședinți. Activitatea de control a Curții de Conturi, efectuată prin proceduri de audit, este desfășurată pe baza unui program de activitate elaborat în conformitate cu prevederile legii care reglementează organizarea și funcționarea acesteia.

Curtea de Conturi are drept scop asigurarea faptului că legea este aplicată în gestionarea resurselor materiale și financiare ale instituțiilor publice. În plus, Curtea de Conturi ar trebui să analizeze calitatea administrării financiare, pe baza de eficiență și eficacitate a costului.

Autoritatea de Audit se organizează și funcționează pentru a îndeplini anumite obligații în domeniul auditului extern, pe care le are România în calitate de stat membru al Uniunii Europene; acestea se referă la fondurile nerambursabile de pre-aderare acordate României de către Uniunea Europeană, precum și la fondurile care urmează să fie acordate în perioada post-aderare. Autoritatea de Audit trebuie să aibă competențe și proceduri de lucru proprii. Autoritatea de Audit este un organism operațional independent în ceea ce privește Curtea de Conturi și alte autorități responsabile de gestionarea și punerea în aplicare a fondurilor comunitare nerambursabile. Structura organizatorică a Autorității de Audit, numărul de personal și tabelele de organizare a Autorității de Audit se aprobă de către plenul Curții de Conturi.

EVALUARE

Resurse (practică)

În ce măsură are instituția de audit resurse adecvate pentru atingerea obiectivelor sale, în practică?

Plenul Curții de Conturi trebuie să adopte propunerea de buget care va fi trimisă spre aprobare Parlamentului. Tot Plenul Curții trebuie să decidă și asupra execuției bugetare a Curții care va fi trimisă Legislativului. Cu toate acestea, Curtea de Conturi nu se poate adresa direct Parlamentului pentru amendamentele bugetare.

Bugetul Curții de Conturi s-a micșorat în ultimii trei ani, așa cum s-a întâmplat în cazul majorității instituțiilor statului, ca o consecință a crizei financiare,

aceasta fiind o măsură de a stopa criza. Cu toate acestea, Curtea de Conturi face excepție de la legea adoptată în Decembrie 2009 care spune că o persoană poate fi angajată într-o instituție a statului doar după ce alte 7 posturi au rămas vacante³⁷⁶.

Aspectele legate de oportunitățile de formare, background și experiență profesională anterioară privind resursele umane nu sunt fundamental diferite în cazul Curții de Conturi, în comparație cu alte instituții ale statului. Curtea organizează cursuri de instruire pentru personal, instruirea periodică fiind obligatorie conform legii iar modalitate de angajare de personal nou este prin concurs public.

Trebuie menționat că, în 2010 Curtea de Conturi a publicat Strategia pentru anul 2014. Acesta este un pas important pentru instituție deoarece poate fi de folos atât în dezvoltarea carierei personalului Curții, cât și în dezvoltarea activității sale, după cum vom vedea.

Independență (lege)

În ce măsură este instituția de audit independentă, din punct de vedere operațional?

Curtea de Conturi se organizează și funcționează în baza art. 140 din Constituția României, a Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată cu amendamentele ulterioare. Curtea de Conturi trimite rapoarte Parlamentului român, desfășurându-și activitatea independent și respectând prevederile Constituției și ale legilor statului. Niciun organism al statului nu poate, prin lege, influența agenda Curții. Aceasta desfășoară activitatea de audit conform unor metode și programe autodeterminate. Curtea de Conturi proiectează și adoptă toate reglementările și procedurile sale interne de audit³⁷⁷. Cu toate acestea legea spune ca “Hotărârile Camerei Deputaților sau ale Senatului, prin care se cere Curții de Conturi efectuarea

³⁷⁶ Masura isi propune sa limiteze numarul de angajati la stat, Romania fiind una din tarile europene care cheltuiește mare parte a bugetului pe resursa umana.

³⁷⁷ <http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/Control%20si%20Audit/Pagini/Regulamente.aspx>.

unor controale, în limitele competențelor sale, sunt obligatorii. Nicio altă autoritate publică nu îi poate solicita să facă acest lucru.”³⁷⁸

Plenul Curții este format din 18 consilieri de conturi, numiți de către Parlament la propunerea Comisiilor pentru buget și finanțe a celor Două Camere. Membrii Curții de Conturi sunt numiți de către Parlament la propunerea Comisiilor pentru buget, finanțe și bănci ale celor Două Camere, pentru un mandat de 9 ani, fără posibilitatea prelungirii sau obținerii unui nou mandat. Curtea de Conturi își va schimba o treime din numărul de consilieri de conturi la fiecare trei ani, ca o consecință a expirării mandatului celor în cauză. Plenul decide asupra numărului și structurii pozițiilor de management³⁷⁹. Numirea a o treime din membri la fiecare trei ani asigură echilibrul dintre opțiunile politice, pentru că membrii Curții vor fi întotdeauna numiți de două legislaturi diferite. Totuși, în contextul românesc, având în vedere negocierile dintre partide, idealul independenței politice este greu de atins. Parlamentul numeste președinții și vicepreședinții Curții de Audit din rândul consilierilor de audit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Aceștia sunt demnitari de stat și sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători. Membrii Curții de Conturi le este interzis să facă parte din partide politice sau să desfășoare activități publice, cu caracter politic³⁸⁰.

Auditorii publici externi sunt supuși incompatibilităților prevăzute de Codul etic al profesiei. Și acestora le este interzis să facă parte din partide politice sau să desfășoare activități publice cu caracter politic. Auditorii publici se bucură de stabilitate³⁸¹.

Numirea Președintelui Curții de Conturi de către Parlament îi conferă acestuia un statut politic. În ceea ce privește celelalte categorii de personal, decizia de numire aparține președintelui. Numirile și promovările sunt efectuate în urma unui concurs și a unei evaluări.

³⁷⁸ Legea nr. 94/1992, Capitolul I, Art. 3.

³⁷⁹ Legea nr. 94/1992, Capitolul V. Numirea și statutul personalului Curții de Conturi. Art. 46.

³⁸⁰ Legea nr. 94/1992, Capitolul V. Numirea și statutul personalului Curții de Conturi. Art. 47-49.

³⁸¹ Legea nr. 94/1992, Capitolul V. Numirea și statutul personalului Curții de Conturi. Art. 51-53.

Legea nu prevede în mod expres imunitate pentru membrii Curții de Conturi, în cazul anchetării unor fapte apărute ca urmare a exercitării funcției lor. Stabilitatea de care se bucură personalul, similară cu cea a funcționarilor publici, a fost interpretată ca o formă de imunitate, însă nu există prevederi legale în acest sens.

Independență (practică)

În ce măsură este instituția de audit ferită de intervenții externe în desfășurarea activității sale, în practică?

Independența politică a Curții de Audit poate fi ușor contestată prin simpla observare a președintelui ei. Nicolae Văcăroiu a fost, până în anul 2008 una dintre figurile marcante ale Partidului Social Democrat. Între 1996-2000, 2000-2004 și 2004-2008 acesta a fost senator PSD de Argeș, îndeplinind funcția de Președinte al Biroului Permanent al Senatului (1999-2000), Președinte al Senatului (2000-2008) pe durata a două mandate. Drept urmare, există acuze aduse de media, în special, dar și de reprezentanți ai administrației și ai scenei politice, referitoare la maniera părtinitoare de auditare a Curții.

Cu toate acestea nici un consilier de conturi nu a fost demis din cauza unei incompatibilități sau a unui conflict de interese, dar este posibil ca mandatul sau să nu fie prelungit sau reînnoit peste durata de 9 ani, perioada legală a unui mandat.

Este neobișnuit ca un membru al conducerii să fie înlocuit din funcție înainte de încetarea mandatului. Acest lucru s-a întâmplat doar din motive clare de răspundere disciplinară. Cu toate acestea în 2009, un ziar central a publicat cazul unui auditor al Curții de Conturi care a fost concediat ca urmare a unei anchete realizate cu profesionalism, dar care a vizat instituții sensibile și actori politici locali³⁸².

³⁸² Cotidianul.ro, August 19 2009,

http://old.cotidianul.ro/scandal_la_curtea_de_conturi_vacaroiu_a_dat_afara_un_auditor_pentru_ca_si_a_facut_datoria-95775.html.

Transparență (legislație)

În ce măsură există prevederi legale care să asigure accesul publicului la informații legate de activitățile și deciziile Instituției Supreme de Audit?

În general, Curtea de Conturi emite notificări legate, în primul rând, de proiectul de buget statal și proiecte de legi în domeniul finanțelor. Celelalte documente reprezintă rapoarte de audit ale misiunilor Curții de Audit. Însă, aceste documente nu sunt publice *ex officio*.

Curtea de Conturi poate înainta Parlamentului sau, prin camerele de conturi județene, autorităților publice deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, rapoarte pe domeniile în care este competentă, ori de câte ori consideră necesar. Raportul anual al Curții de Conturi este dezbatut de către legislativ. Toate celelalte rapoarte sunt prezentate în Parlament, iar legislativul dezbate și adoptă măsurile necesare³⁸³.

Rapoartele anuale ale Curții de Conturi asupra conturilor de gestiune ale bugetului general consolidat din exercițiul bugetar expirat trebuie să fie publice și publicate în Monitorul Oficial. Legea nu mai prevede și alte obligații de face publice informații, cu excepția raportului anual de activitate al Curții. Celelalte rapoarte devin publice atunci când sunt îndeplinite toate procedurile și sunt considerate de interes general și publicate pe pagina de internet. Acestea pot fi eliberate la cerere în baza actului de Acces la Informații³⁸⁴.

Dacă în timpul desfășurării activității, auditorii publici externi află informații de stat, clasificate, sau informații de muncă, declarații individuale sau comerciale considerate clasificate, aceștia sunt obligați să le dezvăluie doar în fața autorităților îndreptățite. Caracterul de confidențialitate va fi păstrat atât în timpul activității de control/audit cât și după efectuarea acestuia.

³⁸³ Legea nr. 94/1992, Capitolul IV, Art. 40.

³⁸⁴ Pagina de internet dedicată liberului acces la informații:

<http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/Communicate%20de%20presa/Pagini/Acces%20la%20Informatiile%20de%20interes%20public.aspx>.

Transparență (practică)

In ce măsură sunt activitățile și deciziile instituției de audit transparente, în practică?

Rapoartele anuale ale Curții asupra conturilor de gestiune ale bugetului general consolidate din exercitiul bugetar expirat și rapoartele publice pe diferite probleme de interes general, inclusive rapoartele cerute de Parlament sunt publicate pe site-ul instituției. Aceasta reprezintă mai mult decât cere legea, din punct de vedere al transparenței.

Toate documentele și rapoartele emise de către Curtea de Conturi trebuie, conform legii, prezentate Parlamentului, dar aceste prezentări au loc cu întârzieri foarte mari. În iunie 2010 Parlamentul a dezbătut raportul pentru anul 2007³⁸⁵. În iulie 2011, pe site-ul Curții nu era încă publicat raportul anual pentru 2010. Raportul pentru anul 2009 a fost publicat și trimis Parlamentului, dar nu a fost încă dezbătut³⁸⁶.

Informațiile legate de activitatea Curții care sunt într-adevăr publice sunt rapoartele finale și recomandările. Cu toate acestea, dacă informații confidențiale au fost auditate și există trimiteri la acestea în rapoarte, aceste documente nu mai devin publice. Rapoartele devin publice doar în momentul în care au o formă finală iar investigațiile Curții pot dura ani de zile, de aceea se întâmplă ca rezultatele să nu fie făcute publice în timp util.

Organizarea internă a Curții de Conturi, metodele de audit, capacitate financiară și de personal și bugetul instituției sunt publicate pe site. Cu toate că modul de prezentare nu este întotdeauna cel mai prietenos și ușor de utilizat, toate informațiile necesare pot fi regăsite. Tot pe pagina de internet sunt publicate și rapoartele periodice ale Curții. Rezultate auditului devin informații publice la finalul investigației și pot fi solicitate în baza legii accesului la informații.

³⁸⁵ www.cdep.ro.

³⁸⁶ <http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/EN/Publications/default.aspx>.

Răspundere (lege)

In ce măsură există prevederi legale care să asigure obligația de raportare și responsabilitate pentru acțiunile sale în cazul Instituției Supreme de Audit?

Conform legislației, principala linie de raportare la dispoziția Curții este de trimitere a rapoartelor anuale de activitate în fața Parlamentului, precum și prezentarea de rapoarte specifice, la cerere, Parlamentului, autorităților care aparțin unităților administrativ-teritoriale, și a altor autorități publice, cum ar fi Guvernul, Ministerele, etc. Rapoartele anuale publice cuprind, în principal, observațiile Curții privind conturile de execuție verificate, concluziile sale asupra entităților publice și private, încălcări ale legii depistate și măsurile luate³⁸⁷.

Mai mult decât atât, începând cu anul 2008 și până în 2015, Autoritatea de Audit din cadrul Curții are obligația de a transmite rapoartele anuale de control cuprinzând rezultatele auditului anual cu privire la gestionarea fondurilor europene Comisiei Europene³⁸⁸.

Termenul limită pentru depunerea rapoartelor anuale ale Curții de Conturi este de 6 luni de la primirea documentelor necesare de la instituțiile auditate³⁸⁹.

Curtea de Conturi trebuie să auditeze intern managementul financiar. Bugetul Curții este verificat de o Comisie înființată în acest sens de cele două camere ale Parlamentului. Curtea de Conturi prezintă, după primirea acordului din partea Comisiei, proiectul de execuție bugetară, în prima sesiune a fiecărui an, în fața Parlamentului pentru aprobare³⁹⁰.

Nu există prevederi în Legea nr. 94/1992, care permit organelor administrative auditate de către ISA contestarea sau recursul rezultatelor auditului, cu excepția procedurilor juridice și a căile de atac în justiție. Toate procedurile de apel sunt descrise în *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi*. Organismele administrative poate contesta rezultatele auditului în termen de 15 zile. O comisie de soluționare a petiției este stabilită. În cazul în care rezultatele comunicate de către Comisie

³⁸⁷ Art 12 Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

³⁸⁸ Art 14 Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

³⁸⁹ Art 38 Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

³⁹⁰ Art 35 Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

nu sunt acceptate de către organismul administrativ se poate face apel la Tribunalul Administrativ³⁹¹.

Răspundere (practică)

În ce măsură este ISA responsabilă pentru acțiunile sale?

Curtea de Conturi prezintă un raport anual cuprinzător privind activitatea sa în Parlament, iar auditul financiar este efectuat de către o comisie numită de către cele două camere. Dezbaterile privind raportul, precum și alte dezbateri ale Camerelor Parlamentului reunite sunt publicate pe site-ul Camerei Deputaților. Toate celelalte rapoarte ale Curții de Conturi sunt transmise în parlament și pot fi contestate de către agențiile relevante. Totuși, există întârzieri uriașe în cadrul Parlament în a dezbate și a vota aceste rapoarte.

Cu toate acestea, dacă existența și transparența rapoartelor este asigurată, mass-media și societatea civilă interesate de păstrarea responsabilității instituției publice pun problema aplicării recomandărilor Curții și a deciziilor luate ca urmare a rapoartelor, cu scopul de a asigura o mai bună utilizare a banilor publici în viitor.

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea instituției de audit?

Auditorii publici externi, personalul din cadrul Curții de Conturi, au propriul cod de etică care asigură integritatea și conduita profesională a Curții. Principiile promovate de cod sunt: legalitatea, independența, integritatea, obiectivitatea, competențele profesionale, confidențialitatea și conduita profesională³⁹².

Codul se referă la incompatibilități și stipulează că auditorii nu pot fi într-un conflict de interese, dar situațiile posibile nu sunt descrise. Aceste situații sunt reglementate de Codul de conduită a funcționarilor publici. Auditoriilor le este interzis a fi în subordinea ierarhică directă a unor auditori externi care le sunt rude de gradul întâi și doi. În plus, prevederile Legii nr. 161/2003 privind unele

³⁹¹ Art. 204-210 and 227-229 *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi.*

³⁹² http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/EN/Shared%20Documents/Ethic_code.pdf

măsurile pentru asigurarea transparenței în exercitarea de funcții publice și în mediul de afaceri, privind prevenirea și sancționarea corupției se aplică, de asemenea, în acest caz. Prin urmare, consilierii de conturi și personalului Curții trebuie să depună declarațiile de avere și de interese.

Cadourile și ospitalitățile sunt interzise. De asemenea, le este interzis auditorilor publici externi să se ocupe de cereri directe care intră sub incidența competențelor Curții de Conturi, sau să intervină în soluționarea altor cereri decât le sunt atribuite.

Ca și în cazul multora dintre codurile de conduită din România, nu este consemnată nici o restricție pentru perioada de după încetare a raportului de muncă.

Codul de etică nu se aplică consilierilor de conturi, celor 18 membri ai Plenului Curții, printre care președintele și vice-președintele al Curții. Pentru ei, numai incompatibilitățile prezente în textul legii sunt aplicabile.

Integritate (practică)

În ce măsură este asigurată integritatea instituției de audit, în practică?

Vorbind de integritate, conflictele de interese sau incompatibilitățile dovedite nu au fost raportate începând cu 2005. Deoarece consilierii au fost supuși unor prevederi de incompatibilitate similare cu cele aplicate judecătorilor, le-a fost interzis să dețină birouri sau alte funcții în afară de cea de predare. Totuși, au existat situații în care consilierii au deținut funcții de conducere în instituțiile de învățământ, au dat consultanță sau administrat companii private. Nici una dintre aceste situații nu a dus la incompatibilități dovedite. În concluzie, nu putem evalua eficiența codurilor de etică existente.

Curtea de Conturi are 12 centre de formare în toată țara. Cu toate acestea, cursurile se concentrează în principal pe competențele profesionale și de audit tehnic și nu acoperă problemele de integritate.

Audit financiar

În ce măsură auditează instituția în mod eficient cheltuielile publice?

Una dintre îndatoririle Curții de Conturi este de a examina eficacitatea auditului intern în cadrul departamentelor guvernamentale. Conform raportului din 2010 al Curții, din cele 2152 de misiuni, 60% au fost misiuni de audit, 31% au fost misiuni de control și numai 9% au fost misiuni de audit de performanță. În ceea ce privește auditul financiar, numai 9% dintre ele au fost finalizate cu certificări de conformitate care dovedesc respectarea deplină a procedurii și corectitudinea gestionării fondurilor publice. Cele 672 misiuni de control au generat un număr de 9312 măsuri recomandate pentru a fi puse în aplicare în vederea rezolvării problemelor. Numărul de certificate de conformitate s-a redus la jumătate față de 2009. Explicația a Curții în sine se referă la îmbunătățirea activității de audit, aceasta devenind mai eficientă în identificarea problemelor. Cu toate acestea, involuția calității managementului financiar în cadrul instituțiilor publice este gravă.

Activitățile de audit sunt la zi, după cum afirmă reprezentanții Curții. Documentele rezultate sunt prezentate legislativului și sunt făcute recomandări obligatorii.,

Detectarea și sancționarea neregulilor

Detectează și investighează Curtea de Conturi comportamentul inadecvat al celor aflați în funcție?

Curtea de Conturi detectează și analizează neregulile din instituțiile publice, în ceea ce privește gestionarea financiară a acestora și performanța celor aflați în funcție. Ea are mecanisme adecvate pentru a identifica neregulile, acces la toate înregistrările referitoare la gestiunea financiară, puterea de a solicita informațiile necesare, inclusiv competența de a solicita sprijin de la alte instituții publice, rapoartele experților independenți. Curtea are autoritatea de a investiga comportamentul neadecvat atunci când este vorba despre conturile unei instituții publice. Ea trebuie să investigheze corectitudinea cheltuielilor publice, dar, de asemenea, oportunitatea acestor cheltuieli. În plus, Curtea are puterea politică și independența de a identifica responsabilitățile celor aflați în funcție. Refuzul funcționarului public de a pune în practică recomandările Curții

de Conturi reprezintă infracțiune penală. Cu toate acestea, Curtea nu dispune de resurse pentru a răspunde și a investiga toate notificările, de aceea există întârzieri în finalizarea dosarelor.

Nu există date cu privire la punerea în aplicare a recomandărilor Curții, deși este o infracțiune penală nepunerea în practică de către funcționarul public a recomandărilor Curții de Conturi.

Improving financial management

În ce măsură este ISA eficientă în îmbunătățirea managementului financiar al guvernului?

Curtea de conturi se concentrează pe a emite recomandări cuprinzătoare, bine justificate, realiste pentru a promova eficiența în utilizarea banilor statului. Auditorii urmăresc punerea în aplicare a recomandărilor pe care le fac, dar lipsa de resurse determină întârzieri în cadrul investigațiilor și nu există statistici în ceea ce privește aplicarea recomandărilor.

Mecanismul de revizuire a hotărârilor Curții de Conturi este cel obișnuit, în justiție. Unele dintre recomandările Curții de Conturi sunt anulate în instanță, deoarece contestatarii ridică obiecții cu privire la recomandările Curții de Conturi privind oportunitatea unor cheltuieli publice. Competențele Curții în evaluarea oportunității cheltuielilor nu sunt suficient de clar definite de lege, iar criteriile și metodologia de evaluare a oportunității cheltuielilor din bani publici pot fi contestate.

6.9. AGENȚIILE ANTICORUPȚIE (ACA)

REZUMAT

Există trei principale agenții care au ca scop lupta împotriva corupției. **Agenția administrativă este Agenția Națională de Integritate (ANI). România a înființat și un parchet specializat în investigarea faptelor de corupție: Direcția Națională Anticorupție (DNA) în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. De asemenea, mai multe ministere au organizat departamente anticorupție. Cel mai important este Direcția Generală Anticorupție (DGA), în subordinea Ministerului Administrației și Internelor.**

Performanța instituțiilor cu misiune în combaterea corupției este destul de bună. La aceasta contribuie și faptul că resursele lor au fost mai puțin afectate de criza decât cele ale altor instituții publice.

Chiar dacă au un cadrul legislativ bine definit, agențiile anti-corupție sunt vulnerabile la acuzațiile de instrumentare politică și imaginea lor publică are de suferit. Aceasta se întâmplă și pentru că presa poate face publice informații confidențiale despre unele acțiuni ale acestor instituții, citind surse interne. Opinia generală, deși neconfirmată, este că în aceste cazuri informațiile confidențiale sunt furnizate presei intenționat pentru a afecta imaginea adversarilor politici.

Mai mult, responsabilitatea nu este un punct forte al agențiilor anticorupție. Instituțiile încep un mare număr de investigații, dar prea puține dintre ele sunt finalizate cu succes prin decizii definitive ale curților de judecată. De asemenea, nu există mecanisme de a asigura responsabilitatea ACA pentru această situație. Mai mult, cooperarea cu societatea civilă este foarte slabă.

Evaluarea măsurii în care ACA își îndeplinesc rolul este medie. Pentru indicatorul privind investigațiile scorul mediu este dat de numărul mare de dosare începute, dar nefinalizate cu decizii ale instanței. Pentru indicatorii privind prevenirea corupției și educația despre corupție scorul mic este dat de interesul scăzut al ACA pentru aceste activități.

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Agențiile anticorupție din România (ACA) erau, înainte de integrarea în UE din 2007 și încă mai sunt, instituții puternic valorizate, dar și controversate, având în vedere că performanța lor în îndeplinirea rolului pe care îl dețin – lupta împotriva corupției – este cel mai important indicator pentru Mecanismul de Cooperare și Verificare³⁹³ stabilit de Comisia Europeană.

Astfel, există trei agenții principale care au ca scop principal lupta împotriva corupției. Agenția anticorupție administrativă este Agenția Națională de Integritate (ANI). Mai mult, România a înființat un parchet specializat pentru a lupta împotriva corupției: Direcția Națională Anticorupție (DNA), din cadrul Parchetului Generale. Câteva ministere au organizat parchete specializate anticorupție. Cea mai importantă dintre acestea este Direcția Generală Anticorupție (DGA), din cadrul Ministerului Administrației și Internelor. Structura similară din cadrul Ministerului Apărării nu va fi analizată, fiind mai puțin importantă și activă la nivel general.

În consecință, acest pilon va analiza capacitatea, guvernarea și performanța în îndeplinirea rolului ale unui număr de trei instituții foarte diferite:

- Agenția Națională de Integritate (ANI) – un corp administrativ care se ocupă cu colectarea, monitorizarea și verificarea declarațiilor de venituri și interese, în vederea identificării incompatibilităților, conflictelor de interese și bunurilor obținute în mod ilicit.
- Direcția Națională Anticorupție (DNA) din cadrul Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție– un parchet specializat în delictele de corupție și în legătură cu corupția.
- Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Administrației și Internelor – un organism specializat, însărcinat cu prevenirea și lupta împotriva corupției în cadrul Ministerului și cu lucrul cu un număr mare de polițiști și proceduri polițienești.

Având de evaluat trei instituții atât de diferite, fiecare dintre acestea a primit un scor, prezentat aici. Scorul total al pilonului a fost obținut prin realizarea

³⁹³ Mai multe detalii în secțiunea introductivă.

mediei simple a scorurilor celor trei instituții, pe fiecare dimensiune evaluată. Scorurile au fost acordate, inițial, de la 1 la 5, media fiind și ea cuprinsă între 1 și 5, fiind utilizate numere întregi. După aceea, toate scorurile de la 1 la 5 au fost transformate pe o scală de la 0 la 100. Scorurile posibile au fost : 0 corespunzând lui 1 în evaluarea din text, 25 corespunzând lui 2, 50 – lui 3, 75 – lui 4, iar 100 lui 5.

Agenția Națională de Integritate (ANI)					
Scorul Mediu ANI: 49,31 / 100					
	Indicator	Situație curentă		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 81,25 / 100	Resurse	100	75	0	25
	Independența	100	50	0	50
Guvernană 33,33 / 100	Transparența	50	25	50	75
	Responsabilitate	50	0	50	100
	Mecanisme de asigurare a Integrității	50	25	50	75
Rol 33,33 / 100	Prevenire	50		50	
	Educație	0		100	
	Investigație	50		50	

Demersurile în vederea înființării Agenției Naționale de Integritate (ANI) au fost inițiate încă din 2004, când a fost dezvoltat primul proiect de lege care s-a referit la stabilirea unei agenții pentru combaterea și controlul corupției. Până în 2007, au fost elaborate mai multe versiuni ale acestei legi, proiectul final fiind aprobat în unanimitate în Senat pe 9 mai 2007, datorită presiunii UE cu privire la activarea clauzei de salvagardare. În continuare, legea 144/2007 pentru înființarea ANI a fost amendată de mai multe ori. Cele mai importante schimbări au fost făcute în 2010, ca urmare a unei decizii a Curții Constituționale. Trei legi diferite reglementează activitățile ANI: legea nr.

144/2007, cu privire la organizarea ei, legea nr. 176/2010 și legea nr. 115/1996, amândouă cu privire la integritatea în exercitarea de funcții publice.

Direcția Națională Anticorupție (DNA)					
Scorul Mediu DNA : 51,39 / 100					
	Indicator	Situatie curenta		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 62,5 / 100	Resurse	75	75	25	25
	Independența	50	50	50	50
Guvernare 66,67 / 100	Transparența	75	75	25	25
	Responsabilitate	75	50	25	50
	Mecanisme de asigurare a Integrității	100	25	0	75
Rol 25 / 100	Prevenire	0		100	
	Educație	0		100	
	Investigație	75		25	

DNA a fost fondată, inițial, în 2002, sub forma Parchetului Național Anticorupție (PNA), un parchet specializat în combaterea infracțiunilor de corupție echivalent cu Parchetul General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție din România. Faptul că legea a înființat un al doilea procuror general al României, în persoana conducătorului PNA, a determinat Curtea Constituțională să evalueze unele prevederi ale legi ca fiind neconstituționale. Din 2006, Direcția a devenit o structură cu personalitate juridică în cadrul Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, specializată în lupta împotriva corupției la nivel mediu și înalt.³⁹⁴ DNA are și structuri la nivel local în cele 41 de județe ale României și în capitală.

³⁹⁴ <http://www.pna.ro/>

Direcția Generală Anticorupție (DGA)					
Scorul Mediu DGA: 75 / 100					
	Indicator	Situatie curenta		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 75 / 100	Resurse	75	75	25	25
	Independența	75	75	25	25
Guvernanare 83.33 / 100	Transparența	100	100	0	0
	Responsabilitate	75	75	25	25
	Mecanisme de asigurare a Integrității	75	75	25	25
Rol 66.67 / 100	Prevenire	75		25	
	Educație	50		50	
	Investigație	75		25	

Direcția Generală Anticorupție e organizată ca o structură specializată din cadrul Ministerului administrației și Internelor. Ea este condusă de către un director general, de regulă un procuror numit în această poziție. Directorul General este numit de minister, având astfel o legătură ierarhică directă. La nivel central, Direcția Generală Anticorupție e structurată în următorul fel: cabinetul de serviciu, serviciul de control, serviciul de resurse umane, structura de date cu caracter personal, departamentul de investigații, direcția de anchetă, direcția de prevenire și cea de support.³⁹⁵ La nivel teritorial, DGA are 41 de birouri județene, inclusive cel din București.³⁹⁶

³⁹⁵Vezi Regulile de Organizare și Funcționare aprobate prin Ordinul Ministerului Administrației și Internelor, nr. 275/2010, art. 5

³⁹⁶Vezi Regulile de Organizare și Funcționare aprobate prin Ordinul Ministerului Administrației și Internelor, nr. 275/2010, art. 6

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură există prevederi care furnizează ACA resurse adecvate pentru a-și putea îndeplini îndatoririle în mod eficient?

Fiecare dintre agențiile anticorupție românești își propune propriul buget și are un buget determinat, conform legilor respective. Totuși, în niciunul dintre cazuri, acestora nu le aparține decizia finală asupra bugetului.

Nu există garanții formale de stabilitate fiscală, bugetele ACA fiind supuse ajustărilor bugetare la fel ca toate celelalte instituții publice și niciuna dintre legi nefurnizând în mod clar un indicator obiectiv în vederea determinării bugetului. Bugetul nu crește sau descrește, în mod legal, dacă numărul de cazuri soluționate se modifică.

Posibilitatea de a obține finanțări suplimentare din munca de confiscare de bunuri nu există pentru ACA românești, confiscarea de bunuri putând fi hotărâtă doar de instanțe judecătorești. Totuși, alte posibilități de finanțare, inclusiv credite sau burse nerambursabile, pot fi accesate de ACA din România. Cu toate acestea, aceste surse alternative de venit nu pot finanța activitățile de bază și salariile angajaților, ci numai campanii de informare, studii, dezvoltare etc.

Există, totuși, o diferență importantă între cele trei instituții analizate. Aceasta stă în nivelul de decizie asupra bugetului și cheltuielilor. Președintele ANI are ultimul cuvânt asupra bugetului instituției, ca instituție autonomă³⁹⁷. Procurorul General al DNA răspunde în mod direct în fața Procurorului General al României pentru cheltuielile hotărâte, fiind ordonator secundar de credite³⁹⁸. Directorul general al DGA este ordonator terțiar de credite, independența sa în eliberarea de conturi fiind și mai limitată.

³⁹⁷ Legea nr. 144/2007 republicată și modificată prin legea nr. 176/2010 referitoare la Agenția Națională de Integritate

³⁹⁸ OUG nr. 43/2002 referitoare la Direcția Națională Anticorupție

Resurse (practică)

În ce măsură au ACA resurse adecvate pentru a-și atinge scopurile în practică?

Fiecare dintre ACA române au fost afectate de reducerile din bugetul de stat și de restricțiile impuse din pricina crizei economice și financiare din ultimii ani. Probabil că măsura care a afectat în modul cel mai semnificativ cele trei instituții, în mod egal, a fost imposibilitatea angajării de personal în 6 din 7 poziții vacante.³⁹⁹

Dincolo de această limitare a resurselor, putem identifica și unele limite de natură financiară și materială a bugetului ANI și DGA. După decizia Curții Constituționale din 2010, cu privire, printre altele, la procedura de procesare a datelor din declarațiile de venituri, la un nou portal public și recomandarea de audit extern pentru anul 2010, ANI a cerut un buget adițional pentru anul 2011, pentru a-și putea desfășura în mod eficient activitățile. ANI a primit doar 36% din suma cerută.⁴⁰⁰

Pentru DGA, experții intervievați au fost de acord că există limitări bugetare pentru instituții, care le limitează eficiența operațională, deoarece dotările tehnice nu pot fi schimbate cu unele noi și performante.

Mai mult, au existat unele fluctuații în cadrul personalului din toate trei ACA. Această situație pare a fi comună instituțiilor bugetare.

Selecția și numirea în funcție a inspectorilor de integritate ANI se bazează pe un concurs deschis publicului organizat în conformitate cu reglementările speciale aprobate de Consiliul Național de Integritate (CNI). Numirea inspectorilor de integritate și cea a funcționarilor publici se face în conformitate cu legea nr. 188/1999, cu privire la Statutele funcționarilor publici.⁴⁰¹

Procurorii DNA sunt numiți prin ordinul procurorului șef al DNA, cu aprobarea Consiliului Superior de Magistratură. Pentru a fi numiți în funcție în cadrul DNA,

³⁹⁹ Mai multe detalii sunt prezentate în cadrul pilonului Sectorul Public.

⁴⁰⁰ Suma cerută de ANI a fost de RON 7.384.000, dintre care suma primită de aceștia a fost de RON 2.700.000. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați raportul anual de activitate ANI pe 2010.

⁴⁰¹ Legea nr. 144/2007, cu privire la înființarea, organizarea și funcționarea ANI, republicată după publicarea legii 176/2010, art. 18, paragrafele 2 și 3.

procurorii trebuie să aibă o bună reputație și calificare profesională și un minim de 6 ani de experiență ca procurori sau judecători. Candidații sunt selectați în urma unui interviu organizat de către o comisie constituită în acest scop.

Numirea, promovarea și eliberarea din funcție a polițiștilor DGA din structura poliției judiciare sunt realizate în conformitate cu normele de competență aprobate prin ordinul Ministerului Administrației și Internelor și cu ajutorul opiniei de expert a procurorului general al Înaltei Curți de Casație și Justiție.

O evaluare generală a acestor prevederi este că există, în general, un fond academic adecvat și o experiență de muncă suficientă a membrilor echipelor. Acest indicator este în relevant în mod deosebit pentru DNA. Totuși, niciunul dintre angajații ACA nu a absolvit un curs inițial sau specializat pentru a putea deveni membru al echipei. Mai mult, evaluarea profilului etic realizat înainte de angajare este identică cu cea realizată pentru celelalte organisme de stat înrudite: pentru inspectorii de integritate ca pentru funcționarii publici, pentru procurorii DNA ca pentru magistrați, pentru polițiștii judiciari ca pentru polițiștii din instituțiile de lege și ordine...

Rapoartele ANI, DNA și respectiv DGA arată că angajații instituțiilor beneficiază de cursuri de perfecționare și seminarii specializate pe activitățile lor.

Pentru ANI, atât președintele, cât și vicepreședintele sunt numiți în urma unui proces de selecție prin concurs public și trebuie să fie absolvenți de Drept sau Economie, care să nu fi fost afiliați politic ca membri de partid în ultimii trei ani.

Procurorul șef al DNA este considerat a fi întâiul adjunct al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și este numit în conformitate cu reglementările judiciare. El este numit în funcție pe 3 ani, cu o singură posibilitate de reinvestire. Numirea în funcție de către Președinte este realizată la recomandarea Ministrului Justiției, cu notificarea Consiliului Superior de Magistratură (CSM).

Directorul General al DGA este, de regulă, un procuror numit în această funcție de către ministru, între cei doi existând o relație ierarhică.

Independența (lege)

În ce măsură sunt ACA independente prin lege?

Agenția Națională de Integritate este o instituție administrativă autonomă. Pentru a-și asigura independența, ANI are propriul buget, care reprezintă în integral o parte din bugetul de stat.⁴⁰² Conform principiului independenței operaționale, președintele, vicepreședintele și inspectorii de integritate nu vor cere sau primi dispoziții în legătură cu evaluările asupra stării materiale a persoanelor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților din partea niciunei autorități publice, instituții sau persoane.⁴⁰³

DNA e o structură cu personalitate juridică din cadrul Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, specializat în lupta împotriva corupției la nivel mediu și înalt.⁴⁰⁴ DNA este o entitate independentă în relație cu instanțele judecătorești, cu parchetele atașate acestora și cu alte autorități publice, exercitându-și atribuțiile conform legii, pentru a asigura respectarea acesteia.⁴⁰⁵ DNA este subordonată Procurorului General al României și își desfășoară activitatea sub autoritatea Ministerului Justiției. Aceasta este o anomalie a sistemului judiciar românesc, luând în considerare faptul că procurorii și magistrații sunt, conform Constituției și a legii naționale, o parte a ramurii judiciare; ei sunt subordonați autorității executive.

Direcția Generală Anticorupție își desfășoară activitățile în conformitate cu prevederile din OG nr.30/2007, care hotărăște că DGA este organizat ca o structură specializată în cadrul Ministerului Administrației și Internelor. DGA este în relație directă cu acest minister în ceea ce privește subordonarea funcțională. Din punct de vedere operațional, DGA ar trebui să fie independentă.

⁴⁰²Vezi legea nr. 176/2010, cu privire la integritatea în exercitarea funcțiilor publice, care modifică și completează legea nr. 144/2007, cu privire la înființarea, organizarea și funcționarea ANI, ca și modificarea și completarea altor acte normative, art. 8

⁴⁰³Vezi legea nr. 176/2010, cu privire la integritatea în exercitarea funcțiilor publice, care modifică și completează legea nr. 144/2007, cu privire la înființarea, organizarea și funcționarea ANI, ca și modificarea și completarea altor acte normative, art. 33, paragraful 3.

⁴⁰⁴Vezi Ordonanța de Urgență nr. 43/2002, cu privire la DNA și Regulamentul de Ordine Internă al acesteia.

⁴⁰⁵Vezi Ordonanța de Urgență nr. 43/2002, cu privire la DNA, art. 2

Pentru a proteja ACA de imixtiuni politice, conducătorii instituțiilor: președintele ANI, procurorul șef al DNA și directorul general al DGA nu pot fi membri ai vreunui partid politic.

Recrutarea președintelui, vicepreședintelui și secretarului general al ANI este realizată pe criterii profesionale clare, pe baza unui concurs deschis și a unei examinări în Senat. Președintele ANI este numit în funcție de către Senat, pentru un unic mandat, ce nu poate fi reînnoit, de 4 ani.

Recrutarea procurorului-șef a DNA este făcută pe criterii profesionale clare, totuși fără a se ține un concurs deschis, însă la recomandarea Ministerului Justiției. Procurorul-șef este numit pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea de a fi reînvestit o singură dată.⁴⁰⁶

Echipele și conducătorii respectivelor ACA sunt protejați împotriva demiterii, conform respectivelor prevederi ale sectorului de activitate al agenției: inspectorii de integritate ANI sunt protejați ca funcționari publici, procurorii DNA, ca magistrați, iar polițiștii DGA, ca polițiști judiciari.⁴⁰⁷

În general, aceleași prevederi sunt valabile în cazul imunității la urmărire penală rezultate din desfășurarea normală a activităților lor.

Independența (practică)

În ce măsură sunt ACA independente în practică?

Reprezentanții ACA prezintă instituțiile ca fiind complet independente, operând într-un mod profesionist și nepărtinitor. Totuși, publicul general, media, societatea civilă și opinia publică nu sunt la fel de optimiști.

ANI și DNA au fost acuzate în mod repetat de instrumentarea unor cazuri politice.⁴⁰⁸ Chiar dacă niciuna dintre aceste acuzații nu ar fi adevărate,

⁴⁰⁶ Vezi legea nr. 303/2004, cu privire la statutul magistraților, art. 54, paragraful 1

⁴⁰⁷ Mai multe detalii se găsesc în cadrul pilonilor respective.

⁴⁰⁸ <http://www.ziare.com/geoana/psd/reactii-la-ancheta-deschisa-de-ani-asupra-lui-mircea-geoana-video-991209>, <http://www.newz.ro/stire/126436/rizea-despre-ancheta-ani-e-un-dosar-politic-imi-voi-dovedi-in-instanta-nevinovatia.html>, <http://www.oradesibiu.ro/2011/09/27/deputatul-cindrea-despre-ancheta-ceruta-de-ani-%E2%80%9Fin-spatelile-acestei-campanii-murdare-sunt-interese-exclusiv-politice-%E2%80%9D/>,

Încrederea publicului și a oficialilor din sectorul public în eficiența și independența acestor organisme este afectată.

Nu există vreo politică împărtășită de toate agențiile prin care un membru al ACA să poată fi demis din poziția sa înainte de terminarea mandatului. Totuși, au existat cazuri în cadrul ANI, care vor fi elaborate în cadrul indicatorului de responsabilitate.

ACA nu sunt limitate în investigațiile lor de către alte agenții de lege și ordine, iar independența lor în termeni de puteri investigative este, în general, ridicată, fiind amenințată doar de către imixtiunile partidelor politice, prin intermediul corupției. Există puține dovezi cu privire la aceste imixțiuni, însă răul provocat de ele la nivelul opiniei și încrederii publice este semnificativ.

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure publicului posibilitatea de a obține informații relevante cu privire la activitățile și procesele decizionale ale ACA?

Toate ACA au obligația de a publica rapoarte anuale și de a le prezenta organismelor care supraveghează, respectiv, fiecare dintre instituții. ANI trebuie să-și prezinte raportul anual și raportul de audit în termen de 5 zile la CNI. ANI trebuie să mai prezinte și rapoarte trimestriale către CNI.

DNA are obligația de a-și prezenta raportul, nu mai târziu de luna februarie a anului următor, către Parchetul General, CSM și Ministerul de Justiție.

Și DGA are obligația de a-și publica raportul de activitate.

Toate ACA au obligația de a respecta constrângerile cu privire la confidențialitate, dar, pe de altă parte și accesul liber la informație (legea nr. 544/2011).⁴⁰⁹

http://www.realitatea.net/secretar-general-ani-s-au-facut-presiuni-politice-asupra-agentiei_853575.html, <http://www.ziare.com/stiri/dna/dna-veriga-solida-a-unui-lant-ruginit-1107602>, <http://www.stiripolitice.com/2011/07/dna-nu-l-putem-ancheta-pe-borbely-din-cauza-presiunilor-politice/>, http://www.e-politic.ro/Parlament/Tudor-Chiuariu-Daniel-Morar-este-lipsit-de-credibilitate-Exclusiv-120735_7.html.

⁴⁰⁹ Mai multe detalii se găsesc în cadrul pilonului Sectorul Public.

Transparența (practică)

În ce măsură există transparență în activitățile și procesele decizionale ale ACA, în practică?

ACA pun informația la dispoziția publicului în mod activ pe website-ul lor, într-un mod clar și cu un nivel util de detaliu. Declarațiile de avere și interese cerute de lege sunt și ele publicate în mod regulamentar. Website-ul ANI este: www.integritate.eu, al DNA, este: www.pna.ro (acronimul fiind un vestigiu al perioadei 2002-2006, când instituția era Parchetul Național Anticorupție), iar al DGA este: www.mai-dga.ro.

În general, ACA publică pe website-urile lor toate informațiile a căror publicare e solicitată prin lege. Totuși, există două probleme importante care trebuie subliniate în evaluarea practicilor de transparență a ACA românești.

Pe de o parte, ANI i-a fost solicitat să-și facă publice procedurile de investigație, acestea fiind, prin natura lor, proceduri civile sau administrative, nu polițienești sau judiciare, care ar putea fi confidențiale. Centrul pentru Resurse Juridice (CRJ) a dat ANI în judecată, cerând declasificarea acestor proceduri, însă cazul a eșuat în vara lui 2011, după mai mult de un an. Deocamdată, motivația judecătorului nu a apărut. E important de spus că CRJ urmează să depună apel, în urma identificării unei vulnerabilități în procedurile judiciare: în cazurile cu privire la documente clasificate, numai un număr limitat de judecători pot prezida, având autorizație de la Oficiul Național al Secretelor de Stat pentru a accesa documente secrete și clasificate.⁴¹⁰

Pe de altă parte, DNA are o altă problemă importantă, cu privire la asigurarea confidențialității tuturor informațiilor investigatorilor. Există cazuri în care media citează surse judiciare din interiorul DNA, făcând publice informații confidențiale.

⁴¹⁰ Radu Nicolae, CRJ

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure că ACA au obligația de a raporta și pot fi trase la răspundere pentru acțiunile lor?

Toate ACA au obligația de a întocmi rapoarte anuale, de a le face publice pe website și de a le prezenta respectivelor organisme față de care sunt răspunzătoare.

Un cadru legislativ comun pentru ANI și DGA este cel cu privire la protecția avertizorilor de corupție. Legea 571/2004 reglementează măsurile de protecție cu privire la cei care au depus plângeri sau au informat asupra unor încălcări ale legii, comise de oameni aflați într-o poziție de conducere sau executivă.⁴¹¹ Totuși, legea nu este aplicabilă magistraților, deci procurorilor DNA.

ANI este răspunzătoare față de CNI și de Senat.⁴¹² Scopul CNI, ca organism reprezentativ, sub control parlamentar, ca garant al independenței și ca supervisor al activităților Agenției, este de a face recomandări cu privire la strategia și activitatea acesteia. Astfel, ANI trebuie să prezinte rapoarte de activitate trimestriale la CNI, care analizează și face recomandări pe baza acelor rapoarte. Analiza CNI e apoi trimisă Senatului.⁴¹³

ANI realizează rapoarte cu privire la investigațiile lor, indiferent de descoperirile făcute, prezentând acele rapoarte, la final, părților interesate. ANI nu poate emite decizii pe baza rapoartelor sale, ci poate doar informa Parchetul. Părțile interesate pot face o plângere la curtea administrativă cu privire la raport.

ANI trebuie să se supună unui audit independent până în martie a anului următor. Raportul de audit trebuie prezentat la CNI.

CNI poate fi considerat, într-un fel, un comitet de supervizare, incluzând cetățenii în această lucrare și asigurând, în acest fel, supervizarea cetățenilor asupra ANI. CNI este compus din câte un membru numit de către fiecare grup parlamentar din cadrul Senatului și grup de minorități al Camerei Deputaților,

⁴¹¹ Mai multe detalii în cadrul pilonului Sectorul Public.

⁴¹² Responsabilitatea nu trebuie confundată cu subordonarea. ANI este independent, dar depune rapoarte la CNI și prin acesta, la Senat.

⁴¹³ Document strategic cu privire la activitatea CNI, ianuarie 2011

un reprezentant al Ministerului Justiției, un reprezentant al Ministerului Finanțelor Publice, un reprezentant al Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România, unul al Asociației Municipalităților din România, unul al Asociațiilor Orășenești din România, unul al Asociației Comunelor din România, un reprezentant al înalților funcționari publici, unul al funcționarilor publici, numit de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, un reprezentant numit prin consens între asociațiile magistraților, un reprezentant numit de organizațiile societății civile constituite legal, activând în sfera drepturilor omului, a dreptului sau a cea economic-financiară. Totuși, Consiliul este constituit în mod valid dacă entitățile menționate mai sus numeau cel puțin jumătate plus unu dintre membrii săi. Considerăm că această prevedere reprezintă o vulnerabilitate a funcționalității Agenției, deoarece, luând în considerare competențele CNI, nu respectă principiul reprezentării.

DNA este răspunzător către Ministerul Justiției și trebuie să prezinte un raport anual de activitate înaintea CSM și a Ministerului. Acel raport pune accentul pe date statistice cu privire la activitatea de investigații penale, pe când raportul de investigație al fiecărui caz în parte e confidențial. Mecanismul de verificare a activității DNA este cel judiciar obișnuit, apelul în instanță.

Auditul extern independent nu este obligatoriu pentru DNA și nu există niciun comitet de supervizare cetățenească pentru aceasta. Singurul organism care include reprezentanți ai societății civile care supervizează activitatea DNA e CSM, cu doi reprezentanți ai societății civile, din 19 membri. După cum am subliniat mai sus, magistrații nu sunt protejați de legea avertizorilor de corupție.

DGA este subordonată direct Ministerului Administrației și Internelor.⁴¹⁴ Raportul trebuie să fie făcut public pe website. Rapoartele investigațiilor sunt confidențiale pe durata acestora, însă pot fi publicate după încheierea lor. Mecanismul de recurs și apel disponibil cetățenilor în ceea ce privește poliția este valabil și în cazul DGA.

Auditul extern independent nu este obligatoriu pentru DGA.

⁴¹⁴ Conform regulilor de organizare și funcționare aprobate prin Ordinul Ministerului Administrației și Internelor, nr. 275/2010, art 2, paragraf 3 și a Hotărârii de Guvern nr. 416/2007, cu privire la structura organizațională a Ministerului de Interne și Reforma Administrativă

Cu DGA lucrează un organism reprezentativ de supervizare, numit: Comitetul strategic pentru evaluarea și suportul DGA. Acesta organizează mecanismele de cooperare cu societatea civilă și a fost fondat printr-un decret al Ministerului Administrației și Internelor (1154/2006). Acest organism consultativ are sarcini de monitorizare, analiză și evaluare cu privire la activitatea DGA și reunește reprezentanți ai Ministerului și ai mai multor ONG-uri. Diferit de CNI, care lucrează la supervizarea activității ANI, reprezentanții societății civile din Comitetul Strategic nu sunt candidați examinați de Senat sau alt organism reprezentativ. Ei sunt numiți, fără vreo procedură preliminară, de către Ministerul Administrației și Internelor. Comitetul Strategic analizează rapoartele DGA și inițiativele de reformă și face recomandări.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură au ACA obligația de a raporta și a-și asuma răspunderea pentru acțiunile lor, în practică?

Rapoartele de activitate ale ACA sunt disponibile online; ele sunt postate pe website și prezentate într-o manieră clară.⁴¹⁵ Rapoartele de activitate ale ACA sunt compuse din informații cu privire la resursele financiare, resursele umane, resursele infrastructurale, activitatea operațională, transparența instituțională, cooperarea instituțională, agenda publică și auditul extern pentru ANI. Ele sunt prezentate în mod clar și cu un nivel potrivit de detalieri.

Totuși, respectarea termenului pentru emiterea raportului nu este punctul forte al ANI. În 2010, președintele ANI nu a prezentat raportul la CNI timp de câteva luni, fiind astfel anulată responsabilitatea instituției în practică.

Mai mult, în practică, în acest moment din 2011, CNI nu are în structurile sale toți reprezentanții menționați de lege, acest lucru fiind posibil în mod legal. Mai mult, poziția de reprezentant al organizațiilor societății civile este vacantă, iar organizațiile societății civile nu au numit un înlocuitor pentru reprezentant.

Mai mult, conținutul rapoartelor trecute cu privire la activitățile operaționale este controversat. ANI a publicat numărul de cazuri sancționate de ei și trimise

⁴¹⁵<http://www.integritate.eu/home/rapoarte-de-activitate.aspx>,
http://www.pna.ro/bilant_activitate.jsp?id=20#, <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=70>

la Parchet. Totuși, indicatorul real de performanță ar trebui să fie mai scăzut, existând un număr important de cazuri contestate în instanță de către părțile interesate și câștigate. Numărul investigațiilor de succes realizate de către ANI este, astfel, mai redus decât cel prezentat în rapoarte.⁴¹⁶ Acest lucru reduce și eficiența mecanismului de recurs și apel, în practică.

În ceea ce privește avertizorii de integritate, Centrul de Advocacy și Consiliere Juridică (ALAC) al TI-România a primit informații din partea a doi avertizori de integritate. Amândoi au fost, mai târziu, concediați. Cazul unuia dintre ei este interesant în mod deosebit. Informația avertizoarei de corupție era cu privire la o serie de cheltuieli ilegale ale managerilor ANI (președintele și secretarul general). Avertizoarea de corupție a fost concediată, după o perioadă în care managerii i-au refuzat accesul în instituție. În același timp, Curtea de Conturi a auditat ANI și a găsit că informația oferită de avertizoare era corectă. ANI a contestat raportul de audit al Curții de Conturi, dar a pierdut în fața Înaltei Curți. Într-un alt proces, avertizoarea a câștigat și a trebuit să fie reangajată. Două zile mai târziu, a fost concediată din nou, fără nicio explicație suplimentară. Un nou proces este acum pe rol în acest caz.

Integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea membrilor ACA?

Normele de conduită profesională stipulate prin Codul de Conduită al Funcționarilor Publici sunt obligatorii pentru acele persoane care ocupă o funcție publică în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, ca și din cadrul autorităților publice autonome (inclusiv pentru angajații ANI). Mai mult, există un cod special de etică și conduită profesională pentru echipa ANI. Normele de etică și conduită profesională oferite de prezentul cod sunt obligatorii pentru aceștia și urmăresc să ridice calitatea activității profesionale, a unui bun management cu privire la îndeplinirea tuturor sarcinilor de serviciu.

Echipa DNA nu are un cod de conduită specific, dar magistrații, polițiștii și funcționarii publici sunt obligați să-și urmeze propriile coduri deontologice.

⁴¹⁶ Raportul Național de Corupție, 2009, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/national_coruptie/2009/NCR2009ro.pdf.

Absența unui cod specific de conduită reprezintă una dintre vulnerabilitățile identificate la DNA. Când nu se poate vorbi despre un sistem unitar de reguli la nivelul unei instituții publice, acest lucru poate reprezenta o problemă care poate influența organizarea și funcționarea instituției publice, în acest caz, a DNA. Procurorii din cadrul DNA sunt obligați să respecte prevederile Codului de Conduită al Magistraților.⁴¹⁷

Angajații DGA trebuie să respecte prevederile Codului de Conduită al funcționarilor publici cu statut special, aprobat prin HG nr. 9991/2005. Hotărârea de guvern subliniază faptul că angajații DGA trebuie să respecte niște principii de bază în activitatea lor, după cum urmează: principiul legalității, al egalității, al imparțialității, al loialității, integritatea morală, profesionalismul, respectul și independența operațională.

Directorul general al DGA nu va îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția poziției de cadru didactic în învățământul superior.

Toate codurile de conduită aplicabile adaugă faptul că legea cu privire la transparența și integritatea sectorului public acoperă declarațiile de avere, incompatibilitățile și conflictele de interese identificabile din acestea. Totuși, nu există restricții post-angajare pentru funcționarii publici și magistrați.

Mai mult, în 2010, reglementările cu privire la Agenția Națională Anticorupție s-au modificat și din acel moment, unele informații cu privire la declarațiile de avere și de interese nu mai sunt prezentate public. În plus, procedurile ANI au devenit mai lungi, iar deciziile nu mai sunt prezentate direct instanței, ci unei comisii de magistrați sau Parchetului. Legea cea nouă a apărut după ce cea veche a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională, care a observat că ea nu asigură protecția datelor cu caracter personal și că ANI se comportă precum un Parchet, fără a avea dreptul constituțional, devenind astfel vulnerabilă la abuzuri. Modificarea legii a atras critici din partea Comisiei Europene, prin intermediul raportului MCV.⁴¹⁸ Totuși, societatea civilă a apreciat că decizia Curții Constituționale a oprit un număr de cazuri care

⁴¹⁷ Pentru mai multe informații, a se vedea pilonul judiciar

⁴¹⁸ Decizia CE din Decembrie 2006. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0056:0057:EN:PDF>

începute de ANI, care nu au rezistat în instanță.⁴¹⁹

Nu există o procedură standard de evaluare a integrității pe parcursul procesului de recrutare ACA, în orice caz, nu una deosebită față de a celorlalte instituții de același fel (administrația, Parchetul, departamentele de poliție), în cazul niciuneia dintre instituțiile evaluate.

Integritate (practică)

În ce măsură este integritatea membrilor ACA asigurată în practică?

În general, codurile de conduită sunt eficiente în practică, iar staff-ul urmează cursuri regulate pe probleme de integritate, ei trebuind să supravegheze implementarea acestor reglementări la diferite niveluri și pentru angajații altor sectoare.

Totuși, existau suspiciuni importante cu privire la integritatea președintelui ANI. Chiar dacă nedovedite, acuzațiile afectează în mod negativ reputația instituțiilor și încrederea cetățenilor.

Mai mult, Centrul ALAC al TI-România a primit informații de la avertizori de integritate cu privire atât la ANI, cât și la DNA. Informațiile furnizate autorităților de către avertizorii de integritate cu privire la cheltuirea ilegală a banilor publici în cadrul ANI au fost confirmate de către Curtea de Conturi și, ulterior, de către Înalta Curte de Casație și Justiție. Pentru DNA, situația este și mai dificilă, legea nefurnizând protecție pentru magistrații avertizori de integritate. Totuși, dovezile ALAC sunt solide, dar trebuie să rămână confidențiale în acest moment.

Prevenire

În ce măsură se implică ACA în acțiuni de prevenire cu privire la lupta împotriva corupției?

Din punctul de vedere al prevenirii, ANI trebuie să asigure publicarea tuturor declarațiilor de avere și interese. Toate instituțiile publice trebuie să colecteze

⁴¹⁹<http://www.cri.ro/Reminder-asupra-ANI-529> (comunicat de presă CRJ, 18 iunie 2010)

aceste declarații până la un termen (15 iunie), să le publice pe propriul website și să le prezinte inspectorilor de integritate ANI. Aceasta este latura de prevenire a activității ANI. Cealaltă latură este controlul acestor declarații, care intră la dimensiunea de investigații.

După cum este prezentat mai sus, conținutul rapoartelor trecute cu privire la activitățile operaționale este controversat. ANI a publicat numărul de cazuri sancționate pentru nedeplinirea declarațiilor. Totuși, adevăratul indicator de performanță ar trebui să fie mai scăzut, fiindcă un număr mare de cazuri sunt contestate de către părțile interesate și câștigate de acestea în instanță. Numărul investigațiilor de succes făcute de ANI este, astfel, mai redus decât cel prezentat în rapoartele acestora.⁴²⁰

Cealaltă instituție care își asumă prevenirea este DGA. Ea operează un sistem de rapoarte online sau telefonice pentru cetățeni și are un departament special de prevenire, care se ocupă cu cursuri pentru funcționarii publici și în primul rând pentru polițiști și alți angajați ai Ministerului Administrației și Internelor și cu campanii de informare. De asemenea, Studiile pentru Servicul Anticorupție analizează studiile de caz pentru factorii individuali, organizaționali și externi identificați, care stau la baza comiterii actelor de corupție de către angajații Ministerului Reformei Interne și Administrative. Studiile sunt publicate pe website-ul lor.⁴²¹

În 2010, ANI a trimis în instanță/la procuratură/ la comitetele disciplinare 291 de dosare, ca rezultat al activității sale de verificare a declarațiilor. Dintre acestea 291, 175 de dosare au fost înaintate procurorului, 110, comitetelor disciplinare și 6 către instanță. De asemenea, numărul de oameni verificați a fost de 1593, iar numărul de dosare finalizate a fost de 1576.⁴²²

ANI și DNA nu publică niciun fel de cercetare sau studiu pe website-ul lor.

Cu privire la legislația anticorupție, ACA pot propune legislație în vederea propriei reglementări, însă nu pot primi și răspunde la solicitări de sfaturi

⁴²⁰ Raportul Național asupra Corupției 2009, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/national_coruptie/2009/NCR2009ro.pdf.

⁴²¹ <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=69>

⁴²² www.integritate.eu

anticorupție pentru proiectarea de reglementări sau desfășurarea altor activități din partea publicului sau a altor agenții guvernamentale.

Educația

În ce măsură se implică ACA în activități educaționale cu privire la lupta anticorupție?

În afară de DGA, niciuna dintre ACA nu caută în mod activ să educe publicul cu privire la lupta împotriva corupției. Conform legii, ANI și DNA trebuie să colaboreze cu societatea civilă în cadrul CNI, respectiv, al Comitetului Strategic.

Pe de o parte, reprezentantul societății civile din Comitetul Strategic al DGA este numit fără o procedură deschisă de Minister, dar, pe de altă parte, cooperarea dintre societatea civilă și DGA este bună.

Cu privire la reprezentantul societății civile în CNI, acesta se află în conflict deschis cu președintele și secretarul general ai ANI, care l-au acuzat, cu argumente ridicole, de publicarea unor informații confidențiale ale agenției. Din acest punct de vedere, evaluarea rolului educativ și a performanței ANI în cooperarea cu societatea civilă este foarte negativă.

Investigația

În ce măsură se implică ACA în investigații cu privire la presupuse fapte de corupție?

Investigațiile sunt principala competență a tuturor dintre cele 3 ACA evaluate. Acestea sunt competențe bine definite și clar diferențiate de ale altor agenții de lege și ordine.

În practică, majoritatea muncii ACA nu se leagă de oficiali de rang înalt din partidele de conducere sau administrație, dar există cazuri deschise în fiecare dintre instituțiile evaluate. În general, cazurile de corupție înaltă deschise sunt încă în desfășurare, nefiind finalizate la nivelul ANI și DNA.

Cu privire la activitatea operativă a ANI, până în iunie 2011, au fost închise un număr total de 3270 de investigații (534 de sesizări și 2736 de sesizări din

oficiu), iar 3120 au fost redeschise, ca sesizări din oficiu.⁴²³ Proactivitatea ANI este unul dintre punctele sale tari, totuși, a determinat un număr de acuzații cu privire la lipsa sa de independență și la faptul că deschide investigații împotriva oponenților politici ai celor aflați la putere, afectând cel puțin imaginea Agenției.⁴²⁴

Până la 30 iunie 2011, erau încheiate 6 dosare cu privire la confiscarea averii nejustificate, 52 de dosare cu privire la starea de incompatibilitate, 11 dosare cu privire la identificarea conflictelor de interese administrative și 18 dosare cu privire la posibile infracțiuni de corupție.

Una dintre problemele legate de investigațiile conduse de DNA și DGA este faptul că DNA apelează la ajutorul polițiștilor de la DGA în investigațiile sale. Unele probleme apar atunci când procurorii acuză în instanță persoane care nu sunt angajați ai Ministerului Administrației și Internelor, pe baza unei investigații realizate de DGA. Cum DGA are jurisdicție numai asupra angajaților Ministerului, din punct de vedere procedural, investigațiile lor asupra altor persoane decât aceștia sunt nule și chiar dacă acuzatul e dovedit vinovat, el poate fi eliberat pe baza unei erori de procedură.

O analiză comparativă a principalilor indicatori duce la concluzia că în 2010, activitatea de investigații penale a DNA a crescut cu 19,75% în ceea ce privește numărul de cazuri în curs de rezolvare (5827, comparativ cu 4866, în 2009), iar numărul de cazuri rezolvate a crescut cu 11,93% (2957, comparativ cu 2642 în 2009). Soluțiile dispuse de procurori pe fondul cauzei au crescut cu 7,65%, la 2014 cazuri, comparativ cu 1871 în 2009. În 943 dintre cazuri, procurorii și-au dispus transferul la alte instituții, datorită lipsei de jurisdicție sau au dispus conectarea cazurilor.⁴²⁵ Totuși, 2870 cazuri au rămas nerezolvate, 5 dintre ele cu autor necunoscut (comparativ cu 2224 cazuri, dintre care 7 cu autor necunoscut, în 2009), ceea ce reprezintă 49,26% din numărul total de cazuri de rezolvat (față de 45,71% în 2009). Astfel, poate fi observată o creștere ușoară, de numai 3,55%, în raportul dintre cazurile rămase nerezolvate și cele de rezolvat.

⁴²³http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Rapoarte/RaportDeActivitate_Apr_Lun_2011.pdf.

⁴²⁴Vezi mai sus, dimensiunea independență.

⁴²⁵<http://www.pna.ro>

Pe durata anului 2010, au fost investigate și înaintate procuraturii 2000 de infracțiuni. Au fost cu 40,15% mai multe decât în anul precedent, 2009. Dintre acestea, 424 au fost înaintate la DNA, iar 1576, Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

6.10. PARTIDELE POLITICE⁴²⁶

REZUMAT

Conform Barometrului Global al Corupției, Partidele Politice sunt printre cele mai corupte organizații din România, primind un scor de 4,5 pe o scară de la 1 (deloc corupt) la 5 (extrem de corupt).⁴²⁷

Cu o procedură foarte dificilă de a crea noi partide și un prag electoral de 5% din voturi, sistemul partidelor politice din România este proiectat pentru a perpetua partidele parlamentare existente. Resursele disponibile din punct de vedere legal pentru un nou partid sunt atât de reduse încât concurența reală cu partidele existente este exclusă.

Mai mult, lipsa informațiilor precise în ceea ce privește listele de membri ale partidelor parlamentare permite în practică existența unei surse necontrolate de venit. Transparența partidelor în momentul de față este minimă. Partidele nu sunt obligate să declare numărul total de membri. Informația este foarte importantă, deoarece sume însemnate de bani sunt declarate de către partide ca provenind din contribuțiile membrilor sau din donațiile acestora. De asemenea, pentru că nu există o înregistrare clară și independentă a acestor membri, mecanismul de contribuții sau donații ale membrilor poate fi folosit pentru a masca sponsorizări neînregistrate.

Toți analiștii partidelor românești sunt de acord că grupurile de interes și relațiile clientelare domină viața partidelor. În general candidații partidelor politice sunt aleși din rândul oamenilor de afaceri locali. Acest fenomen a crescut foarte mult după anul 2008 după schimbarea sistemului electoral și trecerea la alegeri în colegii uninominale.

⁴²⁶ Am dori, de asemenea, să mulțumim domnului Dan Sultănescu, director al institutului PRO și specialist în politica românească, pentru contribuția sa la studiul lansat în 2010, care a servit ca bază a analizei prezente.

⁴²⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results și http://www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf

Partidele Politice					
Scorul Mediu al Pilonului: 34,03 / 100					
	Indicatori	Situație curentă		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 43,75 / 100	Resurse	25	25	75	75
	Independența	75	50	25	50
Guvernare 33,33 / 100	Transparența	50	25	50	75
	Responsabilitate	50	25	50	75
	Mecanisme de asigurare a Integrității	50	0	50	100
Rol 25 / 100	Cumularea de interes și reprezentare	0		100	
	Angajament Anti-corupție	50		50	

STRUCTURA ȘI ORGANIZAREA

Conform datelor existente la Registrul Partidelor Politice, ținut de Tribunalul Municipiului București, în 2009, funcționau 40 de partide în România (pe lângă partide, mai există un număr de organizații ale minorităților etnice, care se bucură de un regim juridic special cu privire la participarea la campaniile electorale) în mod convențional, sistemul de partide este definit de organizațiile politice reprezentate în Parlament (partidele care au depășit pragul electoral): PSD (care a format o alianță cu PC), PD-L, PNL și UDMR (care are statutul legal al unei organizații care reprezintă minoritatea maghiară)

EVALUAREA

Resurse (lege)

În ce măsură furnizează cadrul legal un mediu propice înființării și funcționării partidelor politice?

Asocierea în partide politice este liberă, conform constituției României și a legii partidelor politice. Totuși, partidele care promovează defăimarea țării și a națiunii, produc orice fel de instigare la un război de agresiune, la ură națională, rasială, religioasă sau de clasă, orice fel de incitare la discriminare, separatism teritorial sau violență publică, sau au orice fel de comportament obscen sau contrar moralei publice sunt interzise prin lege. Partidele sau organizațiile politice care, prin scopurile sau activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, principiilor statului de drept sau suveranității, integrității și independenței României sunt neconstituționale. Partidele sunt menționate în Constituție, însă rolul lor este descris în legea specifică.

Procesul juridic de înființare a partidelor este dificil în mod deosebit în România. Un partid nou trebuie să aibă cel puțin de 25.000 de membri fondatori, din cel puțin 18 județe, cel puțin 700 de membri fondatori în fiecare județ. Partidele pot contesta în instanță respingerea înregistrării lor. Cea mai des întâlnită situație este respingerea de către instanță deoarece numărul minim de 25.000 de membri fondatori nu a fost întrunit, caz în care șansele contestării depuse de partid sunt foarte reduse. Cadrul legal referitor la activitatea partidelor politice poate fi analizat din două perspective: există elemente juridice care definesc în mod direct aspecte cu privire la organizarea și finanțarea partidelor politice; există, de asemenea, prevederi care reglementează activitatea partidelor politice într-un context definit (cum ar fi campaniile electorale).

Prima categorie de legi este compusă din legea nr. 334/2006, cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale și din legea nr. 14/2003, cu privire la partidele politice. A doua categorie de norme implică regulile care guvernează competițiile electorale ale partidelor (Legea nr. 67/2004, cu privire la alegerea autorităților publice locale; legea nr 370/2004, cu privire la alegerea Președintelui României; legea nr. 33/2007, cu privire la

organizarea alegerilor pentru Parlamentul European; Legea nr. 35/2008, cu privire la alegerea Camerei Deputaților și a Senatului).

Principalele surse de venit sunt reprezentate de donații, cotizații ale membrilor, venituri derivate din activitățile colaterale ale partidului și finanțarea de stat⁴²⁸. Legile electorale stabilesc un set minim de reguli cu privire la modurile în care pot fi cheltuite fondurile pe durata campaniilor electorale (regulile sunt complementare celor stabilite prin legea nr. 334/2006). Conform acestei legi, partidele politice primesc o sumă echivalentă cu 0,04% din bugetul național⁴²⁹. Această sumă este împărțită între partide și există o serie de obligații pe care partidele trebuie să le întrunească în cheltuirea sumei (art. 20 al legii prezintă în mod expres pe ce pot fi cheltuiți banii statului). Începând din 2008, partidele politice își primesc finanțarea prin bugetul Autorității Electorale Permanente și trebuie să țină o contabilitate separată pentru sumele primite de la stat.

Există mai multe reguli prezentate în legea nr. 334/2006, cu privire la felul în care partidele își constituie și cheltuie bugetul. Finanțarea străină pe durata campaniei electorale este strict interzisă. Legea impune anumite praguri pentru cheltuieli pe durata unei campanii (art. 30). Finanțarea de stat poate acoperi numai anumite tipuri de costuri. Există limite cu privire la sumele pe care statul le acordă partidelor și suma de bani pe care partidele o pot obține fie prin donații, fie prin cotizațiile membrilor.

În ceea ce privește finanțarea privată, legea impune un set de limite pentru partide: cotizația plătită de membri nu poate depăși anual 48 de salarii minime pe economie, donațiile trebuie să fie mai mici de 200 de salarii minime sau 500 de salarii minime, în cazul persoanelor juridice. Ordonanța de Urgență nr. 98/2008, cu privire la reforma legii nr. 334/2006 a crescut ambele limite – într-un an financiar care cuprinde două campanii electorale, donațiile primite de la cetățeni pot însuma până la 400 de salarii minime, pe când donațiile de la persoane juridice nu pot depăși 1000 de salarii minime, pentru fiecare campanie electorală. Donațiile primite de un partid într-un an fiscal nu pot fi

⁴²⁸ Această problemă va fi discutată în secțiunea despre integritate.

⁴²⁹ În termeni absoluți, acest prag ar trebui să fie aproximativ 30.27 milioane lei. Conform datelor Autorității Electorale Permanente finanțarea de stat va crește de fapt în 2009 la 7260000 lei.

mai mari de 0,025% din bugetul de stat⁴³⁰ (0.050% într-un an electoral). Limitele donațiilor determină persoanele fizice și companiile care vor să doneze mai mult decât este permis să-și ascundă donațiile. Reglementările, așa cum sunt ele acum, nu limitează capacitatea unui partid de strângere de fonduri, dar limitează transparența.

Resurse (practică)

În ce măsură permit resursele financiare aflate la dispoziția partidelor politice o competiție politică eficientă?

Există diferențe semnificative între reglementările și posibilitățile practice aflate la dispoziția partidelor parlamentare și cele pentru partidele mici și recent înființate. Mai mult, supervizarea managementului financiar al partidelor celor mai însemnate este dificilă și ineficientă. Din această perspectivă, competiția politică efectivă dintre establishment și noii veniți nu este asigurată.

Numărul de membri ai primelor 3 partide (PSD, PD-L și PNL) este de 492.711 (aproximativ 5% din populația cu drept de vot). Aceste cifre sunt, totuși, discutabile, datorită faptului că informațiile nu sunt actualizate (cifrele cu privire la numărul de membri ai PSD și PNL sunt vechi de 3 ani). Cum nu există niciun imperativ legal ca partidele să-și declare numerele reale, Tribunalul Municipiului București nu poate compara listele prezentate de partide – Tribunalul monitorizează numai ca obligațiile legale să fie îndeplinite pentru fiecare caz în parte. În consecință, aceste date nu sunt controlate de nicio entitate legală.

Ca observație generală, partidele politice sunt sub o observație mai puțin strictă decât alte instituții finanțate din fonduri publice. În același timp, finanțarea partidelor nu e nici tratată, nici percepută ca fiind un domeniu unitar și integrat, cu toate aspectele sale cheie (autoritățile publice, societatea civilă și partidele politice). În timp ce partidele opoziției din parlament se bucură de resurse și reglementări similare cu cele ale partidelor de guvernământ, partidele noi și restrânse se confruntă cu reguli neprietenoase și

⁴³⁰ În termeni absoluți, în 2009, acest prag este de 18.92 milioane RON.

inhibitoare, atât în ceea ce privește înființarea lor, cât și resursele financiare.⁴³¹ Pe durata campaniei electorale, partidele parlamentare sunt din nou avantajate de lege. În practică, partidele mici au și mai puțin timp de emisie, în comparație cu cele mari, acest timp fiindu-le, de regulă, acordat în perioadele din zi cu cote de audiență mai scăzute.

Este dificil de apreciat echilibrul dintre finanțarea publică și cea privată a partidelor politice. Organismele de stat, în special Autoritatea Electorală Permanentă, care a preluat responsabilitățile Curții de Conturi în ceea ce privește controlul finanțărilor partidelor, eșuează în a descoperi sponsorizările neînregistrate ale partidelor. După modificarea legii electorale din 2008, sponsorizările către partide sunt făcute de către afaceriști locali, la intrarea în partid și în parlament. Mai târziu, ei își ghidează acțiunile în Legislativ în vederea recuperării „investiției în partid” și participă la guvernare prin prisma unor interese locale, pierzând din vedere interesul național.⁴³²

Independența (lege)

În ce măsură există prevederi juridice care să prevină imixtiunea externă nejustificată în activitățile partidelor politice?

Cadrul general (formulat de legea nr. 14/2003, cu privire la partidele politice și de legea nr. 334/2006, cu privire la finanțarea partidelor politice) stabilește mai multe condiții pentru organizarea partidelor politice. Printre acestea, cele mai importante înglobează obligația partidelor politice de a „promova valorile și interesele naționale, pluralismul politic, de a contribui la formarea opiniei publice, prin participarea cu candidați la procesul electoral și la stabilirea autorităților publice).⁴³³ Activitatea partidelor care, prin acțiunile, propaganda sau statutul lor intern, încalcă Constituția sunt interzise prin lege.

Autoritățile competente, anume instanțele, pot refuza înregistrarea unui partid, datorită unui număr insuficient de semnături de adeziune. Legea cere

⁴³¹ Cristian Pirvulescu, interviu pentru analiza SNI.

⁴³² Interviul și raportul privind alegerile parlamentare în 2008 al Asociației Pro Democrația.

⁴³³ Art. 2 al Legii nr. 14/2003

25.000 de membri pentru început.⁴³⁴ Partidele politice pot fi, de asemenea, interzise, dacă instanța decide că încalcă libertatea de exprimare și practică un discurs de ură sau anti-național, dacă sunt organizații secrete sau dacă promovează sisteme monopartite și acționează împotriva democrației.⁴³⁵ Partidul poate fi, de asemenea, dizolvat, dacă nu are nicio activitate, nicio adunare generală și niciun candidat nominalizat timp de 5 ani. Se poate considera că un partid nu își urmează scopul dacă nu primește 50.000 de voturi la nivel național. În practică, niciun partid nu a fost desființat din acest motiv.⁴³⁶

Independența partidelor politice trebuie analizată din două perspective: natura relațiilor financiare dintre partid și stat și natura relațiilor politice dintre partidele politice și instituțiile publice. La nivel financiar, se poate observa că partidele au, practic, doar două surse de venit constant și predictibil: cotizațiile membrilor și finanțările de stat (activitățile colaterale, necomerciale ale partidelor sunt momentan subdezvoltate). În acest context, chiar dacă nu se pot baza exclusiv pe finanțarea de stat, partidele politice trebuie să-i asigure veniturile necesare. Principala variabilă în ecuația finanțării de stat este numărul de voturi primite de un partid în timpul alegerilor.

În același timp, sumele primite de partide din partea statului sunt cu mult mai mici decât costurile unui campanii electorale. În 2008, de exemplu, suma acordată de stat unui număr de 6 partide a fost puțin mai ridicată decât în anul precedent, aproximativ 11 milioane de RON, în jur de 2,5 milioane de euro, datorită faptului că s-au ținut două alegeri în 2008. În 2009, finanțarea de stat a fost redusă cu 30%. În acest context, nu se poate considera că partidele politice sunt îngrădite în acțiunile lor de finanțarea de la stat. Experții apreciază că partidele utilizează fondurile de la stat pentru a-și consolida independența și pentru a influența politic organismele publice.⁴³⁷

Singurele autorități care supervisează în mod direct partidele sunt Autoritatea Electorală Permanentă și Curtea de Conturi. Organismul competent de control asupra finanțării partidelor și asupra implementării legii este Autoritatea

⁴³⁴ Cei 25.000 de membri fondatori trebuie să fie înregistrați în cel puțin 18 județe și nu mai puțin de 700 în fiecare județ.

⁴³⁵ Cap VII al Legii nr. 14/2003.

⁴³⁶ *Ibidem.*

⁴³⁷ Interviu.

Ectorală Permanentă, care acum exercită funcțiile care țineau de competența Curții de Conturi sub o legislație anterioară.⁴³⁸ Legea stabilește anumite interdicții și limitări, inclusiv un plafon pentru costurile de campanie.⁴³⁹ Din păcate, opinia experților este că simplitatea legii și resursele limitate ale Autorității Electorale Permanente fac controlul financiar al partidelor ineficient.⁴⁴⁰

Din punctul de vedere al relației politice cu organismele publice, în mod legal, nu există instituții care să poată influența deciziile partidelor politice. Supravegherea guvernamentală este proiectată în mod rezonabil și limitată la protejarea interesului public.

Independența (practică)

În ce măsură sunt partidele politice protejate de imixtiuni externe nejustificate în activitățile lor, în practică?

Se pot găsi unele exemple în care instanțele au refuzat înregistrarea unor partide, deoarece acestea nu întruneau numărul necesar de semnături din partea membrilor fondatori: 25.000, din cel puțin 18 județe, cel puțin 700 din fiecare județ. Uneori, instanțele au acuzat partidele de falsificarea semnăturilor în vederea atingerii numărului cerut⁴⁴¹ Experții presupun că există o limită în înregistrarea partidelor noi, impusă de partidele parlamentare mai mari și mai vechi, care proiectează legea. De fapt, numărul mare de semnături de susținere

⁴³⁸ Curtea de Conturi își păstrează funcția de control al subvențiilor pe care partidele politice primesc de la bugetul de stat.

⁴³⁹ Pentru alegerile prezidențiale, limita maximă de cheltuieli pentru un partid sau alianță politică, care a nominalizat un candidat prezidențial înregistrat, sau pentru candidații independenți, este de 25000 salarii minime. Salariul minim oficial pentru anul 2009 a fost de 600 lei (în jurul valorii de 140 Euro), astfel, limita de cheltuieli pentru fiecare partid sau alianță care au desemnat un candidat, sau candidat independent, a fost în jurul valorii de 3,5 milioane de euro.

⁴⁴⁰ Expert interviuat și rapoarte ale societății civile: Prezidențiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Președintele României din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

⁴⁴¹ În 2011, încercarea de a înregistra un partid al poporului de către un jurnalist cunoscut a fost interzisă de către instanță din cauza neregulilor în listele de semnături.

din partea membrilor fondatori necesare este considerat cea mai importantă limitare în formarea și independența partidelor politice din România⁴⁴²

În ceea ce privește partidele opoziției prezente în Parlamentul României, limitările impuse de instituțiile de stat și în mod indirect, de partidul aflat la guvernare, sunt mai subtile. În general, ele îmbracă forma controalelor administrative. Totuși, ar fi dificil de avansat ipoteza că partidele din opoziție suferă de oprinare din partea autorităților.⁴⁴³

Detenția sau atacurile fizice asupra membrilor partidelor politice nu au loc, cu toate că ele s-au întâmplat în 1990-1991, când sistemul pluripartit era în dezvoltare.⁴⁴⁴

Transparență (lege)

În ce măsură există reglementări care solicită partidelor politice să-și facă informațiile financiare disponibile publicului?

Cerințele de transparență a partidelor politice românești sunt minimale. În ceea ce privește finanțarea partidelor politice, ea este reglementată prin legea 334/2006, cu privire la finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale. Această lege stabilește reguli pentru finanțarea publică și privată, reglementează, într-un capitol distinct, finanțarea campaniilor electorale și stipulează controlul public asupra felului în care partidele politice își gestionează resursele financiare⁴⁴⁵. Totuși, ceea ce li se cere partidelor prin lege să facă publice sunt un tabel comprehensiv și un raport financiar, care include sume globale de bani, fără a evidenția donatorii individuali, fie persoane fizice sau firme, dacă aceștia au contribuit cu sume mai mici de 10 salarii minime pe economie.

Legea impune unele condiții semi-transparente pentru donatori. Pe de o parte, toate donațiile trebuie înregistrate în conturile partidului, fiind obligatorie

⁴⁴² Cristian Preda, Sorina Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, 2008.

⁴⁴³ Cristian Pirvulescu, interviu pentru analiza SNI.

⁴⁴⁴ Dan Pavel, „Nu putem reuși decât împreună!”. *O istorie analitică a Convenției Democratice (1989-2000)*, Iași, Editura Polirom, 2003.

⁴⁴⁵ Această problemă a fost discutată în detaliu în secțiunile pe resurse și răspundere.

verificarea și înregistrarea identității donatorului. Pe de altă parte, la cererea acestuia, identitatea sa poate rămâne confidențială, în cazul în care contribuția nu depășește 10 salarii minime. Suma totală a donațiilor confidențiale primite de un partid nu poate depăși 0,006% din bugetul național pe anul în curs. Toți donatorii care au finanțat un partid cu sume mai mari de 10 salarii minime, ca și suma totală obținută din donații confidențiale sunt publicate în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, înaintea datei de 31 martie a anului următor. Această cerință ar trebui să fie suficientă pentru a asigura transparența finanțelor, dar nu există prevederi clare care să-i asigure implementarea eficientă.⁴⁴⁶

Formalitățile administrative care însoțesc procedura de donație au fost simplificate prin eliminarea obligației de a oferi anumite informații cu privire la donator, pentru a crește transparența și facilita verificarea,⁴⁴⁷ limitându-le implicit pe acestea.

Legea nu conține nicio prevedere cu privire al transparența finanțării private – conform definițiilor legale, nu există niciun fel de incompatibilitate în ceea ce privește donațiile sau serviciile oferite de o companie care deține contracte cu statul. În același timp, nu există nicio prevedere pentru controlul unei companii care câștigă contracte publice în urma sponsorizării unui partid politic în ascensiunea acestuia la putere.

Dezvăluirea și raportarea cheltuielilor de campanie sunt cerute doar după finalul alegerilor și trebuie efectuate în termen de 15 zile de la publicarea rezultatelor finale ale alegerilor. Rapoartele financiare pentru perioada dintre alegeri sunt publicate prin intermediul rapoartelor anuale și trebuie să se regăsească în Monitorul Oficial.

⁴⁴⁶ Interviu.

⁴⁴⁷ Ordonanța de Urgență nr. 374/2008 privind reforma normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, aprobată prin Ordonanța de Urgență nr. 749/2007.

Transparența (practică)

În ce măsură poate publicul obține informații financiare relevante de la partidele politice?

A existat în mod constant o lipsă de comunicare între partidele politice și cetățeni, cu privire la mai multe aspecte cheie ale dinamicii politice: partidele nu și-au dezvăluit numărul total de membri și finanțarea lor nu a reprezentat o temă de dezbatere publică, cu excepția campaniilor electorale. În al doilea rând, instituțiile responsabile cu implementarea legii nu au aplicat sancțiuni vizibile partidelor politice, în ciuda acuzațiilor grave aduse de media cu privire la acest aspect.⁴⁴⁸

Transparența reală a partidelor e minimală. Partidele nu sunt obligate să-și declare numărul total de membri. Această informație este foarte importantă, deoarece sume semnificative de bani sunt declarate de partid ca provenind din cotizațiile sau donațiile membrilor. Cum nu există o înregistrare independentă clară a acestor membri, mecanismul cotizațiilor sau donațiilor membrilor este utilizat pentru a comite spălarea de bani a sponsorizărilor neînregistrate..⁴⁴⁹

De asemenea, unii sponsori nu-și fac public numele, pentru a evita facerea legăturii între ei și cotizația lor la partid, în momentul primirii unor contracte guvernamentale în cazul în care partidul câștigă alegerile.⁴⁵⁰

Totuși, ar trebui menționat că majoritatea partidelor politice românești și-au îmbogățit strategiile de comunicare prin utilizarea mijloacelor de informare online. Însă acest lucru a generat campanii politice extrem de violente prin intermediu internetului.⁴⁵¹

⁴⁴⁸ Rapoarte ale Asociației Pro Democrația.

⁴⁴⁹ Cristian Pirvulescu, interviu pentru analiza SNI.

⁴⁵⁰ *Ibidem*.

⁴⁵¹ Expert interviuat și rapoarte ale societății civile: Prezidentiale 2009 - Raport de observare a alegerilor pentru Presedintele Romaniei din 2009, martie 2010, p.72. Disponibil la www.apd.ro/publicatii.php.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi care reglementează supravegherea financiară a partidelor politice de către un organism desemnat de stat?

Controlul asupra finanțării și cheltuielilor politice intră în responsabilitatea a două instituții. Pe de o parte, există Autoritatea Electorală Permanentă (AEP), care se ocupă cu distribuția fondurilor publice și cu verificarea rolului și activității partidelor. Pe de altă parte, dinamica reală a procedurilor de control este o problemă complicată. Legea afirmă în mod explicit că rolul Curții de Conturi în controlul finanțării partidelor va fi menținut (Art. 35, paragraful 2 din legea nr. 334/2006 – prevederile cu privire la Curtea de Conturi au fost active până la 1 ianuarie 2007 (termenul a fost prelungit apoi la 31 decembrie 2007, prin intermediul Ordonanței nr. 8/2007). De la acea dată, AEP a devenit autoritatea principală însărcinată cu controlul finanțării partidelor politice. Partidele au obligația să coopereze cu AEP în procedurile acestora anuale de control sau în controalele inițiate la sesizarea oricărui cetățean care are știre de vreo neregulă sau încălcare a legii comisă de către partidele politice. Regimul de informare a AEP este destul de aspru – orice cetățean poate petiționa AEP, însă oferirea unor informații false se pedepsește prin lege (pedeapsa e de până la trei ani de închisoare). Din păcate, experții sunt de părere că simplitatea legii și resursele limitate ale AEP fac controlul finanțării partidelor inefficient.⁴⁵²

Luând în considerare că democrația internă a partidelor este o garanție a integrității, legea partidelor politice obligă aceste organizații să ofere membrilor obișnuiți și/sau reprezentanților metode directe de participare la procesul de decizie. În cadrul Adunării Generale – cel mai reprezentativ și legitim organism – membrii decid cu privire la aspecte importante pentru partid (votează Statutul, programul politic, conducerea și aște documente strategice și identitare). Adunarea Generală a membrilor și organismul executiv, indiferent de numele pe care acestea le poartă în fiecare partid, sunt organizații obligatorii de conducere pentru partidele politice și pentru toate organizațiile teritoriale ale acestora (art. 13, paragraful 1). Adunarea Generală a membrilor sau a delegaților acestora la nivel național este supremul organism de decizie al partidului. Întâlnirile sale au loc cel puțin o dată la 4 ani (art 4,

⁴⁵²Cristian Pirvulescu, interviu pentru analiza SNI.

paragraful 1). Delegații sunt aleși să participe la adunare de către organizațiile teritoriale, prin vot secret (Art. 14, par. 2). Totuși, deciziile majore nu sunt întotdeauna decizii importante. Partidele politice românești au dezvoltat ierarhii de tip piramidal, majoritatea deciziilor fiind astfel luate de organismul de la vârful ierarhiei (situație în care organismele decizionale de la bază doar legitimează deciziile liderilor, printr-o simplă formalitate).

Legea nr. 14/2003 impune condiții organizaționale minimale, menite să reducă centralizarea și acumularea responsabilității politice de către eșaloanelor cele mai înalte ale partidului. Astfel, conform art. 10 din lege, statutul partidului politic trebuie să includă, printre altele: procedura de alegere a organismelor executive și competențele acestora, ca și competențele Adunării Generale a membrilor și a delegaților acestora, organismele împuternicite cu înaintarea de candidați în alegerile locale, parlamentare și prezidențiale, organismul competent care propune reorganizarea partidului sau decide asocieri politice sau de altă natură, sancțiuni disciplinare etc.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură există o supraveghere financiară eficientă a partidelor politice în practică?

Cum rapoartele înregistrate de partide la AEP sunt foarte simpliste, iar mecanismele de finanțare a partidelor sunt, în general, foarte complicate, pentru a evita controlul și luând în considerare lipsa de resurse umane a AEP, în special în domeniul controlului financiar al partidelor, acest control nu este foarte eficient.⁴⁵³ Partidele nu au un cont special dedicat administrării fondurilor pentru campania electorală și nu declară transferul de bani pentru campania electorală înainte de fianlul acesteia, ceea ce îngreunează foarte mult controalele AEP și le face descoperirile nesatisfăcătoare. Mai mult, rapoartele înregistrate de partide nu includ identitatea donatorilor și, datorită lipsei resurselor pentru control ale AEP, există foarte puține controale referitoare la respectarea cadrului legislativ în ceea ce privește identitatea donatorilor și valoarea maximă permisă a donațiilor.

⁴⁵³ Interviu

În mod evident, comitetele interne sunt clauze formale respectate de partidele politice române. Conform specificului fiecărei organizații (contextul și condițiile care au dus la formarea acestora și la evoluția lor și chiar condițiile externe), partidele politice au dezvoltat structuri mai mult sau mai puțin centralizate, cu procesul decizional concentrat la vârf, unde nivelul de transparență este cel mai scăzut, sau coborând spre bază, unde nivelul de transparență e mai ridicat. Totuși, cercurile de putere centrale și cele locale, dependente de „baronii locali”, liderii rețelelor de patronate la nivel local, pot deturna sensul responsabilității.

Integritate (lege)

În ce măsură există reglementări organizaționale cu privire la guvernarea internă democratică a principalelor partidelor politice?

Legislația cu privire la partidele politice nu stabilește niciun fel de mecanisme de integritate menit să condiționeze funcționarea internă a partidelor politice. Sub forma comitetelor de arbitraj, aceste mecanisme există într-adevăr, însă mențiunea lor în statutul partidelor este în primul rând un rezultat al obligației legale. Art. 15 al legii 14/2003 stipulează că aceste comitete de arbitraj sunt create în vederea soluționării disputelor dintre membrii unui partid sau dintre partide și conducerea organizațiilor de partide. Un comitet de arbitraj este organizat și funcționează conform unor reglementări aprobate de corpul statutar, care are sarcina de a asigura libertatea de exprimare și dreptul la un proces corect pentru toate părțile, ca și decizii procedurale corecte.

Politica cu privire la resursele umane din cadrul partidelor este administrată într-un mod mai degrabă slab și general, iar deciziile de admitere a unor membri noi sunt încredințate „organismelor autorizate”. Conform art. 16, paragraful 1 din legea nr. 14/2003, organismele autorizate ale partidului politic decid asupra primirii de noi membri, conform statutului partidului. De asemenea, obținerea sau pierderea statutului de membru de partid este supusă doar jurisdicției interne a partidului. Astfel, partidul își stabilește propriile criterii și limite de integritate.

Trebuie realizată o distincție între a fi membru al unui partid politic și a aspira la obținerea unei funcții publice prin calitatea de membru partizan. În primul

rând, legea nu poate stabili multe limite, pentru că acest lucru ar putea încălca dreptul constituțional la asociere. Din acest punct de vedere, regula care reglementează existența și funcționarea partidelor politice condiționează obținerea calității de membru de doi factori. Primul, doar cetățenii care, prin Constituție, au drept de vot pot fi membri ai unui partid politic (art. 6), iar al doilea, persoanele cărora le este interzis prin lege să se asocieze politic nu pot fi membri de partid (art 7). În cazul din urmă, există legi speciale care limitează și condiționează accesul la funcții publice.

Acele de statut ale partidelor politice conțin prevederi cu privire la selecția conducerii partidului, selecția candidaților și procesul decizional cu privire la platformele de partid. Totuși, democrația internă este limitată, mai mult de către practici decât de reglementări. Delegații la conferințe naționale ale partidelor votează adesea la ore târzii din noapte, în spații care nu pot asigura caracterul secret al votului.

Acele de statut ale partidelor politice conțin prevederi care impun anumite standarde de moralitate și integritate membrilor lor (în majoritatea cazurilor, acestea sunt vag definite), ca și organisme chemate să supravegheze implementarea lor. De exemplu, oameni care au fost privați de libertate printr-o sentință judecătorească sau colaboratori dovediți ai securității nu pot deveni membri de partid (PNL); oameni care nu sunt recunoscuți ca fiind cetățeni cinstiți, de bună reputație, nu pot deveni membri (PD-L); „indivizi compromiși din punct de vedere moral sau politic” sau „cei care au suferit condamnări pentru trădarea intereselor naționale sau au comis acte de corupție, infracțiuni violente și alte fapte antisociale grave” nu pot fi membri, de asemenea, „oameni acuzați în prezent de diferite infracțiuni pot fi acceptați doar după pronunțarea sentinței definitive în cazurile lor” (PSD) În această situație din urmă, stipulația statutară se adresează celor ce doresc să devină membri, nu și celor care dețin deja acest statut. Unele partide, cum ar fi PNL, condiționează admisia de aderarea applicantului la „Codul Etic” al organizației, respectarea acestui cod fiind deci o obligație a membrilor. O inspecție mai amănunțită a membrilor ar trebui să aibă loc atunci când aceștia aspiră la funcții publice, dar și în acest caz, criteriile de evaluare sunt foarte permissive. Mai mult, ele nu sunt reglementate de actele statutare ale partidelor. Cu privire la progresul în interiorul partidului și accesul în funcții de conducere, condițiile și/sau

incompatibilitățile sunt, în mare parte, absente. Cu toate acestea, trebuie menționat că partidele politice românești fac aluzii, prin stipulații statutare, la prestigiul și autoritatea morală a membrilor aspiranți, a competitorilor pentru funcții de conducere interne sau pentru funcții publice. De asemenea, ei includ anumite organisme cu asemenea sarcini: comisia de onoare și arbitraj, comisia de etică, consiliul de onoare, comisia de integritate morală și arbitraj etc. Trebuie menționat că legea nr. 14/2003 stipulează obligația partidelor de a crea asemenea structuri – o comisie de arbitraj care mediază disputele interne. Variind de o dată cu partidul și schema lui organizațională specifică, aceste organisme pot diferi ca statut: unele emit decizii (impun sancțiuni), altele doar investighează anumite cazuri, unele au sarcini specifice, altele au propriile reglementări (actele statutare ale partidelor sunt mai mult sau mai puțin transparente în acest sens). Luând în considerare dispozițiile statutare, aceste organisme interne nu au o autonomie largă sau un rol foarte activ (central) în activitatea partidelor politice.

Integritate (practică)

În ce măsură există o guvernare internă democratică eficientă a partidelor politice în practică?

La nivel intern, în cadrul primelor trei partide în termen de suport electoral, au fost înființate instituții cu sarcini cvasi-jurisdicționale, ca organisme care urmăresc să soluționeze disputele interne și să distribuie responsabilitatea: Comisia Națională pentru Actul Statutar, Dispute și Etică, pentru PD-L, Comisia Națională pentru Arbitraj și Integritate Morală, pentru PSD și Comisia de Etică și Comisia de Onoare și Arbitraj, pentru PNL. Practicilor acestor organisme le lipseau formalitatea organismelor cerute de lege și rolul de mediator al acestora,⁴⁵⁴ ca și existența lor s-au datorat mai degrabă obligației legale decât răspunsului la nevoile interne. În istoria lor, aceste comisii nu au emis decizii foarte vizibile și nu au reacționat la acuzațiile de corupție aduse membrilor partidelor. În aceste cazuri, strategia preferată a fost autosuspendarea din

⁴⁵⁴ Organismele de conducere ale colegiilor îndeplinesc, de regulă, acest scop.

calitatea de membru de partid și de la conducerea partidului, fără a aștepta o decizie din partea acestor organisme interne⁴⁵⁵.

După cum reiese din cele prezentate mai sus, lipsa unei funcționări autentice a acelor organisme de etică, precum și a altor forme instituționalizate de mediere pentru soluționarea problemelor de integritate au împiedicat partidele politice să devină un motor al integrității în sfera publică, chiar dacă acest lucru le-ar fi fost permis de caracterul lor instituțional și de capacitatea lor de mobilizare. Dimpotrivă, partidele politice au continuat să fie purtătoarele unor proaste reputații în termeni de comportament în interiorul lor și între ele.

Conform Barometrului Global al Corupției, partidele politice se numără printre organizațiile cele mai corupte din România, primind un scor de 4,5 pe o scală de la 1 (deloc corupt) la 5 (extrem de corupt).⁴⁵⁶

Impresia general acceptată cu privire la comportamentul actorilor politici înscriși în partide este că, în ciuda a ceea ce este dezvăluit în sfera publică, adevărata politică este cea de culise, structurată pe baza urzelilor de interese personale a acelei minorități aflate la putere. Se pare că cele mai mare putere de decizie în partidele românești este ori la nivel local, ori la nivelul oficialilor publici care dețin poziții guvernamentale centrale. Comitetele interne sunt, în general, mai de grabă formale, urmând instrucțiunile centrelor de putere locale ale partidelor.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Autosuspendarea, ca procedură, e stipulată în actele statutare ale PNL și PSD, în al doilea caz, ca dreptul unui membru la imagine

⁴⁵⁶ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results and http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf

⁴⁵⁷ Interviu.

Agregarea și reprezentarea intereselor

În ce măsură agregă și reprezintă partidele politice interesele sociale relevante în sfera politică?

Partidele românești tind să fie din ce în ce mai stabile și să aibă poziții din ce în ce mai articulate și distincte. Totuși, discursul populist este de asemenea din ce în ce mai folosit.⁴⁵⁸

Toți analiștii partidelor românești sunt de acord că grupurile de interese și relațiile clientelare domină existența acestora. În general, candidații partidelor politice sunt recrutați din rândul afaceriștilor locali. Fenomenul a căpătat amploare după 2008, când sistemul electoral a fost schimbat, devenind uninominal. Motivația intrării în partide și a candidării este dublă: reputația și posibilitatea de a abuza de fondurile publice în interesul propriilor afaceri.⁴⁵⁹ Din acest motiv, corupția este o problemă foarte importantă, dar și foarte sensibilă pentru partidele politice, pentru membrii reformatori ai acestora și societatea civilă, care depune eforturi de a le spori responsabilitatea.

În consecință, legitimitatea partidelor politice în rândul populației și încrederea cetățenilor în acestea au cele mai scăzute rate, comparativ cu alte instituții. Doar 17% dintre români au încredere în partidele politice.⁴⁶⁰ În consecință, legătura dintre partidele politice și societatea civilă este aproape absentă.

Angajamentul anti-corupție

În ce măsură acordă partidele politice atenția necesară responsabilității publice și luptei împotriva corupției.

Responsabilitatea publică și lupta împotriva corupției sunt subiecte centrale pe agenda publică și de presă românească, în principal datorită importanței lor în procesele de aderare la și integrare în U.E. și pentru că România este încă supusă unui Mecanism de Cooperare și Verificare. Problema este încă abordată într-un mod direct și personal. Discursurile se axează pe dimensiunea

⁴⁵⁸ Cristian Preda, Sorina Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, 2008.

⁴⁵⁹ Cristian Pirvulescu, Interviu pentru analiza SNI

⁴⁶⁰ ICCV http://www.iccv.ro/valori/newsletter/NLVR_NO_5.pdf

sanționării și există puține propuneri constructive de restructurare a sistemelor și pilonilor instituționali corupți.

6.11. MEDIA

REZUMAT

În 2010 ratingul Freedom House referitor la libertatea presei, oferă României un scor de 43 din 100, ceea ce înseamnă o evaluare generală a presei ca fiind parțial liberă. Problemele identificare sunt urmărite și de studiul privind sistemul național de integritate. Cel mai importante: calomnia rămâne o infracțiune, iar politicienii s-au folosit de procesele civile pentru a contraataca critica mass-media.

Mai mult, reprezentarea dezechilibrată a partidelor în mass-media, mai ales în timpul campaniilor electorale, face ca mass-media să acopere mai puțin interesele societății.

Presiunea pe care redactorii o pun pe umerii jurnaliștilor, mai mult sau mai puțin agresivă, a limitat și mai mult independența mass-media.

Potrivit Barometrului Global al Corupției, mass-media este unul dintre sectoarele cele mai afectate de corupție. Pe o scară de la 1 (deloc) la 5 (extrem de corupt), mass-media a fost evaluată în 2010 la 3,1 și în 2009 la 3,4. Tendința este ascendentă din 2004, atunci când mass-media a primit un scor de 2,6.

Resursele mass-media sunt foarte limitate, astfel că pentru multe instituții de presă sau grupuri din societate care își caută reprezentarea în media singura soluție de supraviețuire este presa on-line.

Datele financiare ale companiilor mass-media nu sunt transparente, fapt ce a dus la abuzuri în gestionarea lor fiscală.

În ceea ce privește responsabilitatea și mecanismele de integritate, acestea auto-reglementate. Soluția de auto-reglementare este acceptată de către toți jurnaliștii, dar, pentru moment, acordul asupra conținutului este limitat și există mai multe coduri de conduită și organisme de punere în aplicare a acestor coduri, creându-se o lipsă de coerență în asigurarea efectivă și eficientă de punere în aplicare a codurilor.

Cu toate acestea, luând în considerare toate limitele sale și ținând cont de faptul că uneori se încalcă prezumția de nevinovăție, investigațiile cazurilor de corupție, informațiile oferite de presă față de fenomenul de corupție, precum și cele care vizează responsabilizarea guvernanților fac mass-media unul dintre cei mai eficienți piloni, împlinindu-și rolul său de combatere a corupției în sistemul național de integritate.

Media					
Scorul Mediu al Pilonului: 55,25 / 100					
	Indicatori	Situație curenta		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 31,25 / 100	Resurse	25	25	75	75
	Independenta	50	25	50	75
Guvernare 54,17 / 100	Transparenta	50	50	50	50
	Responsabilitate	75	50	25	50
	Mecanisme de asigurare a integrității	50	50	50	50
Rol 83,33 / 100	Investigarea si expunerea practicilor de corupție	100		0	
	Informarea publicului despre corupție si impactul sau	75		25	
	Informarea publicului in problemele de guvernare	75		25	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

După 1990, numărul și diversitatea din media românească erau foarte mari. Media din România a explodat după căderea comunismului. Trusturi noi și libere de presă au apărut în câteva zile, imediat după prăbușirea regimului Ceaușescu. Piața media a evoluat de atunci, sporind vertiginos la începutul anilor '90, stabilizându-se la începutul anilor 2000, iar în prezent, trecând printr-un proces de concentrare și consolidare.

În genral, facem distincția între media locală și cea națională. Cea locală este foarte activă la acest nivel, dar adesea foarte limitată ca resurse. Distingem, de asemenea, între media specializată în știri și cea cu specific de divertisment.

Din ce în ce mai des, conducerea media îi influențează politicile, sau cel puțin percepția, media rămânând departe de a fi o afacere profitabilă și mai mult un instrument pentru a transmite diferite tipuri de mesaje politice.

România are un post TV public național, care transmite 7 programe naționale (unul HD) și 5 programe regionale și un post de radio public, care transmite 8 programe naționale (unul exclusiv online) și 8 programe locale. În plus, există un număr mare de posturi TV și radio naționale, regionale și locale private. Există mai multe posturi TV de știri, dintre care două (Realitatea TV și Antena 3) sunt cele mai importante.

Presa scrisă a fost în declin în ultimii doi ani. Unele dintre cele mai importante ziare, Cotidianul sau Gândul, s-au decis să-și închidă divizia tipărită și să publice doar online. Ziarele importante au rămas pe piață, fiind distribuite împreună cu cărți sau cu alte stimulente pentru cititori. Mai multe alte portaluri majore de pe internet, cum ar fi Hotnews.ro, s-au demarcat ferm pe scena media. Cea mai importantă agenție de presă, Mediafax, are de asemenea un website important de știri, deschis publicului larg.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură furnizează cadrul legal un mediu propice pentru o media diversă și independentă?

Piața media este reglementată pe baza și în limitele acquis-ului Uniunii Europene. Ca rezultat, piața audiovizualului este reglementată în detaliu de la intrarea pe piață (prin obținerea licenței), la conducere, concentrare, publicitate și chiar conținut (în special în vederea protecției minorilor, protecției demnității umane, a dreptului la replică, etc). Nu există astfel de reglementări vis-a-vis de presa scrisă și orice mediu scris poate fi înființat prin respectarea aceluiași cerințe legale ca în cazul oricărei alte afaceri.

Amendamentele aduse legii audiovizualului în decembrie 2008 au schimbat sistemul de reglementare al monopolurilor de pe piață și s-au străduit să limiteze concentrarea conducerii canalelor audiovizuale. Până în decembrie 2008, legea limita participarea la un al doilea canal audiovizual și numărul de licențe pe care o persoană le putea deține pe aceeași piață (local sau național). Mecanismul de acum este descris în capitolul al IV-lea al Legii Audiovizualului: *„Regimul juridic al proprietății în domeniul audiovizualului”*. Conform acestuia, *„Radiodifuzorii sunt persoane juridice de drept public sau privat, fundații ori asociații fără scop patrimonial, precum și persoane fizice autorizate conform legii”*⁴⁶¹ (Article 43 (1)). Până în decembrie 2008, numai companiile private sau statul puteau deține licențe audiovizuale.

„Pentru a proteja pluralismul de opinii și diversitatea culturală, concentrarea proprietății și extinderea cotei de audiență în domeniul audiovizualului sunt limitate la dimensiuni care să asigure eficiența economică, dar care să nu genereze apariția de poziții preponderente în formarea opiniei publice” (Article 44 (1)). În continuare, același articol definește noțiunile de piață națională, regională și locală, ca și cea de „piață relevantă”, atât pentru radio, cât și pentru televiziune. Capacitatea de a influența opinia publică se calculează pe baza cotei de piață a *“serviciilor de programe cu pondere semnificativă în formarea opiniei publice.”*, însemnând programele generale, știrile, analizele și

⁴⁶¹ Legea nr. 300/2004 din 28/06/2004 privind autorizarea persoanelor fizice și a asociațiilor familiale care desfășoară activități economice în mod independent

dezbaterele pe teme politice și /sau economice (Article 44, (2),d). Un individ sau o persoană juridică vor fi percepute ca având o poziție dominantă în formarea opiniei publice în cazul în care cota medie de piață a serviciilor sale depășește 30% din piața relevantă.⁴⁶²

Legislația românească nu are limitări specifice în ceea ce privește proprietatea presei tipărite, cu excepția celor furnizate de legile generale ale concurenței. Preluarea unor publicații tipărite importante este evaluată și ar trebui aprobată de Consiliul Concurenței. De asemenea, nu există nicio prevedere pentru limitarea proprietății încrucișate (audiovizual și alte forme de media, ex. presa tipărită, online etc).

Mai mult, nu există niciun corp de legislație care să furnizeze norme sau reglementări în ceea ce privește finanțarea media. În timp ce Art. 30 (5) din Constituție stipulează: „Conform legii, companiilor media le poate fi solicitat să își dezvăluie sursele de finanțare”, acea lege nu a fost niciodată elaborată și promovată. Amendamentele la legea audiovizualului adoptate în decembrie 2008, ca Ordonanță de Urgență, au obligat radiodifuzorii să prezinte pe website-urile lor, împreună cu alte date de identificare și informații de control editorial, bilanțul contabil și bilanțul de profit și pierderi. Această prevedere a fost eliminată de Comitetul Media din Camera Deputaților, atunci când amendamentele au fost supuse aprobării parlamentare. De regulă, nu există prevederi obligatorii pentru companiile media de a-și dezvălui proprietarii sau sursele de finanțare, altele decât cele din legea audiovizualului.⁴⁶³

Nu există absolut nicio reglementare cu privire la intrarea în profesia jurnalistică și nici o constrângere legală cu privire la angajarea/promovarea/concedierea personalului editorial sau managerial în media privată.

⁴⁶² Legea Audiovizualului article 44, <http://www.cna.ro/The-Audio-visual-Law,1655.html>

⁴⁶³ Vezi și V Transparență

Resurse (practică)

În ce măsură există o media diversă și independentă, care furnizează o varietate de perspective?

Presa tipărită locală românească este foarte puternică.⁴⁶⁴ Posturile TV și radio locale supraviețuiesc pe baza unor protocoale cu posturile centrale din București, cum numai publicitatea locală nu este suficientă asigure supraviețuirea acestor organizații media.⁴⁶⁵ Ca remarcă generală, putem spune că resursele financiare ale presei nu sunt adecvate pentru a o face eficientă. Mai multe exemple de media limitând sau închizând canale datorită problemelor financiare, la nivel local și național, pot fi invocate. Cel mai important ar fi cel al ziarelor Cotidianul și Gândul. Ele și-au încetat complet apariția în formă tipărită și există numai online.⁴⁶⁶ Corelată cu situația generală dificilă din punct de vedere financiar, percepția asupra corupției presei este că aceasta este ridicată.

Tranziția complicată și lentă către democrație, opoziția politică mai degrabă anemică, liderii politici uneori aroganți și lipsa de comunicare generalizată între partenerii sociali au făcut media să pară ca fiind principala (dacă nu unica) resursă rămasă cetățenilor nemulțumiți, dezamăgiți sau defavorizați, aflați în căutarea justiției (sociale) sau a recunoașterii drepturilor lor.

Conform Barometrului Corupției Globale, media este unul dintre sectoarele cele mai afectate de corupție. Pe o scală de la 1 (absența corupției) la 5 (extrem de corupt), media a obținut, în 2010, un scor de 3,1, față de 3,4 în 2009. Tendința este ascendentă față de 2004, când a obținut un scor de 2,6⁴⁶⁷

Pe fondul unei corupții copleșitoare, de la nivel mic la nivel de stat și al percepției și mai difuze a corupției înfloritoare într-un stat ineficient, cu o administrare și mai ineficientă a justiției, media s-a demarcat ca una dintre cele mai credibile instituții, bucurându-se de o rată de credibilitate stabilă de peste

⁴⁶⁴ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

⁴⁶⁵ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

⁴⁶⁶ Afirmat în cursul interviului de către Adina Stancu.

⁴⁶⁷ http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GraphandTables_ro.pdf.

70% din populație⁴⁶⁸. În mod ironic, reducerea calității conținutului media (o tendință specifică nu doar României, ci și la nivel global, datorită concurenței acerbe pe piață și a efortului de a maximiza profitul, în defavoarea calității⁴⁶⁹), scandalurile în care proprietarii media au fost implicați, acuzațiile constante care li se aduc jurnaliștilor și „mogulilor media” de către figuri politice în poziții înalte (inclusiv șeful statului) nu au reușit să-i erodeze credibilitatea.

În consecință, întregul spectru politic nu este acoperit. Totuși, cele mai importante poziții politice sunt prezentate de către presă. Pozițiile politice marginale, ca, de exemplu, ecologiștii, sunt lăsate de-o parte. În ceea ce privește capacitatea presei de a acoperi un spectru larg de interese și grupuri sociale, acest lucru se întâmplă în foarte mare măsură cu presa online. Presa televizată, radio sau tipărită nu reușesc să reprezinte grupurile marginale și un o varietate largă de interese profesionale.

Din punct de vedere financiar, presa este accesibilă și aproape oricine poate avea acces la informație. Există tabloide distribuite gratuit la metrou și alte mijloace de transport în comun, atât în București, cât și în alte orașe ale țării.

Pregătirea profesională a jurnaliștilor este mixtă. Este dificil să le evaluezi pregătirea și performanța profesională ca grup.⁴⁷⁰

Independența (lege)

În ce măsură există mecanisme legale de prevenire a imixtiunilor nejustificate din afară în activitățile media?

Atitudinea statului vis-a-vis de media pare să fie una ambiguă. Pe de o parte, ca element al armonizării generale a cadrului legislativ, media a primit protecția constituțională necesară și o serie de libertăți bazate pe lege. Pe de altă parte,

⁴⁶⁸ Conform Barometrului European 69 (primăvara 2008), pp. 7 și 29-30, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_ro_nat.pdf

⁴⁶⁹ Television Across Europe, EUMA, rapoartele originale din 2006, p.22 (<http://www.mediapolicy.org/tv-across-europe/the-2005-television-across-europe-reports/television-across-europe-2005-2006-international-edition/book1.pdf/view>) și rapoartele de follow-up din 2008, pp.39 și apoi (<http://www.mediapolicy.org/tv-across-europe/follow-up-reports-2008-country/media-followup-overview-web.pdf/view>)

⁴⁷⁰ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

România a asistat la – și încă asistă la – nenumărate tentative (mai mult sau mai puțin asumate) de a îngrădi capacitatea media de a-și îndeplini rolul de watchdog, de a împiedica jurnaliștii să descopere și să demaște încălcări ale legii, comportamente nepotrivite ale oficialilor publici și nedreptăți ale autorităților statului. Printre ele, tentativa legislativă de a introduce o cotă de 50-50 de știri negative și pozitive în emisiunile de știri televizate, tentativa de reintroducere în Codul Penal a unor articole care sancționează cu privire de libertate jurnaliștii care fotografiază persoane în spațiul privat (fără a oferi orice dovadă cum că ar ține de interes public sau a recurge la apărarea bunei credințe), reîncrimnarea insultei și calomniei, sunt doar exemple recente. Acestea nu au fost promulgate în legi, dar există o încercare constantă de a supra-reglementa media.⁴⁷¹

Mass media se bucură de protecție constituțională, fiind unica industrie care beneficiază de un astfel de privilegiu legislativ; articolul 30 din Constituție⁴⁷² ocrotește libertatea de expresie. El interzice în mod explicit cenzura și clarifică faptul că libertatea presei cuprinde și libertatea înființării de publicații. Articolul impune și limite libertății de expresie (ex. a nu leza onoarea și demnitatea unei persoane, a nu defăima țara și națiunea, a nu promova războaie sau discursuri ale urii, etc.). Articolul 31 protejează dreptul la informație și crează o obligație pozitivă pentru media, fie publică sau privată, de a informa publicul corect. Paragraful 5 al aceluiași articol spune: „Radioul și televiziunea publică sunt servicii autonome. Ele au obligația de a garanta un timp egal de expunere și difuzare tuturor grupurilor sociale și politice importante”. Prevederi similare se pot găsi în legea audiovizualului.⁴⁷³

Cenzurarea „de orice natură” a comunicațiilor audiovizuale este interzisă în mod expres de articolul 6, ca și orice fel de imixtiune a autorităților publice sau a oricărui individ român sau străin sau a vreunei entități legale în conținutul, forma sau metodele de ilustrare a elementelor cuprinse în serviciile media audiovizuale. Paragraful al doilea al aceluiași articol afirmă că „Independența

⁴⁷¹ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

⁴⁷² Constituția României, http://www.presidency.ro/?_RID=htm&id=16

⁴⁷³ Legea 504/2002 Audiovizualului, amendată în December 2008, <http://www.cna.ro/The-Audio-visual-Law,1655.html>

editorială a furnizorilor de servicii audiovizuale este recunoscută și garantată prin prezenta lege.”

Mai mult, Art. 8 obligă „autoritățile publice autorizate” să asigure, la cerere, protecția jurnaliștilor, în cazul în care sunt supuși la presiuni sau amenințări care le-ar putea împiedica în mod efectiv sau restricționa exercitarea liberă a profesiei lor; protecția sediilor și punctelor de lucru ale radiodifuzorilor, în cazul în care sunt supuși unor amenințări care le-ar putea îngrădi sau afecta desfășurarea liberă a activității. Totuși, o astfel de protecție nu ar trebui să devină ea însăși un pretext pentru împiedicarea sau restricționarea liberei exercitări a profesiei sau activității lor.

Într-o tentativă de a consolida în continuare libertatea editorială, Art. 9 al aceleiași legi afirmă că în momentul realizării oricărei percheziții la sediile sau punctele de lucru ale radiodifuzorilor, nu poate avea loc nicio încălcare a libertății de expresie a jurnaliștilor și nici anularea difuzării de programe.

Serviciile publice de radiodifuziune sunt reglementate de o lege specială, organică. Primul articol descrie Societatea Română de Radio și Societatea Română de Televiziune ca „servicii publice autonome de interes național, independente din punct de vedere editorial”⁴⁷⁴. Independența editorială este reiterată în continuare în Art. 8, în timp ce Art. 14 descrie obligațiile celor doi radiodifuzori publici: corectitudine, obiectivitate și pluralism. Pentru media publică, angajarea/promovarea/concedierea personalului editorial sau managerial sunt reglementate prin propria lege de funcționare. Consiliul director este numit prin mecanisme politice. Membrii consiliilor directoare sunt nominalizați de către grupările politice parlamentare, de Președinte și de Primul Ministru și votați în bloc de Parlament. Consiliul Director este demis dacă Parlamentul îi respinge raportul anual de activitate. Președinții – Directori Generali ai celor două instituții sunt numiți de către Parlament.⁴⁷⁵ Ei au dreptul, conform legii, să angajeze și să concedieze personalul (inclusiv pe cel editorial).

⁴⁷⁴ Legea 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și a Societății române de Televiziune, numită în continuare legea cu privire la SRR-SRTV, <http://www.cna.ro/LEGE-Nr-41-din-17-iunie-1994.html>

⁴⁷⁵ Legea cu privire la SRR-SRTV, art. 20, <http://www.cna.ro/LEGE-Nr-41-din-17-iunie-1994.html>

Independență (practică)

În ce măsură este media imună la imixtiuni externe nejustificate în practică?

În 2010, evaluarea Freedom House a libertății presei dă României un scor de 43 din 100, realizând imaginea unei prese parțial libere, ținând cont de faptul că defăimarea rămâne o infracțiune și politicienii au utilizat procesele civile pentru a combate criticile din partea media, reprezentarea dezechilibrată a partidelor în media, cu precădere în timpul campaniilor electorale și presiunile exercitate de către redactori asupra jurnaliștilor, în moduri mai mult sau mai puțin agresive.⁴⁷⁶

Mai mult decât imixtiunii statului, media românească a fost supusă imixtiunii din partea partidelor. Partidele aflate la putere și partidele importante din opoziție au, la nivel central sau local, organizații media pe care le influențează, cu precădere prin sponsorizări, afacerile media nefiind deloc profitabile. Definiția oferită de codul audiovizualului nu face diferența necesară între cenzură și editarea unei știri sau a unui reportaj, pentru a-i asigura calitatea. Astfel, niciun verdict de cenzură nu a fost dat de Consiliul Național al Audiovizualului.

Astfel, luând în considerare influența partidelor, situația economică extrem de dificilă a media și starea tulbură a prevederilor legate de cenzură, auto-cenzura este des întâlnită.

Nu există altă teamă care să oprească jurnaliștii din exercitarea dreptului la liberă exprimare, în afara celei de a-și pierde slujba, pentru că foarte adesea, supraviețuirea economică a unui ziar sau post TV este dependentă de un om politic local sau de un afacerist, unde afacerile și politica sunt într-o strânsă relație.⁴⁷⁷

Pe de altă parte, companiile media, cotidienele sau posturile TV sau radio sunt, în ultima vreme, hărțuite de guven, atunci când critică puterea politică. Această hărțuire ia forma unor controale administrative repetate, insistente și uneori abuzive, în special în domeniul financiar. Ambele posturi TV din fruntea clasamentelor au fost controlate de către organisme de stat anul trecut timp

⁴⁷⁶ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010>.

⁴⁷⁷ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani and Adina Stancu.

de mai mult de 100 de zile fiecare. Luând în considerare numai durata acestor controale, aceasta poate fi considerată o formă de hărțuire. Jurnaliștii, în special la nivel local, pot fi intimidați de mai multe procese, în care sunt acuzați de calomnie. Totuși, aceste acuzații nu sunt fundamentate și procesele sfârșesc prin a fi simple unelte de intimidare. Atât controalele administrative abuzive, cât și procesele cu scop de intimidare au, totuși, un efect direct asupra auto-cenzurii.⁴⁷⁸

Comportamentul „informal” al oamenilor aflați la putere față de media a îmbrăcat uneori forme variate, mergând de la intimidare și amenințări directe, până la acces arbitrar la informații sau alocare de bani publici pentru publicitate. Rapoartele naționale, cum ar fi *Libertatea de Exprimare* (FREEEX), produs de Agenția de Monitorizare a Media⁴⁷⁹, ca și cele internaționale, cum ar fi Raportul Drepturilor Omului al Departamentului de Stat al SUA și rapoartele pe țări ale Comisiei Europene au prezentat cazuri de jurnaliști hărțuiți de autoritățile locale, atacați fizic de către făptași care nu au fost niciodată puși sub acuzare, ca și cazuri de folosire abuzivă a autorității publice pentru favorizarea „mediei prietenoase”, mergând de la alocarea de contracte publicitare preferențiale, la distribuția arbitrară de licențe pentru chioșcuri de presă și hărțuirea vânzătorilor de ziare.

Transparență (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure transparența activităților media?

Obligații noi și explicite cu privire la transparență au fost introduse atunci când România și-a actualizat legislația audiovizualului, pentru a o armoniza cu Directivele Serviciilor Media Audiovizuale. Amendamentele adoptate au intrat în vigoare în decembrie 2008. Conform noilor prevederi, toți radiodifuzorii trebuie să ofere „acces direct, simplu și permanent cel puțin la următoarele categorii de informații”:

- Nume, statut juridic, sediu social

⁴⁷⁸ Idem.

⁴⁷⁹ Raport privind libertatea presei in Romania, editiile 2005, 2006, 2007, 2008, <http://www.mma.ro/>

- Numele reprezentantului juridic și structura acționarilor până la nivelul indivizilor și persoanelor juridice, asociați sau acționari, care au o pondere mai mare de 20% din capitalul social sau dreptul de vot al unei companii ce deține o licență audiovizuală.
- numele persoanelor responsabile cu managementul activității comerciale a companiei și al celor cu responsabilitate editorială.
- informațiile de contact ale furnizorului de servicii media, inclusiv e-mailul și website-ul, pentru un contact rapid și eficient.
- lista publicațiilor editate de respectiva persoană juridică și lista celorlalte servicii de programe pe care le furnizează.
- bilanțul contabil și bilanțul de profit și pierderi⁴⁸⁰
- autoritățile competente de reglementare sau supervizare
- orice schimbări în aceste categorii de informații vor fi anunțate la CNA în termen de 30 de zile.

Din punct de vedere legal, transparența media poate fi considerată satisfăcătoare. Informațiile care lipsesc pentru o presă cu adevărat transparentă sunt cele financiare. Nu există nicio obligație generală impusă companiilor media de a-și declara sponsorizările primite. Sponsorizările realizate de către companiile media pot fi găsite în raportul lor financiar anual, înregistrat, conform legii, la Ministerul de Finanțe, dar numai suma totală, nu detaliată pe activități și beneficiari.

Transparență (practică)

În ce măsură există transparență în media în practica?

Informațiile financiare ale companiilor media nu cad sub incidența transparenței, ceea ce a dus la abuzuri în management-ul lor fiscal. Companiile mari sunt bănuite a avea datorii semnificative la bugetul de stat, care au fost

⁴⁸⁰ Această prevedere a fost abrogată în cursul dezbaterilor din Comitetul Media al Camerei Deputaților, fiind considerată o povară excesivă pe umerii radiodifuzorilor, o sursă de posibile abuzuri din partea publicului și un “abuz de democrație”

reeșalonate, în schimbul prezentării favorabile a partidelor aflate la putere.⁴⁸¹ În 2004, Ministerul de Finanțe a publicat lista cu „cei mai mari datori” către bugetul de stat și cele de asistență socială, ceea ce a obligat cele mai multe companii să-și plătească taxele. În 2005, au fost adoptate schimbări în legislația achizițiilor publice, fiind reîntărite în 2006⁴⁸², obligând toate organismele publice să anunțe public, pe un site special (www.publicitatepublica.ro), toate contractele de publicitate care urmează să fie alocate și depășesc 2000 Euro pe an. Introdus în 2005, acest mecanism a provocat o scădere în publicitatea pe bani publici cu 10 milioane de euro numai în acel an. În 2009, legislația achizițiilor publice a fost modificată⁴⁸³, pentru a grăbi absorbția de fonduri europene. Limita de transparență pentru contractele de publicitate a fost ridicată la 20.000 de euro pe an. Sub această limită, contractele nu trebuie listate pe acel site. Limita alocării directe de contracte (fără licitație) a fost ridicată de la 10.000, la 15.000 de euro.

Companiile media nu sprijină în mod deschis cu bani interesele politice, banii curgând, de fapt, exact în sensul opus. Conform legislației electorale⁴⁸⁴, coroborată cu cea a audiovizualului, radiodifuzorii au dreptul să aleagă dacă participă sau nu în difuzarea campaniei electorale. Dacă aleg să facă asta, trebuie să anunțe acest lucru la CNA și să facă publice toate sumele pe care le pretind pentru programele electorale contra cost. Tarifele ar trebui să fie aceleași pentru toți actorii politici.

⁴⁸¹http://www.anr.gov.ro/docs/rapoarte/Raport_periodic_asupra_progreselor_inregistrate_de_Romania_2004_182.pdf

⁴⁸² Ordonanța de urgență nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii http://www.anmap.ro/index.php?option=com_content&task=view&id=120&Itemid=4&lang=ISO-8859-2.

⁴⁸³ OUG 19/2009 privind unele măsuri în domeniul legislației referitoare la achizițiile publice, http://www.anmap.ro/index.php?option=com_content&task=view&id=120&Itemid=4&lang=ISO-8859-2

⁴⁸⁴ Parlamentul a adoptat o altă lege pentru fiecare dintre consultările electorale din ultimii 20 de ani. Aceste legi au fost complementate de normele adoptate de CNA, detaliind modalitățile în care radiodifuzorii ar trebui să difuzeze campania electorală, regulile de monitorizare și sancțiunile.

Responsabilitate (lege)

În ce măsură există prevederi legale pentru a asigura faptul că reprezentanții media pot fi trași la răspundere pentru activitățile lor?

Responsabilitatea editorială a media este explicitată în Constituție. În Articolul 30 (8) scrie: „Răspunderea civilă pentru informațiile sau activitățile prezentate publicului aparține editorului, producătorului, autorului, organizatorului evenimentului artistic, proprietarul facilității utilizate pentru propagare, posturilor radio sau TV, în conformitate cu legea. Infrațiunile legate de presă urmează să fie stabilite conform legii”. Textul din constituție este destul de învechit și depășit, el plasând răspundea pentru conținut pe umerii unor entități complet dissociate de procesul editorial, cum ar fi „multiplicatorul” (de exemplu, tipografiile). Mai mult, Constituția cere legii noi să stabilească „infrațiunile legate de media”. O astfel de lege nu a fost adoptată niciodată, în ciuda câtorva tentative, respinse violent de către comunitatea media și activiștii drepturilor omului. Rezistența era, în principal, cauzată de încercările legiuitorilor de a reduce, mai degrabă de a apăra libertatea presei prin intermediul acestor legi. În timp ce unele dintre ele au obținut sprijinul unui grup profesional sau al altuia, majoritatea au fost redactate într-o totală ignoranță cu privire la comunitatea profesională, nerespectând regulile deontologice. Astfel, unele machete proiecte de lege erau un amestec de obligații editoriale și avantaje ocupaționale, cum ar fi tarife de transport și cazare reduse pentru jurnaliștii în desfășurarea activității. Altele au încercat să reglementeze în detaliu dreptul la replică în media tipărită (reglementări similare există în cazul audiovizualului) sau căutau impună o cotă egală de „știri pozitive” și „știri negative” în programele de știri difuzate⁴⁸⁵.

O abordare mai nuanțată este reflectată în legea audiovizualului, care stipulează că răspunderea pentru conținutul programelor difuzate, inclusiv comunicările comerciale audiovizuale, „îi revine, conform legii, furnizorului, creatorului sau autorului de servicii media audiovizuale, după caz” (Article 3 (3)).

Întregul capitol 3 aceleiași legi este dedicat responsabilității radiodifuzărilor și tratează în mod explicit *dreptul la replică*. Articolul 40 interzice în mod expres

⁴⁸⁵ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

„orice formă de instigare la ură de rasă, religie, naționalitate, gen sau orientare sexuală”, în timp ce articolul 41 descrie termenii în care poate fi solicitat și acordat dreptul la replică. Articolele 90-95¹ descriu abaterile și sancțiunile pe care Consiliul Național al Audiovizualului (CNA) le poate impune radiodifuzorilor care încalcă prevederile legale care țin de conținut, pe când Art. 95² descrie modul în care aceste sancțiuni pot fi contestate în instanță. Sancțiunile pot merge de la avertismente, la amenzi de diferite sume (depinzând de gravitatea abaterii) la suspendarea emisiei programului (programul va fi înlocuit cu emisia a unui text de avertisment CNA, între 10 minute și 3 ore) și la reducerea duratei licenței sau retragerea cu totul a acesteia (pentru cazuri de încălcări repetate ale legii prin instigarea publicului la ură națională, rasială sau religioasă, instigarea în mod explicit la violență publică, instigarea la acțiuni menite să submineze autoritatea statală și instigarea la acțiuni teroriste).

Astfel, Art. 80 din Codul Civil propus descrie în detaliu ce poate constitui „violarea vieții private”. Abaterile de la lege în acest sens includ o varietate de acțiuni prost definite, de la intrarea în casa cuiva fără permisiunea ocupantului legal, la utilizarea numelui cuiva în alte scopuri decât „informarea publică legitimă” și fotografierea exteriorului caselor fără aprobarea ocupanților legali. Există o prevedere cu scop de apărare a interesului public, însă este slabă și nu este clar dacă acoperă toate cazurile stipulate conform legii. Prevederi similare cu privire la fotografierea indivizilor în spații închise sau înregistrarea unor conversații private se găsesc în Art. 225 din proiectul Codului Penal. De data aceasta, abaterile sunt pedepsite cu închisoare de la una la șase luni sau amendă penală. Distribuirea acelor materiale către terți sau către public este posibilă de o pedeapsă de între trei luni și doi ani de închisoare sau amendă penală. Caracterul penal al faptelor se pierde în cazul în care făptașul își poate justifica acțiunile ca fiind de interes public.

Responsabilitatea asigurată prin Constituție, ca regulă generală și prin codurile adoptate de jurnaliști este considerată suficientă pentru a acoperi situațiile unde este necesară. Orice reglementări adiționale sunt respinse de jurnaliști și de experții în domeniu ca fiind o imixtiune și o amenințare la adresa independenței media.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură pot reprezentanții media fi trași la răspundere în practică?

Plângerile referitoare la media sunt tratate în mod diferit, depinzând de natura mediului, ca și de natura abaterii. Media audiovizuală este reglementată de CNA, care este privit ca fiind apărătorului interesului public în toate problemele care țin de sectorul audiovizual, inclusiv în cele legate de conținut. CNA își desfășoară activitatea în baza legii audiovizualului și emite propriile norme și reglementări cu privire la funcționarea radiodifuzorilor. CNA a adunat toate reglementările și normele care țin de latura editorială într-un singur document, numit Codul Audiovizualului⁴⁸⁶, care a fost discutat cu radiodifuzorii și organizațiile societății civile interesate de libertatea de expresie. Orice parte interesată se poate adresa CNA, depunând o reclamație cu privire la funcționarea unui radiodifuzor, fie de natură tehnică sau editorială. CNA analizează reclamațiile și emite o decizie pe baza particularităților fiecărui caz. Ședințele CNA sunt publice, iar minutele lor sunt disponibile la vreme pe website-ul lor. Hotărârile CNA pot fi contestate în instanță. Deciziile Consiliului sunt adesea contestate. Mai mult, jurnaliștii și experții sunt de acord că există multe cazuri în care organismul a eșuat în a aplica o sancțiune acolo unde a fost necesar. Un exemplu important se leagă de reglementări și respectarea acestora în timpul campaniei electorale⁴⁸⁷.

Televiziunea publică, TVR, și-a creat propriul mecanism de înregistrare a reclamațiilor și impunere a reglementărilor. Documentul de funcționare internă al TVR a creat un organism numit Comisia de Etică și Arbitraj, responsabil cu emiterea de decizii în cazul încălcării regulilor profesionale. Subordonată acestei comisii este și instituția Avocatului Poporului, unde publicul poate înregistra reclamații, sugestii și comentarii cu privire la conținutul editorial. Conform site-ului TVR⁴⁸⁸, cei care au nemulțumiri cu privire la un program, ar trebui să se adreseze în primă instanță realizatorilor aceluia. În cazul în care răspunsul primit din partea acestora este nesatisfăcător, sau dacă reclamația

⁴⁸⁶ Decizia nr 187/2006 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual, actualizată în 2009, <http://www.cna.ro/Decision-no-187-of-April-3-2006.html>.

⁴⁸⁷ Rapoartele Active-Watch, Agenției de Monitorizare a Presei și Asociației Pro Democrația, publicate în timpul și după campaniile electorale din 2009, 2008, 2007 reflectau această situație.

⁴⁸⁸ <http://www.tvr.ro/articol.php?id=1480>.

are în vedere o încălcare a standardelor etice și profesionale, petenții se pot adresa Comisiei. Deciziile Comisiei au caracter consultativ și nu obligatoriu în ceea ce privește administrația TVR, ceea ce slăbește mecanismul de asigurare a responsabilității.

Pentru a corecta acest lucru, organizațiile majore de media și-au unit eforturile pentru a identifica moduri de a negocia un document unic, unificator de autoreglementare și de a introduce un unic organism de înregistrare și soluționare a reclamațiilor. Acest demers include Clubul Român de Presă (CRP), Asociația Jurnaliștilor Români, sindicatul jurnaliștilor, Media Sind și este coordonat de către Centrul pentru Jurnalism Independent și Agenția de Monitorizare a Presei.

În afara mecanismului profesional, cei care se consideră lezați de media se pot adresa instanțelor de drept civil și pot cere daune. Acest instrument legal a fost utilizat intensiv, în special de către politicieni, oficiali aleși și oameni de afaceri și în special în perioade cu încărcătură politică deosebită (înaintea și în timpul campaniilor electorale). Probabil cele mai pertinente exemple sunt cele ale proceselor inițiate de către Președintele României împotriva mai multor jurnaliști și proprietari de trusturi de presă.⁴⁸⁹

Totuși, dreptul la replică este oferit în mod formal, dar nu are, în general, același impact precum prima știre, același lucru fiind valabil în cazul corectării informațiilor eronate.

În ceea ce privește utilizarea new media, companiile media au, de obicei, forumuri, bloguri, chat-uri cu reporteri sau editori sau alte moduri prin care publicul poate interacționa cu cei care colectează și diseminează știrile. De fapt, au putut fi observate schimbări importante în comportamentul consumatorilor: persoanele care au acces la internet preiau cea mai mare parte a știrilor prin acest mediu, în detrimentul consumării de presă tipărită, pe când televiziunea este mai degrabă un spațiu de formare a opiniei. Ziare foarte importante au renunțat la versiunea tipărită, păstrând numai forma online, iar

⁴⁸⁹ Cazurile au fost prezentate de media. Mai multe informații în articolele : <http://www.realitatea.net/un-jurnalist-de-la-cotidianul-a-fost-dat-in-judecata-de-traian-basescu-354696.html>, <http://www.romanalibera.ro/actualitate/politica/procesul-dintre-traian-basescu-si-dinu-patriciu-aproape-de-final-240895.html>, <http://www.antena3.ro/romania/basescu-dat-in-judecata-de-jurnalistul-sorin-rosca-stanescu-pentru-calomnie-74336.html>.

o pondere importantă a cititorilor lor îi urmează în acest mediu. Televiziunea este în mai mică măsură un spațiu al știrilor pure, însă comentariile sunt numeroase, iar rating-ul lor rămâne ridicat.⁴⁹⁰

Integritate (legie)

În ce măsură există prevederi pentru a asigura integritatea angajaților media?

Profesia jurnalistică a făcut mai multe tentative de a se autoreglements, însă niciuna dintre ele nu a implicat întreaga comunitate și nu s-a dovedit eficientă. Există mai multe coduri de etică, coduri deontologice sau coduri de bune practici adoptate și implementate separat de către diverse asociații profesionale sau grupări de asociații.

Codurile tratează, în general, aceleași concepte și principii etice: definiția „jurnalistului”, a adevărului, dubla verificare a informațiilor, separarea faptelor de opinii, respectul față de viața privată, prezumția de nevinovăție, protejarea surselor, conștiința jurnalistică, independența jurnaliștilor, acuratețea informațiilor și corectarea greșelilor. Unele dintre ele includ și reguli cu privire la respectul diversității și prevederi împotriva discriminării.

Cele mai multe coduri au (sau au introdus recent) prevederi cu privire la integritatea jurnaliștilor și la posibile conflicte de interese. Astfel, codul CRP stipulează, în Art. 832, că jurnaliștii nu vor accepta „înțelegeri” care le-ar putea submina independența și nu se vor implica în negocieri cu privire la contractele de publicitate. Jurnaliștii nu vor accepta niciun fel de tratament preferențial, niciun fel de avantaje, beneficii sau cadouri care le-ar putea îngreuna integritatea. „Pentru a evita conflictele de interese, este recomandat ca jurnaliștii să nu fie membri ai niciunui partid politic și să nu lucreze ca informatori sau să aibă vreo agendă ascunsă în ceea ce privește serviciile de informații.” Codul mai recomandă și ca jurnaliștii să completeze o „declarație de interese” și s-o prezinte superiorilor lor administrativi sau editorilor. Jurnaliștii în poziții de control editorial vor publica aceste declarații, postându-le pe website sau prin alte canale media.

⁴⁹⁰ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

Codul Deontologic a Convenției Organizațiilor Media dedică art. 2.5 – *Abuzul de statutul 32*, problemelor ce țin de integritatea jurnaliștilor. În cod scrie că utilizarea poziției jurnalistice pentru a obține beneficii personale sau pentru terți este inacceptabilă, reprezentând o încălcare gravă a normelor etice. „Jurnaliștii nu vor accepta cadouri, în bani sau sub orice altă formă, și nici alte avantaje care le sunt oferite datorită statutului lor profesional.”, scrie în cod. El mai recomandă și ca jurnaliștii să-și țină activitatea editorială separată de cea politică sau economică. Art. 3.5 al aceluiași cod recunoaște dreptul jurnaliștilor de a refuza orice însărcinare legată de atragerea de publicitate sau sponsorizări pentru trustul media cu care lucrează. Codul anexat la contractul colectiv de muncă include, de asemenea, prevederi care cer jurnaliștilor să nu accepte „orice fel de privilegii, tratamente speciale, cadouri sau favoruri care le-ar putea compromite integritatea jurnalistică” (Art. 8) ⁴⁹¹ Formularea e similară celeia din codul CRP.

Când vine vorba despre protejarea surselor, acest principiu este consacrat în diferite locuri în legislație, ca și în toate codurile deontologice. În cazul nedeazăluirii sursei, radiodifuzorul este obligat să-și asume, în schimb, răspunderea pentru acuratețea datelor furnizate. Dreptul la protecție se extinde și asupra editorilor și a oricărui altor profesioniști media care au intrat în contact cu sursele în interes profesional. Dezvăluirea unei surse poate fi solicitată de către instanțele de judecată în măsura în care acest lucru este necesar în vederea protejării siguranței naționale sau ordinii publice și în măsura în care această dezvăluire este necesară în vederea judecării unui caz. Prevederi similare cu privire la dreptul jurnaliștilor de a-și proteja sursele apar și în regulamentul de funcționare al agenției naționale de presă, Agerpres. ⁴⁹²

⁴⁹¹ Contractul Colectiv de munca, Anexa - <http://www.mediasind.ro/cla.pdf>

⁴⁹² Legea 19/2003 privind organizarea și funcționarea Agenției de presa Rompres

<http://www.rompres.ro/documents/agerpres.pdf> Numele agenției a fost schimbat în Agerpres în 2008.

Integritate (practică)

În ce măsură este integritatea angajaților media asigurată în practică?

Integritatea angajaților media este asigurată, în practică, de către diferite organisme private, inițiatorii codurilor deontologice pentru media. În funcție de codul la care aderă jurnalistul, există un anumit organism de control care tratează problemele de integritate apărute. Existența organismelor și codurilor de autoreglementare este un lucru bun. Pe de altă parte, practicile acestor organisme nu sunt unitare și coerente de la un caz la altul și astfel, performanța lor e mediocră.⁴⁹³

Deși toate codurile menționate mai sus nu diferă în termeni de principii și reguli, formularea lor poate fi diferită și cu nuanțe variate. Mai important, implementarea lor variază, ele folosind mecanisme de implementare separate. De exemplu, CRP, o organizație care reunește unele dintre cele mai importante edituri și companii radio și TV, are propriul cod, administrat de un Consiliu de Onoare.

Convenția Organizațiilor de Media, o platformă pentru acțiune comună care reunește în jur de 35 de asociații de media și-a adoptat propriul cod de etică și Statutul Jurnalistului în 2004, dar și-a lăsat membrii să-i implementeze prevederile după cum fiecare dintre ei crede de cuviință. Federația sindicatelor din mass media, MediaSind, și-a elaborat propriul cod și l-a anexat contractului colectiv de muncă, acesta fiind un act cu forță juridică și aplicându-se tuturor angajaților și angajatorilor din media, indiferent dacă au participat sau nu la negocieri. La fel ca orice alte probleme în aplicarea contractului colectiv de muncă, eventualele cazuri de natură deontologică sunt judecate de o comisie de paritate, compusă dintr-un număr egal de reprezentanți ai angajatorilor și ai sindicatelor. Uniunea Jurnaliștilor Maghiari din România are unul dintre cele mai vechi coduri deontologice, administrat de un Comitet de Onoare funcțional.

Alte documente similare de autoreglementare au fost adoptate și implementate, în mod mai mult sau mai puțin riguros, de către instituțiile publice de media (SRR35 și SRTV36), Asociația Jurnaliștilor din România

⁴⁹³ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani and Adina Stancu.

(jurnaliști și redactori care s-au separat de CPR) și Uniunea Ziariștilor Profesioniști. Toate documentele de autoreglementare citate mai sus conțin prevederi cu privire la dreptul și/sau datoria jurnaliștilor de a-și proteja sursele.

Investigarea și demascarea cazurilor de practici de corupție

În ce măsură este media activă și are succes în investigarea și demascarea cazurilor de corupție?

Cum media nu este o afacere profitabilă, iar jurnalismul de investigație este costisitor, acesta nu se numără printre cele mai importante activități ale jurnaliștilor. Reportajele de profunzime, investigațiile și alte tipuri de astfel de jurnalism „cu valoare adăugată” sunt rare, în special în ceea ce privește televiziunile. Totuși, în ultima vreme, posturile principale de televiziune promovează cel puțin un program de reportaj și majoritatea ziarelor publică investigații. La nivel local, investigațiile sunt rare, în principal din 2 motive: sunt prea costisitoare și libertatea presei locale e mult mai fragilă și amenințată de „baronii” politici locali⁴⁹⁴.

Bineînțeles, Executivul și Judiciarul, împreună cu poliția și procuratura, sunt cele mai expuse aparițiilor în media, având în vedere rolul lor crucial în conducerea țării și în lupta împotriva corupției. La fel, Legislativul și partidele politice apar în media frecvent, cu toate că sunt tratate deseori în mod superficial, cu accent mai mare pe cazuri de moment decât pe probleme sistemice. Lupta împotriva corupției este reprezentată în media în special arătând arestări spectaculoase sau acuzații aduse unor figuri publice proeminente. Această situație e considerată a fi o limită a rolului presei în demascarea cazurilor de corupție, acele cazuri cu debuturi spectaculoase fiind abandonate fără explicații suplimentare, jurnaliștii urmărind în continuare subiectul la TV, discutând cazurile și făcând acuzații fără pic de respect pentru prezumția de nevinovăție.

Investigații renumite cu privire la corupție au debutat ca investigații ale ziarelor, cum ar fi cea care a dus la demisia ministrului tineretului și sportului din 2009. Totuși, astfel de cazuri sunt foarte rare.

⁴⁹⁴ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

Informarea publicului asupra corupției și impactului acesteia

În ce măsură este media activă și are succes în informarea publicului cu privire la corupție și impactului acesteia asupra țării?

Nu există programe specifice consistente dedicate de media educării publicului cu privire la corupție și reducerea ei. Totuși, investigațiile publicate și difuzate conțin unele elemente de informare cu privire la acest fenomen în general sau într-un anumit sector. Anumite programe TV ce prezintă reportaje investigative au reușit să difuzeze informații cu privire la mecanismele corupției în anumite sectoare (ex. contractări publice, construcții infrastructură, sectorul sanitar, protecția pădurilor și a mediului, sindicate etc)

Totuși, datorită lipsei importante de înțelegere în rândul jurnaliștilor a problemelor grave legate de corupție, jurnalistul este primul care are nevoie să se educe, înainte de a iniția programe pentru a educa publicul împotriva corupției. Foarte des, probleme administrative sunt definite imediat ca exemple de corupție. Dovezile în acest sens lipsesc, asigurând expunerea la acționarea în instanță a unui jurnalist de bună credință, care a confundat administrarea defectuoasă cu corupția, acest lucru slăbind pilonul destul de mult.⁴⁹⁵

Informarea publicului cu privire la probleme de guvernare

În ce măsură este media activă și are succes în informarea publicului cu privire la activitățile guvernului și a altor actori guvernamentali?

Chiar dacă e foarte eterogenă, o mare parte din presă raportează în mod regulat activitățile guvernului. Astfel, publicul poate obține cu ușurință informații cu privire la acestea, prin intermediul media. Există însă în continuare două probleme care trebuie ridicate: prima se referă la lipsa de obiectivitate a presei, determinată de situația financiară dificilă și independența limitată a media prezentată mai sus. A doua este legată de accesul jurnaliștilor la informații-cheie.

⁴⁹⁵ Afirmat în cursul interviului de către Ioana Avadani.

Media a pus multă presiune pe autoritățile publice. Dincolo de argumentul menționat mai sus al încălcării intimității, accesul la informații a fost uneori problematic. Cadrul legal părea să furnizeze toate condițiile necesare obținerii accesului la informație, dar accesul efectiv s-a aplicat numai în cazul unora dintre instituțiile publice și unora dintre informații. În mod frecvent, depindea de oamenii din instituția în cauză și de natura informațiilor solicitate. Deși permissivă și înclinată spre deschidere, legea a fost implementată numai parțial, datorită lipsei de resurse (inclusiv de resurse umane pregătite corespunzător). În unele cazuri (Bacău, Timișoara, Constanța), autoritățile locale (în special primării și primăriile) au refuzat accesul jurnaliștilor la informații sau chiar în incinta instituțiilor. Atunci când jurnaliștii i-au acționat în instanță, au câștigat cazurile și accesul în incinte a fost restabilit.

6.12. SOCIETATEA CIVILĂ

REZUMAT

Bucurându-se de un cadru juridic deschis ce dezvoltă eficient mecanisme interne pentru a asigura transparența, responsabilitatea și integritatea, organizațiile societății civile românești nu au reușit să coopereze cu alți piloni pentru a lupta împotriva corupției.

Există prea puține excepții de organizații active și de succes în combaterea corupției. Imaginea și încrederea cetățenilor în ele este scăzută. Mai mult decât atât, acestea sunt percepute ca fiind instrumentate politic. Afirmatia poate fi susținută cu exemplul liderilor de sindicate care au candidat pe listele partidelor politice și au fost aleși în Parlament. De asemenea, multe ONG-uri sunt asociate cu partide sau politicieni.

Nivelul de implicare al mediului de afaceri în activitățile societății civile este încă scăzut și gradul de deschidere al partidelor politice și al instituțiilor publice este numai formal și cu puține rezultate importante.

Societatea civilă					
Scorul Mediu al Pilonului: 47,22 / 100					
	Indicatori	Situație curenta		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 62,5 / 100	Resourse	75	25	25	75
	Independenta	100	50	0	50
Governare 41,67 / 100	Transparenta	-	50	-	50
	Responsabilitate	-	50	-	50
	Mecanisme de asigurare a integrității	-	25	-	75
Rol 37,5 / 100	Patrarea raspunderii guvernului	50		50	
	Reforma politicilor	25		25	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

În mod tradițional, societatea civilă include toate acele structuri organizate în afara sistemului de stat, în vederea influențării acțiunilor statului, urmărind să apere interesul public. În general, societatea civilă e compusă din organizații non-guvernamentale – asociații sau fundații, asociații profesionale, sindicate, asociații religioase, sectorul privat și nu în ultimul rând, cetățenii.

Acest capitol va analiza societatea civilă organizată, și anume organizațiile care urmează o cauză sau o misiune: asociațiile și fundațiile și organizațiile care urmăresc un interes: sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale. Vom prezenta doar marginal asociațiile religioase, acestea reprezentând un tip special de organizație a societății civile.

Pe de altă parte, universitățile private sunt, în general, organizate ca fundații, sub aceeași legislație ca și ONG-urile. Ele nu vor fi analizate în acest capitol. În plus, există mai multe ONG-uri organizate sub o legislație specială: Camerele de

Comerț, asociațiile inter-municipale, asociațiile de bătrâni. Aceste organizații ale societății civile vor fi de asemenea lăsate de-o parte, luând în considerare rolul lor marginal în mișcările societății civile

Dintre ONG-urile românești, 26% nu au venituri și 40% au venituri sub 10.000 Euro pe an. Numai 4% dintre ONG-uri au la dispoziție 72,3% dintre fondurile întregului sector⁴⁹⁶. 68% dintre ONG-uri nu au niciun angajat, 7% au unul singur, 9% au 2-3 angajați⁴⁹⁷. În acest context, putem spune că, în termenii resurselor financiare, structurilor societății civile din România le-a lipsit suportul financiar intern suficient pentru a-și putea îndeplini misiunea. Conform părerii experților, înaintea aderării României la Uniunea Europeană, cea mai mare parte a surselor de finanțare ale organizațiilor nonguvernamentale a fost reprezentată de fonduri externe nerambursabile, provenite de la organizații și instituții internaționale, sau de la organizații sau instituții din alte state⁴⁹⁸.

Sondajele efectuate ca parte a Indexului Societății Civile realizat în 2005 de FDSC, împreună cu Centrul ISRA de Cercetare de Piață, au arătat că aproape 60% dintre cei intervievați au declarat că în cursul anului 2004, nu au participat la nicio demonstrație, niciun marș și nu au semnat nicio petiție. Restul respondenților (în jur de 40%) au declarat că au participat la astfel de acțiuni (aproximativ 30% rar sau foarte rar, 7% uneori, iar în jur de 4% au susținut că iau parte la astfel de activități des sau foarte des)⁴⁹⁹. Mai mult, Barometrul Opiniei Publice din 1998-2007 a arătat că procentul celor care participă în mod regulat la activități de voluntariat ("de mai multe ori pe lună sau mai des") era mai mic de 2⁵⁰⁰.

⁴⁹⁶ Ibid, p. 49.

⁴⁹⁷ Ibid, p.51.

⁴⁹⁸ Uniunea Europeană, Organizația Națiunilor Unite, Banca Mondială, Agenția pentru Dezvoltare Internațională a Statelor Unite, Ministerul Federal de Externe al Germaniei, Fundația Stuart Moss, Fondul pentru Oportunități Globale (GOF), prin intermediul Ambasadei Marii Britanii la București, Ambasada Statelor Unite, Ambasada Canadei, Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European etc.

⁴⁹⁹ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *op.cit.*, p. 22.

⁵⁰⁰ Gabriel Bădescu, Mircea Comșa, Dumitru Sandu, Manuela Stănculescu, 1998-2007 Barometrul de Opinie Publică, octombrie 2007, Fundația Soros România, disponibil la http://www.osf.ro/ro/fisier_acord_publicatii.php?publicatie=70, accesat în data de 30 iunie 2009.

EVALUARE

Resurse (lege)

În ce măsură asigură cadrul legislativ un mediu propice societății civile?

În România, existența societății civile se bazează pe dreptul constituțional de asociere⁵⁰¹ (conform căruia, cetățenii se pot constitui în mod neîngrădit în partide politice, sindicate, patronate și alte forme de asociere) și pe libertatea întrunirilor⁵⁰². Cu toate acestea, pentru a garanta respectarea statului de drept, Constituția afirmă că aceste drepturi trebuie exercitate în mod pașnic, fără a milita împotriva pluralismului politic, a statului de drept sau a suveranității, integrității și independenței statale. În plus, asociațiile secrete sunt interzise. Textul Constituției stabilește, de asemenea, că exercitarea acestor drepturi poate fi îngădită în anumite circumstanțe⁵⁰³. Astfel, din punct de vedere legal, organizațiile societății civile sunt complet libere să facă advocacy și să critice guvernul.

Societatea civilă din România este în mare parte considerată ca fiind reprezentată în ziua de astăzi de organizații non-guvernamentale, structurate în asociații, fundații și federații (58,796 de organizații non-profit⁵⁰⁴). Ele funcționează în prezent în baza legală a Ordonanței de Guvern nr. 26/2000⁵⁰⁵. Constituția acestor organizații este guvernată de principiul libertății de

⁵⁰¹ Art. 40 din Constituția of României, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 767 of 31/10/ 2003

⁵⁰² Art. 39 din Constituția of României, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 767 of 31/10/ 2003 "întruniri publice, demonstrații, procesiuni sau orice altă adunare vor fi libere"

⁵⁰³ Art. 53 – Restricționarea exercitării anumitor drepturi sau libertăți: (1) Exercițarea anumitor drepturi sau libertăți poate fi restricționată doar prin lege și numai dacă este necesar, în funcție de situație, pentru: apărarea siguranței naționale, a ordinii, sănătății sau moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenești; desfășurarea unei anchete criminalistice; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, unui dezastru sau a unei catastrofe extrem de grave. (2) Asemenea restricții nu vor fi impuse decât dacă este absolut necesar într-o societate democratică. Măsura va fi proporțională cu situația care a provocat-o, aplicată fără discriminare și fără a suprima existența unui asemenea drept sau libertate.

⁵⁰⁴ Registrul Național al ONG-urilor:

<http://www.just.ro/MeniuStanga/PersonnelInformation/tabid/91/Default.aspx>.

⁵⁰⁵ Cu privire la asociații și fundații, publicat în Monitorul Oficial al României, nr. 39 din data de 31 ianuarie 2000, cu următoarele amendamente și completări.

contractare și se bazează pe acordul liber al membrilor și funcționează conform unui statut convenit. Organizațiile obțin personalitate juridică în urma unei decizii judecătorești. Astfel, Instanța verifică dacă limitele constituționale de exercitare a dreptului de asociere și toate condițiile legale sunt respectate. Este un proces simplu, rapid și necostisitor. În cazul respingerii primei tentative de a înregistra o organizație, reprezentanții membrilor fondatori pot face apel la o instanță superioară.

Patronatele sunt definite ca organizații autonome ale angajatorilor, apolitice, create de persoane juridice de drept privat, fără scop patrimonial⁵⁰⁶. Un număr minim de 15 membri sunt necesari pentru a lua ființă. În general, ele urmează regulile aplicabile asociațiilor și fundațiilor deja prezentate. Rolul patronatelor este de a reprezenta, susține și proteja interesele membrilor lor, în relația cu autoritățile publice, sindicatele și alte entități individuale sau legale⁵⁰⁷. Conform legii, patronatele se bucură de dreptul de a fi consultate de fiecare dată când sunt dezbătute inițiative legislative cu privire la activitățile, dezvoltarea economică, reorganizarea, privatizarea sau lichidarea angajatorilor.

Conform legii nr. 54/2003, sindicatele funcționează independent de autoritățile publice, partidele politice și patronate și sunt înființate pentru a proteja drepturile angajaților și pe cele ale funcționarilor publici, care pot fi găsite în legislația națională și internațională, dar și pentru a promova interesele profesionale, economice, sociale, culturale și sportive ale acestora⁵⁰⁸. Conform legii, înființarea unui sindicat presupune ca acesta să numere cel puțin 15 membri angajați în aceeași branșă sau profesie. Personalitatea juridică și-o obține printr-o decizie a Instanței.

Constituția României garantează, conform articolelor 29 și 30, libertatea conștiinței și libertatea de exprimare, care reprezintă fundamentul libertății religioase. Conform legii nr. 489/2006, nu există o religie de stat, iar asociațiile

⁵⁰⁶ Art. 1 din Legea Patronatelor nr. 356/2001, publicată în Monitorul Oficial, Partea 1, nr. 380/2001 din 12 iulie 2001

⁵⁰⁷ Art. 8 din legea patronatelor nr. 356/2001

⁵⁰⁸ Art. 1 din legea sindicatelor nr. 54/2003, publicată în Monitorul Oficial, Partea 1, nr. 73 din 5 februarie 2003

religioase sunt egale în fața legii⁵⁰⁹. Înființarea unei asociații religioase⁵¹⁰ presupune existența a cel puțin 300 de membri cu cetățenie română sau cu domiciliu în România, care se asociază în baza credinței lor religioase comune⁵¹¹. Autoritățile publice sprijină activitatea cultelor prin susținerea remunerării personalului cleric și non-cleric și a costurilor funcționării unităților de cult, pentru reparații și construcții noi, dar și prin oferirea de facilități fiscale.

Venitul ONG-urilor este compus din cotizațiile membrilor (cu excepția fundațiilor), din dobânzile și dividendele provenite din plasarea fondurilor disponibile pe bursa de valori, din dividendele societăților comerciale create de respectivele asociații sau federații, din venitul din activități economice directe, din donații, sponsorizări sau moșteniri. Pe lângă acestea, autoritățile publice le pot sprijini activitatea prin alocarea de finanțări nerambursabile de la bugetul de stat sau de la bugetele locale. Aceste fonduri sunt alocate pe baza competitivității, ținându-se cont de eficacitatea utilizării fondurilor publice, ca și transparența mecanismelor de alocare de fonduri, de tratamentul egal în procesul de selecție, de excluderea cumulărilor, de non-retroactivitate și de cofinanțare. **Nu există scutiri de taxe pentru asociații și alte organizații ale societății civile.**

Venitul patronatelor provine din cotizații, taxe de înscriere și contribuții pentru fondul care este alocat negocierilor privind contractele colective de muncă, dar și din activități specifice, donații sau sponsorizări.⁵¹² Principala sursă de finanțare a sindicatelor provine din cotizațiile membrilor, care nu pot depăși 1% din venitul lor brut și care sunt scutite de taxa pe venit. Patrimoniul lor poate fi compus din donații de la terțe părți.

⁵⁰⁹ Art. 9 din legea nr. 489/2006, cu privire la libertatea religioasă și la regimul general al cultelor, regarding religious freedom and the general regime of cults, publicată în Monitorul Oficial, Partea 1, nr. 11 din 08/01/2007

⁵¹⁰ Art. 40 din legea nr. 489/2006

⁵¹¹ Anexă la legea nr. 489/2006, conținând lista cultelor recunoscute din România

⁵¹² Art. 17 (2) din legea nr 356/2001

Resurse (practică)

În ce măsură au organizațiile societății civile resurse umane și financiare adecvate, pentru a putea funcționa eficient?

Conform ultimului raport al Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile, există 55.660 de organizații non-guvernamentale înregistrate, dar numai 38%, 21.319 dintre ele sunt suficient de active încât să-și înregistreze anual rapoartele⁵¹³. Conform Indexului Societății Civile⁵¹⁴, din 2008, anumite grupuri sociale au fost slab reprezentate în mod deosebit în cadrul ONG-urilor, cum ar fi „cei dezavantajați social” (reprezentând 29% din populația totală), sau „grupul populației rurale sau locuitorii din rural” (reprezentând aproximativ 40% din populația României). Majoritatea ONG-urilor sunt active în domeniul sportului și divertismentului, educației, social, al sănătății sau religios⁵¹⁵.

În România, participarea ONG-urilor la o federație sau rețea la nivel național a rămas mai degrabă improbabilă. Acesta a fost un fenomen specific în special sindicatelor și patronatelor, asociațiilor întreprinderilor mici și mijlocii și organizațiilor de pensionari, dar nu într-atât ONG-urilor. Conform ultimului Raport asupra stării societății civile în România, acest gen de organizații-umbrelă erau incluse mai degrabă în domeniul protecției copilului, al sănătății, al mediului, dar și al promovării principiilor democratice: Federația de ONG-uri Active în Protecția Copilului (FONPC), Federația ProChild, Uniunea Națională a Organizațiilor Persoanelor Afectate de HIV/SIDA (UNOPA), Asociația Pro Democrația (APD). În ceea ce privește poziționarea ONG-urilor românești într-un context internațional, prin participarea la rețele internaționale, conform informațiilor disponibile, sindicatele, camerele de comerț și patronatele reprezentative la nivel național participă mai intens la rețele internaționale decât ONG-urile. Ele sunt afiliate unor organisme internaționale precum:

⁵¹³ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Romania 2010. Civil Society. Profile, Trends and Challenges* pp.25-26. Disponibilă la <http://www.fdsc.ro/pagini/cercetare.php>.

⁵¹⁴ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Dialog Dialogue for Civil Society. Report on the state of civil society in Romania 2005*, p. 25. Raportul a făcut parte dintr-un proiect internațional de acțiune-cercetare, coordonat de CIVICUS: Alianța Mondială pentru Participarea Cetățenească. Disponibil la <http://www.fdsc.ro/documente/16.pdf>, accesat în data de 30 iunie 2009.

⁵¹⁵ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Romania 2010. Civil Society. Profile, Trends and Challenges*, pp. 27-28

Confederația Sindicatelor Europene, Confederația Internațională a Sindicatelor Libere, Confederația Mondială a Muncii, sau, respectiv, Patronatul Internațional, Uniunea Confederațiilor Industriale și Patronale din Europa⁵¹⁶

După integrarea în UE, societatea civilă românească nu s-a mai putut baza exclusiv pe finanțarea externă. Totuși, politicile publice nu au fost pro-active în încurajarea dezvoltării sectorului societății civile, în ciuda ușoarei creșteri în sustenabilitatea ONG-urilor, înregistrată în trecutul apropiat. De exemplu, mecanismul de finanțare a ONG-urilor, care constă în realocarea de către persoane fizice a 2% din impozitul anual pe venit către entități non-profit nu a avut rezultatele așteptate, în principal datorită procedurii complicate și a nivelului scăzut de încredere a populației în ONG-uri⁵¹⁷. Pe de altă parte, fundațiile românești sunt mai degrabă fund-raiseri decât donatori și companiile nu reprezintă un donator important⁵¹⁸. Numai 23% dinter ONG-uri au primit donații din partea companiilor care fac CSR⁵¹⁹.

După integrarea în U.E., fondurile structurale au fost una dintre cele mai importante surse de finanțare pentru proiectele mari, care urmăreau să aibă un impact pe termen lung. After EU accession, structural funds have been one of the main sources of funding for large projects aiming at having an NGO-term impact. În ciuda faptului că fondurile structurale au fost un subiect extrem de dezbătut încă dinainte de integrare, au fost luate puține măsuri pentru a include ONG-urile la masa discuțiilor. Ca o consecință a acestui fapt, 7 mari ONG-uri românești au preluat inițiativa de a forma o coaliție pentru fonduri structurale. Rolul coaliției a fost acela de a monitoriza procesul de administrare a fondurilor structurale, pentru a se asigura că ONG-urile vor face parte din

⁵¹⁶Ibid., p. 43. Vezi și Agenția S.U.A. pentru Dezvoltare Internațională (USAID), "The 2007 NGO Sustainability Index", p. 187, disponibil la http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2007/romania.pdf, accesat în data de 30 iunie 2009.

⁵¹⁷Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Romania 20101. Civil Society. Profile, Trends and Challenges*, p. 63.

⁵¹⁸Ibid, pp. 68-70.

⁵¹⁹Ibid, p. 81.

schemă⁵²⁰.

O minoritate a cetățenilor români au făcut parte din cel puțin un ONG. Conform Barometrului de Opinie Publică din octombrie 2006 și octombrie 2007⁵²¹, estimativ 7,1%, respectiv 7,2% dintre cetățenii României s-au declarat ca fiind membri ai cel puțin unui ONG, fie asociație profesională, partid politic, sindicat, grupare religioasă, grupare de mediu, asociație sportivă sau orice altă organizație sau asociație care nu generează profit. Mai mult, 49% dintre ONG-uri au mai puțin de 10 membri. Pe de altă parte, doar 3,7% dintre români au făcut vreodată voluntariat într-un ONG⁵²².

Numărul total al membrilor sindicatelor a fost estimat la în jur de două milioane de membri⁵²³, ceea ce înseamnă că jumătate din populația ocupată a româniei a aparținut unui sindicat. Totuși, mass media a arătat că aceste cifre au fost exagerate. Unii analiști au pus la îndoială și credibilitatea acestei informații⁵²⁴. În orice caz, sindicatele au suferit scăderi substanțiale în numărul de membri, pe măsură ce au fost grav afectate de procesul de tranziție economică.

Resursele sindicatelor sunt bazate și pe moștenirea lor⁵²⁵. După 1990, moștenirea Uniunii Generale a Sindicatelor din România (UGSR) a fost

⁵²⁰Ibid, p. 53. Vezi și Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC) *Nongovernmental organisations' involvement in the accession and absorption of structural funds*, București 2010. Disponibil la: <http://www.fdsc.ro/pagini/cercetare.php>.

⁵²¹Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Dialogue for Civil Society. Report on the state of civil society in Romania 2005*, p. 87.

⁵²²Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Romania 2010. Civil Society. Profile, Trends and Challenges*, p. 86.

⁵²³General Confederation of the Romanian Industrial Employers (UGIR-1903), *Trade Unions and Employers Unions in Romania*, disponibil la http://www.ugir1903.ro/download/sindicat_si_patronate_in_Romania.pdf; accesat la 30 iunie 2009; vezi și L. Fulton, *Worker representation in Europe*, Labor Research Department and ETUI-REHS: 2007, disponibil la <http://www.worker-participation.eu/national-industrial-relations/countries/romania/trade-unions#ftn2>

⁵²⁴Aurora Trif, "Overview of industrial relations in Romania", *South-East Europe Review*, 2/2004, p. 54, disponibil la [www.boeckler.de/.../South East Europe Review 2004 02 trif.pdf](http://www.boeckler.de/.../South_East_Europe_Review_2004_02_trif.pdf), accesat la 30 iunie 2009.

⁵²⁵Înainte de 1990, Before 1990, Uniunea Generală a Sindicatelor din România – UGSR era o asociație sindicală megalitică. Toți angajații erau obligați să fie membri unui sindicat și toate sindicatele erau membre ale UGSR. Contribuția obligatorie era de 1% din salariu. Astfel, în 1990, UGSR avea o moștenire de peste 300 de milioane de dolari. Această moștenire includea și clădiri,

împărțită între trei noi confederații ale sindicatelor libere. Acestea trei au înființat o companie pentru a administra bunurile imobiliare ale UGSR. Ea poate doar administra, dar nu înstrăina bunurile imobiliare și alte proprietăți. Compania reprezintă încă o sursă de venit pentru principalele confederații sindicale⁵²⁶.

Independența (lege)

În ce măsură există garanții legale pentru a preveni imixtiunile externe nejustificate în activitățile organizațiilor societății civile?

Între cele două forme majore de organizare – asociații și fundații – există diferențe în ceea ce privește modul lor de constituire, structurile de conducere și modul lor de dizolvare. Totuși, aceste diferențe nu duc la diferențe fundamentale în desfășurarea activităților lor. Federațiile urmează aceleași reguli ca și asociațiile. Scopul acestor entități, așa cum este formulat în lege, reiese din primul articol al Ordonanței nr. 37 din 30 ianuarie 2003, care amendează și completează Ordonanța de Guvern nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, care stipulează că indivizii și entitățile legale care urmăresc să desfășoare activități de interes general și comunitar, sau, unde este cazul, în interesul propriu nepatrimonial, pot forma asociații sau fundații, în conformitate cu termenii deja menționați în ordonanță. Interesul general cuprinde toate activitățile legate de dezvoltarea economică, socială și culturală, de promovarea și apărarea drepturilor și libertăților omului, de promovarea sănătății, educației, științei, artei, tradiției și culturii, de conservare a monumentelor culturale, de asistență socială, de ajutor pentru persoane sărace și dezavantajate, sprijin pentru persoanele cu dizabilități, bătrâni și copii, activități pentru tineret, sporirea cunoașterii și a participării civice, protecția naturii și a mediului, a religiei și a valorilor umane, asistența socială,

hoteluri și facilități turistice în majoritatea stațiunilor din România și facilități culturale și sportive în principalele orașe românești.

⁵²⁶Pe de altă parte, acuzații serioase au fost aduse liderilor sindicali, cu privire la decizia lor de a conduce această companie. Acest subiect e subliniat în capitolul „Integritate”

ajutor pentru lucrări publice și infrastructură, promovarea sporturilor⁵²⁷, *social welfare support, aid for public works and infrastructure, promotion of sport*.

Mai mult, legislația cu privire la posibilitatea ca ONG-urile să obțină statutul de utilitate publică a devenit mai strictă din 2007⁵²⁸. Practic, acest statut a însemnat, pe de o parte, o recunoaștere oficială din partea autorităților a organizațiilor nonguvernamentale care se distingeau de celelalte prin promovarea, prin activitatea lor, a interesului general sau pe cel al comunității. Pe de altă parte, a presupus că autoritățile publice puteau să acorde ONG-urilor acestea anumite facilități, într-o manieră preferențială, fără a restrânge câtuși de puțin accesul la resurse publice pentru alte ONG-uri. Implementarea legii cu privire la statutul de utilitate publică a ridicat critici majore din partea entităților non-profit, ca potențiali beneficiari ai acestei reglementări. Problemele majore vizau procedura dificilă de obținere a acestui status, lipsa facilităților fiscale virtuale și intervenția sferei politice în procesul de aplicare și obținere pentru această poziție. Într-adevăr, s-a spus despre influența corupției politice asupra acestui proces că ar fi o consecință a competenței exclusive a guvernului în acordarea statutului de utilitate publică.

În ciuda libertății constituționale de asociere, art. 4 din legea mai sus menționată stabilește o serie de categorii de angajați pentru care acest drept este limitat, pe motivul caracterului distinctiv al activității lor. Aceste categorii cuprind persoane care dețin poziții de conducere, demnitari, magistrați, personal militar din Ministerul Apărării Naționale și din Ministerul Administrației și Internelor, din Ministerul Justiției, din Serviciul Român de Informații, din Serviciul de Protecție și Pază, din Serviciul de Informații Externe și din Serviciul Telecomunicațiilor Speciale, ca și din unitățile subordonate acestora.

Legea mai indică drept măsură de protecție a membrilor și liderilor sindicali faptul că angajatorilor le este interzis să-i concedieze pe baza activităților lor în cadrul sindicatelor. Mai mult, legea le recunoaște dreptul de a se adresa tribunalului sau altor organisme juridice sau instituții publice, reprezentând

⁵²⁷ Art. 1, (1) din Ordonanța nr. 37 din 30 ianuarie 2003, care amendează și completează Ordonanța de Guvern nr. 26/2000, cu privire la asociații și fundații.

⁵²⁸ Guvernul a modificat în 2007 Ordonanța nr. 26/2000, cu privire la asociații și fundații, în vederea unei selecții mai riguroase a organizațiilor non-profit care aplică pentru statutul mai sus menționat.

membrii lor, prin virtutea apărării intereselor acestora, chiar și în absența unui mandat expres din partea lor. În același timp, angajatorii sunt obligați să invite reprezentanții sindicatelor să participe la consiliile administrative, în vederea discutării problemelor legate de interesele lor profesionale, economice, sociale, culturale sau sportive.

Statul nu este nevoie să fie reprezentat în consiliile organizațiilor societății civile și nu există nicio prevedere care să permită statului să intervină pentru a urmări interese guvernamentale legitime. Totuși, nu există prevederi care să extindă dreptul la viață privată asupra organizațiilor societății civile.

Independența (practică)

În ce măsură poate societatea civilă exista și funcționa fără imixțiuni externe nejustificate?

Detenția sau arestarea unor actori ai societății civile din pricina activității lor nu a avut loc în România după 1989. Totuși, pot fi identificate imixțiuni nejustificate mai subtile din partea guvernului în ultimii trei ani, după integrarea României în Uniunea Europeană. Organizațiile societății civile românești cu independență limitată pot fi împărțite în două categorii: organizații care suferă intimidări, hărțuiri sau atacuri și organizații care adoptă în mod voluntar atitudini de simpatie și de sprijin față de guvern sau de un partid⁵²⁹. Prima categorie include organizații acuzate de alți activiști că studii falsificate sau date omise în materialele și pozițiile lor publice favorizează guvernul sau un anumit partid. Problema este atât una de integritate, cât și de independență⁵³⁰.

Prima categorie nu e considerabilă ca număr. Totuși, unele acțiuni împotriva activiștilor trebuie menționate. Cele mai des întâlnite forme de atac sunt făcute prin intermediul mediei care sprijină deschis guvernul, insultând sau atacând în același timp activiștii, fie membri ai societății civile sau ai sindicatelor. Totuși, instituțiile de stat pot fi și ele implicate. ONG-uri românești cunoscute au suferit sabotaje financiare prin întâzieri inacceptabile ale rambursării

⁵²⁹ Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

⁵³⁰ Ibid.

fondurilor structurale, oferite de UE, dar gestionate de instituțiile române⁵³¹. Problema independenței este de asemenea foarte importantă în cazul sindicatelor. Mai mulți lideri sindicali au devenit membri ai unuia dintre principalele partide românești. Analizii nu se pun de acord cu privire la legitimitatea înregimentării politice a liderilor sindicali. Întrebări importante sunt ridicate cu privire la independența organizațiilor lor față de organismele de stat după alegerea lor ca membri ai parlamentului. Pe de altă parte, mecanismele de protecție pentru liderii sindicali sunt bine implementate și nu apar atacuri directe⁵³².

Transparență (practică)

În ce măsură există transparență în organizațiile societății civile?

Organizațiile importante ale societății civile informează publicul cu privire la activitățile lor, utilizând comunicate de presă sau new media (website-uri, bloguri, Facebook etc). Majoritatea ONG-urilor de top își publică rapoartele anuale și declarațiile financiare pe website-urile lor. Statutul de interes public cere ONG-urilor să trimită raportul la Ministerul Justiției. Lista membrilor consiliului director e și ea, în general, publicată.

De fapt, în conformitate cu tipul și misiunea organizațiilor, gradul de implicare a cetățenilor în activitățile ONG-urilor este foarte divers. Organizațiile de tip think-tank sunt, prin natura lor, mai puțin expuse contactului direct cu cetățeanul, misiunea lor fiind de a produce un număr ridicat de materiale și de a iniția dezbateri specializate. Transparența și impactul acestui tip de organizații ar trebui evaluate în primul rând la nivelul factorilor de decizie. Pe de altă parte, organizațiile de self-help sau prestatorii de servicii sociale au un grup clar de beneficiari (ex. persoanele cu dizabilități) și ating și cercul mai extins al familiilor acestora și al celor solidari cu ei în comunitate. Organizațiile

⁵³¹După conducerea unei campanii de succes, în 2009, împotriva refuzului guvernului de a dezbate deschis codurile legale, experiența TI-Romania a inclus hărțuiri din partea instituțiilor statului, conducerea organizației fiind supusă unor acuzații, unor atacuri media și în final, sabotajului prin întârzierea inacceptabilă a rambursării fondurilor structurale. Alte ONG-uri afectate de situații similare ar fi Asociația Pro Democrația, Asociația de monitorizare a presei ActiveWatch și Centrul pentru Resurse Juridice

⁵³²Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

de mediu au capacitatea de a mobiliza numere mari de voluntari pe durata campaniilor lor de ecologizare. De asemenea, organizațiile civice au acoperire media ridicată și astfel, capătă recunoaștere publică largă.⁵³³

Totuși, studiile realizate în diferite momente în cursul unui deceniu indică o tendință ascendentă (lentă, dar stabilă) a imaginii publice a sectorului ONG. Conform ultimului Index al Societății Civile⁵³⁴, deși ONG-urile erau active în promovarea transparenței în sectorul public, existența unei transparențe și responsabilități interne autentice în cadrul ONG-urilor rămâneau limitate. Printre explicațiile posibile ale reticenței ONG-urilor de a deveni foarte transparente ar fi și presupusa competiție pentru resurse limitate cu alte organizații de profil⁵³⁵. Pe de altă parte, practica publicării rapoartelor anuale și declarațiilor financiare pentru publicul larg nu este obișnuită în cazul sindicatelor și patronatelor. Niciuna dintre principalele 5 confederații sindicale nu și-a publicat aceste documente pe website-ul ei.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură răspund organizațiile societății civile în fața cetățenilor?

ONG-urile românești sunt în general organizații mici. 49% dintre acestea au mai puțin de 10 membri. În acest caz, consiliile și/sau membrii pot lesne omite activitățile organizaționale. Unele dintre principalele organizații românești și-au cooptat în consiliile de conducere și persoane publice din alte organizații. Totuși, practica e marginală.

Pe de altă parte, în ceea ce privește responsabilitatea ONG-urilor față de public și față de cetățeni, încrederea românilor în societatea civilă e foarte scăzută. În

⁵³³ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Romania 2010. Civil Society. Profile, Trends and Challenges*, p. 83.

⁵³⁴ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Dialogue for Civil Society, op.cit.*, P. 7; vezi și Lorenzo Fioramonti, V. Finn Heinrich "How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe", CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, p. 21, disponibil la <http://www.civicus.org/new/media/CIVICUS.ODI.Fioramonti.Heinrich.pdf>, accesat la 30 iunie 2009.

⁵³⁵ Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

2010, 32% dintre români au încredere în ONG-uri și 53% dintre ei sunt sceptici cu privire la ele.

Opusul este adevărat atunci când sunt analizate sindicatele. Numărul mare de membri generează o capacitate relativ redusă de responsabilitate. Problema se acutizează în momentul în analizării relației dintre membrii sindicatelor și liderii confederațiilor sindicale naționale, care îi reprezintă pe acești membri în negocierile cu guvernul⁵³⁶.

Integritate (practică)

În ce măsură este integritatea organizațiilor societății civile asigurată în practică?

Deși corupția și integritatea sunt subiecte importante ale dezbaterilor societății civile, nu se depun eforturi consistente printre organizațiile societății civile în vederea auto-reglementării și astfel, nu există un cod etic valabil pe întreg sectorul. Ca un fenomen nou și neînțeles foarte bine, ONG-urile din România au suferit din pricina publicității negative în mass-media națională și locală și au fost tratate cu suspiciune și neîncredere de către cetățeni. Pe parcursul campaniilor electorale din 2004, 2007, 2008 și 2009, de exemplu, unele ONG-uri au fost acuzate că ar fi folosite de partidele politice sau că ar primi finanțări ilegale din partea partidelor politice⁵³⁷.

Din acest punct de vedere, ONG-urile care au ca misiune lupta împotriva corupției se auto-reglementează cu privire la conflictele de interese ale membrilor consiliilor directoare sau ale staff-ului lor, făcând declarația de interese un document obligatoriu, pentru a respecta în mod clar prevederile legale. Reglementările cu privire la conflictele de interese nu se aplică și membrilor obișnuiți ai asociațiilor și fundațiilor. Totuși, nu există un mecanism transparent de monitorizare a implementării codului etic în fiecare organizație în parte⁵³⁸.

Situația devine mai complexă în ceea ce privește sindicatele. Parlamentul

⁵³⁶ Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

⁵³⁷ Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

⁵³⁸ Statutul și regulamentul intern al TI-Romania

României a trecut o nouă lege cu privire la Agenția Națională pentru Integritate (ANI) în 2010⁵³⁹. După adoptarea noii legi, liderii sindicali la nivel național trebuie să completeze și să depună declarația de venit și de interese la Agenția Națională pentru Integritate, care e responsabilă cu verificarea lor. Acuzații importante de venituri nejustificate, de conflicte de interese și de trafic de influență au fost aduse împotriva acestor lideri sindicali, atât de către instituțiile statului⁵⁴⁰, cât și de către media⁵⁴¹. Cum ancheta oficială a început în martie 2011 (în prezent, aflându-ne în aprilie 2011), este prea devreme pentru a trage vreo concluzie. Există două comentarii posibile: dacă aceste investigații nu sunt bine fundamentate, ele reprezintă atacuri ale instituțiilor statului împotriva acestor oameni, iar dacă sunt realizate cu bună credință, există o problemă majoră de integritate printre liderii sindicali⁵⁴².

Tragerea la răspundere a guvernului

În ce măsură este societatea civilă activă și încununată de succes în tragerea la răspundere a guvernului pentru acțiunile sale?

Conform Registrului Societății Civile din 2010, 12,53% dintre ONG-uri sunt organizații civice și care urmăresc influențarea politicilor. Marea majoritate (69%) se axează pe democrație și drepturile omului, 15% pe drepturile consumatorului, 45,5% luptă împotriva discriminării, 56% sunt active în domeniul bune guvernări și a schimbării politicilor publice. În 2001, o coaliție de ONG-uri a funcționat cu succes ca un catalizator în vederea obținerii consensului în adoptarea Legii accesului la informațiile de interes public. Totuși, există o nevoie continuă de eforturi susținute din partea organizațiilor nonguvernamentale, a mass-mediei și a cetățenilor, pentru o implementare lipsită de incidente acestei legi noi și pentru schimbarea perspectivei în

⁵³⁹ Vezi capitolele despre Agențiile Anticorupție și Curtea Constituțională.

⁵⁴⁰ În februarie 2011, ANI a început interogarea celor mai importanți lideri sindicali. În martie 2011, președintele unuia dintre cele 5 confederații sindicale principale a fost acuzat de corupție în managementul companiei care administrează proprietățile imobiliare moștenite de la Uniunea Generală A Sindicatelor din România. Investigația este deabia la început (în prezent e aprilie 2011).

⁵⁴¹ Un reportaj foarte bun, ultima emisie disponibilă la <http://stirileprotv.ro/stiri/romania-te-iubesc/romania-te-iubesc-cat-valoreaza-si-ce-s-a-intamplat-cu-averea-sindicatelor.html>

⁵⁴² Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

administrația românească. Au fost desfășurate activități de monitorizare a forțelor de ordine și au fost publicate rapoarte ce conțineau aplicarea legii, neregulile observate în practică și propuneri. Printre organizațiile care desfășoară astfel de activități, se numără APADOR-CH, Societatea Academică Română, Institutul pentru Politici Publice, Asociația Pro Democrația și TI-România⁵⁴³.

Organizațiile non-guvernamentale au desfășurat activități cu un impact răsunător asupra încurajării cetățenilor de către societate să-și tragă la răspundere liderii politici. O dată cu adoptarea legislației cu privire la accesul publicului la informații și o dată ce declarația de venituri și interese a devenit obligatorie pentru oficialii publici, există monitorizări foarte stricte ale averilor și cheltuielilor oficialilor. Exemple în acest sens ar fi formarea Coaliției pentru un Parlament Curat și a the Coaliției pentru o Guvernare Curată. Institutul pentru Politici Publice (IPP) se ocupă cu monitorizarea cheltuielilor pentru activitatea parlamentară. PPI a documentat, de asemenea și monitorizarea sesiunilor parlamentare, rapoartele care conțin informații aduse la zi cu privire la prezența deputaților și a senatorilor la lucru în plen și în comisii, inițiativele legislative propuse, declarațiile de politici realizate la începutul mandatului⁵⁴⁴.

Reforma politicilor

În ce măsură este societatea civilă angajată în mod activ în inițiative de reformare a politicilor împotriva corupției?

În România, suntem martori la dezvoltarea interesului pentru participarea publică în procesul decizional din 2000, în mare parte ca rezultat al programelor de presiune externă canalizate prin asistența tehnică și financiară internațională⁵⁴⁵. În acest context, 33,4% dintre ONG-uri au trimis mai multe

⁵⁴³ Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Romania 20101. Civil Society. Profile, Trends and Challenges*, pp. 158-170.

⁵⁴⁴ Ibid.

⁵⁴⁵ Ibid, pp. 114-118

observații și propuneri factorilor de decizie, fie utilizând legea transparenței sau alte metode de advocacy⁵⁴⁶.

Conform Agenției pentru Strategii Guvernamentale, în 2007, din 11.761 de strategii formulate de organizații ale societății civile (majoritatea ONG-uri), 6.586 au fost incluse în proiectele de guvernare. În 2008, numărul propunerilor s-a micșorat, ajungând la 7.662, dar proporția celor integrate a rămas de peste 50%: 4.520⁵⁴⁷.

Totuși, dintre ONG-urile care au formulat propuneri, numai 12,4% au fost mulțumiți de faptul că propunerile lor au fost integrate în deciziile la nivel național. Procentul este doar puțin mai ridicat pentru nivelul local de decizie: 16%⁵⁴⁸. Diferența dintre evaluarea guvernului și cea a societății civile este atât de mare deoarece există diferențe importante de perspectivă. ONG-urile consideră de multe ori consultarea societății civile realizată de instituțiile publice ca fiind strict formală, fără rezultate și impacturi satisfăcătoare.

Unele dintre ONG-urișe cele mai cunoscute și mai active sunt cele care au ca misiune prevenirea și combaterea corupției, în principal prin intermediul cercetării, documentării, informării, educării și creșterii nivelului de conștientizare publică a fenomenului. Printre ele, se numără: Transparency International România, Societatea Academică Română, Asociația Pro-Democrația, APADOR-CH, Centrul pentru Resurse Juridice, Institutul pentru Politici Publice, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile. Promovarea comportamentului civic, în vederea respingerii corupției și încurajarea tinerilor jurnaliști implicați în promovarea valorilor și practicilor civile, investigarea problemelor de corupție și identificarea comportamentului civic și respingerii corupției au fost principalele obiective ale campaniei naționale „Nu da mită!”. Cel puțin 5 proiecte majore au fost desfășurate în 2008-2009, pentru a promova protecția avertizorilor de integritate, conform legii. De fapt, legea însăși a fost adoptată la inițiativa Transparency International România. S-au

⁵⁴⁶ Ibid, p. 115.

⁵⁴⁷ Ibid, p. 113

⁵⁴⁸ Ibid, p. 117.

desfășurat, de asemenea, proiecte importante pentru o mai bună reglementare a finanțării partidelor și a campaniilor electorale⁵⁴⁹.

Totuși, influența acestor proiecte este limitată. Probleme-cheie ridicate de societatea civilă nu sunt încă luate în considerare de către guvern.

Pe de altă parte, sindicatele și patronatele fac parte din dialogul social instituționalizat, ca membri ai Consiliului Economic și Social. Influența lor este considerabil mai mare. Mai mult, partenerii sociali, sindicatele și patronatele pot iniția și propuneri legislative, care trebuie adresate autorităților publice competente. Totuși, Consiliul Economic și Social nu primește toate proiectele legislative, așa cum este stipulat de lege.⁵⁵⁰

Un exemplu ar fi campania „Opriți codurile”. În martie 2009, Cabinetul României a trimis la Parlament machetele a patru coduri legislative fundamentale: Codul Civil, Codul Penal, Codul de Procedură Civilă și Codul de Procedură Penală. Machetele nu aveau avizul Consiliului Economic și Social. Ele nu fuseseră supuse dezbaterii publice obligatorii, conform legii transparenței decizionale. Ministerul Justiției nu realizase studiile de impact pe cele patru coduri, obligatorii conform legislației românești și europene. O coaliție de 28 de ONG-uri, sindicate și asociații de afaceri au început efortul de a determina guvernul să respecte legile. Au fost ridicate, de asemenea, probleme majore cu privire la vulnerabilitatea la corupție adusă de coduri. Coaliția a obținut niște modificări în textul codurilor, însă multe dintre probleme au rămas. Capacitatea de influență politici a societății civile este încă scăzută, nu din lipsa expertizei, ci datorită lipsei de deschidere și refuzului de a dezbate și negocia al instituțiilor publice, în special când este vorba despre schimbări majore.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Ibid.

⁵⁵⁰ Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

⁵⁵¹ Opinia liderilor ONG, împărtășită în timpul interviurilor.

6.13. SECTORUL PRIVAT

REZUMAT

Scorul acordat pentru libertatea afacerilor în România, în urma evaluării realizate de către Fundația The Heritage și The Wall Street Journal, este de 72.0, mai scăzut cu 0,5 puncte decât anul trecut⁵⁵². Evoluția României (printre toate celelalte economii ale lumii, evaluate de către DB Rank) pe parcursul ultimilor doi ani este una slabă, luând în considerare climatul economic, din perspectivă globală. Chiar dacă nu există obstacole importante în a iniția sau intra într-o afacere, sectorul privat românesc s-a confruntat, în special în ultimii ani, cu piedici însemnate în desfășurarea afacerilor, deoarece legislația este neclară, incoerentă și instabilă.

În prezent, tendința generală este de a implementa doar coduri de conduită, ca și dovezi publice ale integrității companii, însă lipsa de transparență cu privire la conținutul acestor coduri este un indicator clar al angajamentului scăzut față de valorile promovate.

⁵⁵² Indexul Libertății Economice 2011.

Sectorul privat					
Scorul Mediu al Pilonului: 36,81 / 100					
	Indicatori	Situație curentă		Progres așteptat	
		Lege	Practică	Lege	Practică
Capacitate 43,75 / 100	Resourse	50	25	50	75
	Independența	50	50	50	50
Guvernare 29,17 / 100	Transparența	25	25	75	75
	Responsabilitate	50	25	50	75
	Mecanisme de asigurare a integrității	25	25	75	75
Rol 37,5 / 100	Angajament în politicile anticorupție	50		50	
	Sprijin pentru societatea civilă	25		75	

STRUCTURĂ ȘI ORGANIZARE

Pe parcursul ultimelor două decenii, economia României a suferit o transformare generală și sectorială, asociată cu tranziția de la un sistem bazat pe planificarea centralizată și proprietatea de stat, la unul bazat pe economia liberă, de piață, cu proprietatea privată ca și principiu fundamental. Totuși, experiențele sistemului de planificare centralizat și propice corupției și-au lăsat amprenta asupra culturii juridice și corporatiste a antreprenorilor privați, într-o eră a transformărilor. Procesul de privatizare, a influențat, de asemenea, mediul, în special pe cel de integritate. Un rol important este jucat de către investitorii străini în România.

Există două piețe reglementate, reprezentate de două instituții: Bursa de Valori București – BVB și Rasdaq, o bursă de valori bazată în Sibiu. Reglementări similare de integritate sunt utilizate de ambele dintre acestea.

EVALUAREA

Resurse (lege)

În ce măsură oferă cadrul legal un mediu care facilitează formarea și funcționarea afacerilor individuale?

Cu privire la măsurile promovate de către guvernul României, pentru a facilita formarea, funcționarea, insolvența și evoluția afacerilor, am apelat la imaginea care reflectă toate schimbările cumulative din reglementările de afaceri din cadrul economiei, conform măsurătorilor realizate prin intermediul indicatorilor Doing Business, cum ar fi reducerea timpului de începere a unei afaceri, grație unui birou unic sau creșterea puterii indicelui de protecție a investițiilor, grație noilor reguli ale bursei de valori, care întăresc cerințele de dezvăluire a tranzacțiilor cu părți afiliate. Aparent, începerea unei afaceri cere 6 proceduri, durează 14 zile, costă 3,0% din venitul pe cap de locuitor și un capital vărsat de minim 0.8% din venitul pe cap de locuitor. Costurile înființării unei afaceri au scăzut, de fapt, considerabil pe parcursul ultimilor ani, de la 10,9%, la doar 3% din venitul pe cap de locuitor. Merită menționat că numărul de proceduri și de zile necesare pentru a înființa o companie a crescut la 6 proceduri, de la 5 și respectiv, la 14 zile, de la 9. România a îngreunat procesul de înființare a unei afaceri prin solicitarea cazierului fiscal pentru sediul noii companii, înainte de înregistrarea acesteia. Chiar dacă România a amendat reglementările cu privire la permisele de construcție, în vederea reducerii costurilor și urgentării procesului, în 2010, costurile permiselor de construcții au crescut, datorită unui nou onorariu, egal cu 0,05% din valoarea proiectului.

Procedurile de înregistrare sunt similare pentru SA și SRL. Totuși, părerea experților este că este mai bine să fie încredințate unui avocat specializat, pentru evitarea birocrăției. Există un consens răspândit asupra faptului că, în

ciuda existenței legilor necesare funcționării unei companii, acestea sunt adesea vagi sau suferă numeroase modificări, care pot genera confuzie atât în rândul antreprenorilor locali, cât și al funcționarilor publici, în special în cazul celor din spatele ghișeului. Aceste proceduri, care implică până la 18 documente de prezentat și 16 acțiuni de realizat, sunt:

- Obținerea unui certificat din partea Registrului comerțului, care să ateste disponibilitatea numelui propus al companiei și să-l rezerve;
- Depunerea de fonduri într-o bancă și obținerea unui document care să confirme depozitarea unor fonduri suficiente.
- Obținerea unui certificat de la agenția de administrație fiscală, care să permită înființarea sediului.
- Înregistrarea la Registrul Unic al Comerțului de pe lângă Tribunalul București; obținerea înregistrării în instanță, publicarea anunțului de înregistrare, în scopuri statistice și de securitate socială;
- Înregistrarea contractelor angajaților la Inspectoratul Teritorial de Muncă (realizată online).

Avocații sunt de părere că în 2010, al doilea an consecutiv de criză economică, a generat o scădere de cel puțin 20% în înregistrarea de noi companii. Legea relativ recentă cere ca fiecare companie să aibă un sediu social individual a produs și mai multe complicații sectorului de afaceri. Legea cea nouă a fost blamată public pentru neclaritate, deoarece nu a detaliat procedura de urmat atunci când e nevoie de obținerea certificatului cu privire la numărul de sedii sociale înregistrate la aceeași adresă. De asemenea, a omis să menționeze procedura cu privire la ștergerea sediilor sociale din baza de date a administrației finanțelor publice. Astfel, durata procedurii necesare pentru obținerea certificatului care atestă că nicio altă companie nu utilizează același sediu social, a devenit de două ori mai lungă decât înainte.

“Ease of doing business Index”, care face o medie între scorurile percentilelor unei țări pe 10 domenii, a plasat România pe locul al 14-lea între țările est-europene și central-asiatice și a 72-a în lume. Indicele se compune din scorurile

mai multor factori care influențează durata de viață și evoluția unei companii:⁵⁵³

	Soluționarea insolvenței	Implementarea contractelor	Comerțul extern	Plata taxelor	Protejarea investitorilor	Obținerea de credit	Înregistrarea proprietății	Obținerea electricității	Abordarea permiselor de afaceri	Începerea unei afaceri
2012	97	56	72	154	46	8	70	165	123	63
2011	109	54	49	151	44	8	64	164	122	31

Chiar dacă nu a fost făcută nicio reformă semnificativă pentru a întări drepturile legale ale creditorilor și ale celor creditați, conform legilor de garantare și faliment și pentru lărgirea domeniului, ariei de acoperire și accesibilității informațiilor despre credite, accesul antreprenorilor la credite este unul foarte bun, luând în considerare faptul că România este pe locul al 8-lea din 183 de economii⁵⁵⁴.

Protejarea investitorilor are, în România, un scor de 6 din 10 puncte, ocupând un loc relativ bun, între primii 50 la nivel global. Luând în considerare reglementările care duc la o protejare eficientă a investitorilor, se pare că acestea s-au îmbunătățit în ultimii ani, chiar dacă nu în mod semnificativ. Se pare că deși gradul de dezvăluire este relativ ridicat, scorurile sunt foarte scăzute cu privire la răspunderea directorilor și la ușurința cu care micii acționari pot intenta procese, lucru confirmat de către experții consultați în această problemă⁵⁵⁵.

⁵⁵³ Ease of doing business Index (Banca Mondială), <http://ease-doing-business.findthebest.com/d/d/Romania>

⁵⁵⁴ <http://ease-doing-business.findthebest.com/d/d/Romania>

⁵⁵⁵ <http://doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/ROM.pdf>

Criza economică recentă a determinat economiile din întreaga lume să faciliteze plata impozitelor pentru afaceri. Prin simplificarea plătirii impozitelor și reducerea ratelor, unele economii au văzut o creștere în colectarea impozitelor. Și România a facilitat plata impozitelor pentru companii, prin introducerea unui sistem de plăți electronice, a unui sistem unificat de achitare a contribuțiilor sociale și de asemenea, prin abolirea impozitului minim anual, după realizarea în prealabil a mai multor schimbări fiscale, printre care și un nou impozit minim pe profit, care a mărit costul plății impozitelor pentru companii și după creșterea impozitului pe muncă, în 2010.

În prezent, în România, procedura de insolvență se bazează pe două principii comerciale semnificative: a) încercarea de recuperare a companiei, prin reorganizare; b) organizarea procedurilor de faliment, într-un mod în care creditorii să-și poată recupera pierderile într-o măsură cât mai mare posibil. În acest moment, se poate spune că România are reglementări moderne cu privire la insolvență. Un sistem robust de faliment funcționează ca un filtru, asigurând supraviețuirea companiilor eficiente din punct de vedere economic și realocarea resurselor celor ineficiente. Procedurile de insolvență rapide și ieftine au ca rezultat întoarcerea grabnică a afacerilor la o funcționare normală și creșterea restituirilor către creditorii. România și-a amendat legea insolvenței, pentru a scurta durata procedurilor de insolvență, dar până la acest moment, nu s-a putut observa nicio schimbare, având în vedere că soluționarea insolvenței durează, în medie, 3,3 ani (o constantă a ultimilor ani)⁵⁵⁶.

România și-a restructurat și armonizat legile naționale cu privire la protejarea drepturilor la proprietate (inclusiv intelectuală), pentru a se conforma reglementărilor U.E. aplicabile, inclusiv Convenției Europene pentru Patente, pe care România a ratificat-o în 2002.

Mai mult, ca membru al Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), România a fost, de asemenea, de acord să se conformeze regulilor OMC cu privire la aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, care reprezintă un standard internațional de protecție a proprietății intelectuale. Protecția legislativă a

⁵⁵⁶<http://doingbusiness.org/data/exploreconomies/romania?topic=resolving-insolvency>

României cu privire la proprietatea intelectuală ar trebui să ofere suficientă eficiență și mecanisme de implementare pentru deținătorii de proprietate intelectuală dezvoltată de către angajatori sau angajați români. Intervenițiile au fost realizate atât cu juriști de prestigiu, specializați în oferirea de consultanță și sprijin sectorului privat în probleme comerciale, cât și cu reprezentantul uneia dintre cele mai importante Camere de Comerț regionale, care reprezintă antreprenorii locali. Feedback-ul primit asupra cadrului legislativ care guvernează formarea și funcționarea unei companii a fost același: legile cu privire la acest subiect sunt bine structurate și comprehensive. Totuși, practica nu este. Caracterul vag al unora dintre proceduri lasă loc interpretărilor personale ale funcționarului public și la întârzieri chiar și în cazul celor mai simple proceduri. Aici devine foarte utilă experiența personală a reprezentantului juridic și de aceea, în cazul în care oamenii de afaceri încearcă să se reprezinte singuri din punct de vedere juridic, perioada de timp necesară înființării unei companii se poate extinde. Ineficiența birocrăției guvernamentale este a doua problemă pe agenda factorilor cei mai problematici pentru afaceri.

Resurse (practică)

În ce măsură pot afacerile individuale să se înființeze și să funcționeze eficient, în practică?

Procesul cu privire la înregistrarea și funcționarea afacerilor a fost îmbunătățit în ultimii ani. Scorul acordat pentru libertatea afacerilor în România, în urma evaluării realizate de către The Heritage Foundation și The Wall Street Journal este de 72,0, cu 0,5 puncte mai scăzut decât anul trecut⁵⁵⁷. Evoluția României (printre toate celelalte economii ale lumii evaluate de DB Rank) din ultimii doi ani a fost una slabă, luând în considerare climatul economic, din perspectivă globală. În estimările lor cu privire la dezvoltarea viitoare a economiei românești, în 2011, prognoza care a plasat România pe locul al 65-lea în anul 2012, a retrogradat-o cu 7 poziții în 2012. Aparent, a devenit mult mai dificilă

⁵⁵⁷ Indexul Libertății Economice 2011.

înființarea unei afaceri (poziționarea în ierarhia DB pentru 2012 este 63, pe când anul trecut era 31, cu o diferență de 32 de poziții) și comerțul transfrontalier este la fel de dificil (de la poziția a 49-a, în 2011, la a 72-a, în 2012, înregistrând o retrogradare cu 23 de poziții), lucru îngrijorător în mod deosebit, având în vedere că suntem încă în primii ani de la aderarea României la U.E. și că ar trebui să se facă eforturi mai mari pentru a facilita integrarea pe economia unică de piață.⁵⁵⁸

La o privire mai atentă, a fost realizat un progres semnificativ în ceea ce privește procedurile de înregistrare. Numărul de zile necesare pentru a înființa o companie a crescut de la 14, la 10. Costul asociat cu înființarea unei afaceri a fost redus cu 10,9% din venitul per capita, la numai 3%. On a closer look, significant progress has been made in the time of registering procedures. The number of days necessary to set up a company has decreased from 14 to 10. The cost associated with setting up a business has been reduced from 4.7% of the per capita income to only 2.1%. Capitalul minim vărsat a scăzut de la 1,5%, la 0,9%⁵⁵⁹.

Arbitrajul apare adesea ca alternativă viabilă la justiția de stat, adaptat în mod deosebit disputelor dintre entități corporatiste, preferat de către mediul de afaceri, având în vedere câteva dintre avantajele pe care le oferă: experiența arbitrilor în dreptul comercial și relații economice internaționale, confidențialitatea (sesiunile nu sunt deschise publicului), eficiența (procedurile trebuie finalizate în 5 luni de la înființarea tribunalului arbitral). În procesele comerciale, aceste termene se dublează, în timp ce decizia arbitrală poate fi implementată în aceleași condiții ca și cea a unei instanțe⁵⁶⁰.

Chiar dacă au fost aduse amendamente substanțiale la legile române cu privire la faliment, introducându-se, printre altele, o procedură pentru soluționările în afara instanței, care a simplificat rezolvarea insolvențelor, nu a apărut nicio

⁵⁵⁸ Ease of doing business Index (Worldbank), <http://ease-doing-business.findthebest.com/d/d/Romania>, p. 7

⁵⁵⁹ Ease of doing business Index (Worldbank), <http://ease-doing-business.findthebest.com/d/d/Romania>, p. 17

⁵⁶⁰ Musat&Asociatii, Doing Business in Romania, 8th Edition, 2011, p. 246

schimbare evidentă în durata sau costul acestei proceduri⁵⁶¹. Prin îmbunătățirea așteptărilor creditorilor și a debitorilor cu privire la rezultatul procedurilor de insolvență, sistemele funcționale de insolvență pot facilita accesul la finanțări și salva mai multe afaceri, sporind astfel creșterea și sustenabilitatea economică, în ansamblul său. În acest sens, evoluția României a fost una destul de slabă, ținând cont de faptul că timpul mediu necesar pentru lichidarea unei afaceri este de 3,3 ani, spre deosebire de exemplul de bune practici al Irlandei, unde durează doar 0,4 ani. De asemenea, rata de recuperare (cenți/dolar) este de numai 25,7, iar costul (% din proprietate) este de 11%⁵⁶².

Urmând evoluția pas cu pas a unui studiu de caz standardizat, datele cu privire la soluționarea unei dispute comerciale prin intermediul tribunalului au dezvăluit că este necesar un număr de 31 de proceduri în cadrul procesului, acesta durează 512 zile și costă 28,9% din suma cerută pentru a implementa un contract. În mod global, România se găsește pe poziția a 56-a din 183, în ceea ce privește ușurința cu care sunt implementate contractele, media regională fiind de 37. Au avut loc mai multe schimbări cu privire la acest fapt: unele negative (cum ar fi faptul că numărul de zile necesare pentru rezolvarea unui astfel de caz nu a scăzut și este în mod considerabil mai ridicat decât media regională – în ultimii trei ani, costul procedurii, exprimat procentual din suma cerută, a crescut de la 19,9, la 28,9) și unele aproape neutre (numărul procedurilor a scăzut de la 32 la 31)⁵⁶³.

O mai bună protecție a investitorilor este importantă pentru abilitatea companiilor de a strânge capitalul necesar dezvoltării, inovării, diversificării și competitivității. Acest lucru este cu atât mai important în vremuri de criză economică, atunci când antreprenorii trebuie să navigheze prin medii ostile pentru a-și finanța activitatea. Sub acest aspect, România a fost cotatea a 44-a din 183 de economii, primind un scor de 6,0 pe o scală de la 1 la 10.⁵⁶⁴

⁵⁶¹Ease of doing business Index (Worldbank), <http://ease-of-doing-business.findthebest.com/d/d/Romania>, p. 99

⁵⁶²Idem, p. 98

⁵⁶³Idem, p. 95

⁵⁶⁴Idem, p. 68

Drepturile la proprietate și cele contractuale sunt recunoscute, însă implementarea lor prin procesul juridic poate fi dificilă, costisitoare și de lungă durată. Chiar și atunci când verdictele Curții sunt favorabile, implementarea acestora este inconsistentă și poate necesita, în continuare, apeluri lungi.⁵⁶⁵

O limită foarte importantă a resurselor de afaceri este reprezentată de legislația incoerentă, instabilă și impredictibilă. Codul Fiscal se schimbă de mai multe ori pe an, iar schimbările trebuie implementate în două luni, abuzându-se de excepția de la regula conform căreia toate modificările aduse Codului Fiscal vor fi implementate o dată cu începutul următorului an fiscal. Pe de altă parte, Codul Comercial a fost anulat de Noul Cod Civil, care a intrat în vigoare în octombrie 2011. Mai multe schimbări sunt, momentan, neclare și impactul lor nu a fost evaluat anterior.⁵⁶⁶

Independență (lege)

În ce măsură există garanții juridice pentru a preveni imixtiunile externe nedorite în activitatea afacerilor private?

Raportul cu privire la libertatea economică al Fundației The Heritage a cotate România pe locul al 29-lea din 43 de țări din regiunea Europeană din 2010, cu un scor total mai mare decât media la nivel mondial; România a demonstrat îmbunătățiri lente, dar constante în indicii ultimilor ani. Raportul subliniază însă faptul că libertatea muncii, drepturile de proprietate și libertatea față de corupție au rămas în urma altor țări din regiune și că sistemul judiciar românesc rămâne vulnerabil la corupție și ineficiență.⁵⁶⁷

Investitorii străini acuză durata excesiv de ridicată de timp necesară obținerii certificatelor de urbanism, aprobărilor de mediu, titlurilor de proprietate, licențelor și branșării la utilități. Oficialii naționali și locali nu pot, adesea,

⁵⁶⁵ Ina Dimireva, *Romania Investment Climate* 2009, ultima modificare la data de 04 noiembrie 2009, www.eubusiness.com.

⁵⁶⁶ www.opriticodurile.ro

⁵⁶⁷ Indexul Libertății Economice 2011, România, <http://www.heritage.org/Index/Country/Romania>

furniza investitorilor informații clare și comprehensive cu privire la permisele și aprobările necesare sau la cum le pot obține. România a adoptat o lege a „Aprobării Tacite” în 2003, pentru a reduce întârzierile de natură birocratică, dar încă nu a fost implementată și recunoscută în mod universal. În plus, reglementările de schimbă frecvent, adesea fără ca aceste schimbări să fie anunțate în prealabil și pot fi formulate vag și explicate insuficient. Schimbările, care pot crește în mod semnificativ costul de afaceri, pot complica și planurile de afaceri ale investitorilor.⁵⁶⁸

Investițiile care implică autoritățile publice (ministere ale administrației centrale, administrațiile județene sau orășenești) sunt, în general, mai complicate decât investițiile sau joint-venture-urile cu firme private românești. Afaceri însemnate, care implică administrația, în special din sfera parteneriatelor public-private și a privatizării unor întreprinderi-cheie de stat, pot fi viciate de interese politice și economice sau îngreunate de lipsa de coordonare dintre ministere. În timp ce o lege a Parteneriatului Public-Privat (PPP) a fost promulgată de către Guvern în 2010, încă există neliniști că noua lege, care permite autorităților publice să acorde proiecte PPP fără concurență, ar putea să nu faciliteze investițiile private, așa cum se anticipa anterior. Modul de implementare al noii legi a PPP va stârni un mare interes în următorii ani. Investitorii au întâlnit, în general, un mai mare succes cu înțelegeri mai puțin complexe, implicând întreprinderi mici și mijlocii, private și de stat.⁵⁶⁹

Legea Disputelor Administrative nr. 554/2004 permite oricărui individ sau entitate să acționeze în instanță instituțiile și oficiile administrației publice oricâte ori le-au fost încălcate drepturile printr-un act administrativ sau un refuz nejustificat din partea autorității administrative.

Ceea ce au observat experții pe care i-am consultat este că pe durata recente crize financiare, un anumit comportament tipic din România a devenit cronic. Datorită neajunsurilor bugetare, statul a devenit predispus la adoptarea unor măsuri contrare celor care stimulează creșterea economică, fapt care poate fi

⁵⁶⁸ Declarația de Climat al Investițiilor 2011– România, Biroul de Afaceri Economice, Energetice și de Afaceri, Martie 2011, www.state.gov

⁵⁶⁹ Idem.

ușor observat atunci când luăm în considerare faptul că TVA-ul a fost majorat cu 5 puncte procentuale, cea mai mare creștere din Europa. Astfel, chiar dacă nu putem spune că statul a abuzat de puterile sale, pentru a obține acces la bunurile sau resursele sectorului privat, putem spune că măsurile adoptate au fost contrare intereselor acestuia și că opinia generală este că unele măsuri au îngreunat supraviețuirea pe timpul crizei economice pentru companiile mai mici și au deschis o portiță actorilor economici mai mari, care pot, într-adevăr, influența procesul de elaborare de politici și pot încuraja adoptarea unor măsuri comerciale necinstite.

Independență (practică)

În ce măsură este sectorul de afaceri scutit de imixțiuni externe nedorite în cadrul activității sale, în practică?

Influența coruptă asupra voturilor parlamentare cu privire la legi care să sprijine interesele private a fost identificată de cea mai mare parte dintre respondenți, mai mult de 4 din 10 fiind afectați de această practică. Mai multe alte forme de corupție afectează tot atâtea, sau mai multe, firme, comparativ cu simpla mituire. Într-adevăr, în timp ce efectele mitei pot rezona cel mai puternic cu firme care sunt implicate în astfel de practici, acapararea statului de către interese economice private poate altera însuși mediul în care toate firmele, chiar și cele mai corecte, trebuie să funcționeze.⁵⁷⁰

Un sistem care oferă libertate economică, permite o mai mare diversitate, promovând creativitatea și inovația. În acest context, favoritismul în deciziile oficialilor din guvern reprezintă un alt detractor de la un sistem comercial corect⁵⁷¹. După cum putem vedea din tabelul de mai jos, cu privire la toate problemele referitoare la comportamentul etic atât al firmelor, cât și a liderilor politici și din administrația publică, scorurile sunt foarte scăzute. Acest lucru

⁵⁷⁰ Sondaje de Diagnoză a Corupției din România, analiză realizată de către Banca Mondială, la cererea Guvernului României www.worldbank.org

⁵⁷¹ Raportul Global al Competitivității 2011-2012, World Economic Forum, p. 305

reprezintă o dovadă a echilibrului extrem de fragil, care poate suferi influențe perturbante din ambele părți.

Indicator	Valoare	Poziție / 142
Protecția proprietății intelectuale	3.0	98
Încrederea publică în politicieni	1.9	119
Favoritismul în deciziile oficialilor guvernamentali	2.5	115
Risipa în cheltuielile publice	2.7	107
Comportamentul etic al firmelor	3.4	103
Transparența guvernamentală în elaborarea de politici	2.9	140

Chiar dacă există multe exemple de oficiali guvernamentali care abuzează de funcțiile lor pentru a exploata sectorul privat, este un fapt cunoscut că aceștia din urmă evită, în general, luarea de măsuri împotriva funcționarilor publici care comit aceste abuzuri. Nu există nicio informație sau statistică oficială pe această temă, dar faptul că unele dintre cele mai mari firme de consultanță și practici juridice își publică propriile recomandări cu privire la combaterea abuzurilor ce au loc în timpul unei investigații financiare de rutină, constituie un mesaj clar. Despre cazurile de testare în care a fost necesară intervenția unui consilier juridic, pentru a depune un apel administrativ, merită menționat că în mai multe ocazii, aceleași companii i-au fost pretinse în mod abuziv o serie de sume care ar fi costat-o mai multe milioane de RON, sau până la 10 milioane de USD. Cu toate acestea, adevărul este că cele mai multe întreprinderi mici și mijlocii nu fac față unor astfel de costuri enorme, iar avocații care îi reprezintă mărturisesc că tendința generală este de a evita acționarea în instanță a instituțiilor publice sau a reprezentanților publici, de teama unor repercusiuni suplimentare asupra activității companiei.⁵⁷²

⁵⁷²Interviu.

Transparența (lege)

În ce măsură există prevederi care să asigure transparența în activitățile sectorului de afaceri?

Organizațiile cărora li se cere, conform legii române, să efectueze un audit financiar sunt: (a) companii care au încheiat anul financiar și îndeplinesc criteriile minime (au averi totale de peste 3,65 milioane de euro, au cifra de afaceri de peste 7300000 de euro, au un număr mediu de angajați pe durata anului financiar mai mare sau egal cu 50 (b) companiile publice sau alte corporații de interes public, cum ar fi instituțiile de credit, de asigurări/reasigurări, entitățile reglementate și supervizate de către Comisia de Supervizare a Sistemului de Pensii Private, societăți de brokeraj, entități reglementate și supervizate de către Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, companiile ale căror valori mobiliare sunt acceptate spre tranzacționare pe o piață reglementată, persoane juridice care apar public companies, or other public interest corporations as credit institutions, companii private și de stat, persoane juridice care aparțin unui grup dintr-o societate a cărui lider aplică standardele internaționale financiare de raportare, companii de leasing și alte persoane juridice față de cele menționate mai sus, care primesc burse sau garanții de stat.

Camera de Auditorilor Financiarî Români (CAFR), afiliată Federației Internaționale a Contabililor, este organismul profesional care gestionează, coordonează și autorizează dezvoltarea activității de audit financiar din România. În România, dreptul de a exercita profesia de auditor este acordat de către camera Auditorilor. Contabilii au, de asemenea, un organism asociativ care să le reglementeze activitatea: Corpul Experților Contabili și al Contabililor Autorizați din România – CECCAR. Ca și în cazul auditorilor, există un cod de conduită pe care contabilii trebuie să îl respecte.

Standardele de transparență pentru bursa de valori cere firmelor să depună rapoarte anuale, semi-anuale și „curente” disponibile public, către Comisia Nationala a Valorilor Mobiliare - CNVM și către piețele reglementate. Reglementările secundare, care definesc conținutul rapoartelor, nu au fost emise. Rapoartele semi-anuale trebuie depuse în două luni de la încheierea

perioadei de raportare, iar cele anuale, la patru luni de la încheierea anului. Regulile de listare BSE și Rasdaq stabilesc cerințe de dezvăluire pentru fiecare categorie de listări.⁵⁷³ Rapoartele curente care identifică evenimentele materiale semnificative trebuie depuse în 24 de ore și sunt publicate în Buletinul CNVM și la biroul de informații al CNVM. Conform reglementărilor CNVM, raportul anual trebuie să includă o bilanță contabilă, una de profituri și pierderi, o declarație de cash-flow, o declarație de schimburi în capitalul propriu, note la declarațiile financiare și un raport de audit și trebuie să furnizeze date cu privire la activitățile curente sau propuse ale companiei, cum ar fi o schimbare semnificativă în planul de afaceri sau în structura companiei, în obiectul principal de activitate și în piețele principale, cu privire la principalii furnizori și competitori, la identitatea directorilor, a directorilor executivi, a cenzorilor și auditorilor, la numărul de angajați, la veniturile companiei și a contractele semnificative încheiate pe durate ultimului an.

Transparență (practică)

În ce măsură există transparență în sectorul de afaceri, în practică?

Informațiile generale cu privire la companiile înregistrate, cum ar fi numele directorilor, detaliile de contact sau rapoartele anuale sunt disponibile publicului, dar procesul de obținere a acestor informații poate fi destul de anevoios, întrucât, cel mai probabil, acestea nu sunt disponibile pe site-ul oficial al companiei, sau în cadrul aceluiași serviciu public. Informațiile disponibile la Registrul Comerțului și la CNVM includ statutele companiilor sau articolele de asociere, rapoartele anuale și declarațiile financiare, precum și identitatea directorilor, a personalului executiv important și a cenzorilor. Unii analiști de piață (și raportul RRSC de Contabilitate și Audit) au raportat că informațiile disponibile la Registrul Comerțului sunt învechite, lipsesc sau sunt dificil de obținut.

⁵⁷³ Raportul cu privire la respectarea standardelor și codurilor (ROSC), evaluarea la nivel național a guvernării corporatiste din România, aprilie 2004

Auditul financiar și raportarea sunt aplicate eficient, cu atât mai mult cu cât pentru cei mai mulți agenți, acestea reprezintă o obligație juridică, însă conform companiilor care li se supun și reprezentanților acestora juridici, calitatea acestor audituri este uneori îndoienlincă. Cadrul legislativ și procedura standard sunt mai degrabă vagi, lăsând loc interpretării personale. Structura de proprietate a unei afaceri nu este disponibilă public, nici pe site-ul acesteia oficial și nici pe cele ale registrelor publice.⁵⁷⁴

Rapoartele companiilor cu privire la Responsabilitatea Socială Corporatistă se concentrează, în general, pe aspectele pozitive ale activităților de acest gen și se raportează doar la nivelul de marketing, fără a lua în considerare prima responsabilitate a companiei: aceea de a-și raporta acțiunile într-un mod transparent. Mai mult, chiar dacă există un interes din ce în ce mare cu privire la responsabilitatea socială corporatistă în România, venit atât din partea companiilor, cât și din a publicului larg, segmentul anticorupție nu este prezent printre temele dezbătute public. Companiile utilizează în prezent raportarea cu privire la activitățile de responsabilitate socială corporatistă pentru publicitate suplimentară și se angajază mai mult în misiuni umanitare. Niciuna dintre ele nu face dezvăluiri publice cu privire la lupta pe care o duc împotriva corupției.

Totuși, detectarea și prevenirea fraudelor nu par a fi printre punctele forte ale companiilor românești. Acest lucru este demonstrat în multe ocazii și de asemenea, atestat printr-unul dintre cele mai importante studii de acest fel, Sondajul cu privire la Infrafracțiunile Economice, coordonat de către Pricewaterhouse Coopers (PWC) la nivel global. Conform descoperirilor acestora, o treime dintre incidentele de infracțiuni economice raportate în România sunt descoperite din întâmplare sau prin mijloace care depășesc sfera de influență și control a conducerii și nu prin sisteme și controale anti-fraudă. Această proporție este comparabilă cu procentul de 32 în Europa Centrală și de Est și de 40, la nivel global.⁵⁷⁵

⁵⁷⁴ Interviu.

⁵⁷⁵ Pricewaterhouse Coopers, Economic Crime in a downturn, The 2009 Global Economic Crime Survey, ianuarie 2010, România, www.pwc.com/crimesurvey, p. 6

Având în vedere celelalte descoperiri din raportul PWC, aceste cifre sugerează că:

- În plus față de incidența nedetectată, mai pot exista și cazuri de fraudă detectate, dar neraportate;
- Companiile sunt mai predispuse la fraudă, ca rezultat al impactului crizei economice actuale;
- Declinul în performanța financiară a companiilor poate să fi condus la reducerea bugetelor, restructurare și mai puțină atenție acordată controalelor interne care ar fi detectat, altfel, incidentele de infrafracțiune economică.

Studiul citat⁵⁷⁶ prezintă mai multe probleme relevante cu privire la măsurile companiilor de prevenire a fraudei:

- Aproape 82% dintre companiile românești chestionate au menționat că nu și-au schimbat frecvența evaluărilor riscului de fraudă în ultimele 12 luni, comparativ cu anul precedent.
- În plus, 18% dintre companiile românești nu-și realizaseră o evaluare a riscului de fraudă în ultimele 12 luni.

Ar trebui notat că rezultatele globale au indicat o corelație clară între frecvența evaluării riscului de fraudă și numărul fraudelor detectate⁵⁷⁷.

Responsabilitate (legislație)

În ce măsură există legi și reglementări care să guverneze supervizarea sectorului de afaceri și administrația corporatistă la nivelul companiilor individuale?

Cadrul de guvernare corporatistă din România se bazează pe dreptul civil, cu toate că legislația cu privire la valorile mobiliare a fost influențată de către Legea Companiilor nr. 31/1990, amendată de 17 ori în ultimii 11 ani. Legea Pieței de Capital fixează regulile de bază pentru bursa de valori.

⁵⁷⁶ Ibidem.

⁵⁷⁷ 2011 Indicele Libertății Economice, România, <http://www.heritage.org/Index/Country/Romania>, p. 7

În anii '90, au fost înființate, pentru a crea un mediu adecvat pentru entitățile economice private și independente, instituții precum Registrul Comerțului. Informațiile înregistrate de Registrul Comerțului sunt destul de extensive și reflectă datele care trebuie specificate în actul constitutiv. Totuși, nu toate informațiile pot fi accesate de către public, unele fiind disponibile doar acționarilor. Registrele publice sunt disponibile numai contra cost.

Legea cu privire la valorile mobiliare și bursele de valori, nr. 52/1994, este al doilea pilon al sistemului de administrare al corporațiilor din România, abordând situația specifică a „companiilor publice” – entități de afaceri, care strâng capital prin contribuții publice sau ale cărori valori mobiliare au făcut obiectul unei oferte publice. Asistența primită din partea experților englezi și canadieni a produs o lege modernă, cu un iz de *common law* care nu este întotdeauna congruent cu tradiția juridică românească. Această lege nu numai că guvernează acțiunile corporatiste, ci reglementează și toate valorile mobiliare emise de către Guvern sau autoritățile locale. Intenția este de a facilita finanțarea corporațiilor de afaceri și de a oferi acces public la informații corecte, sigure și exhaustive cu privire la valorile mobiliare tranzacționate pe piață și la companiile emitente. Pe baza legii valorilor mobiliare și a bursei de valori și complementar acesteia, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare – o autoritate de supervizare și reglementare – emite reguli și directive explicative, care tratează fiecare capitol al legii.

Comisia Națională a Valorilor Mobiliare a fost înființată prin legea nr. 52/1994, ca o „autoritate administrativă autonomă”, juridică, supervizând activitățile burselor de valori, intermediatorilor financiari, implementând cerințele de transparență și respectarea de către partenerii de tranzacții externi a reglementărilor comerciale naționale și supervizând preluările. Conform legii publice românești, CNVM nu este subordonată Guvernului, fiind supusă numai controlului parlamentar. Cei cinci membri ai Comisiei sunt numiți de către Parlament pentru un mandat de cinci ani. CNVM a publicat în Monitorul Oficial al României toate reglementările și directivele emise și colaborează adesea cu asociațiile profesionale, în elaborarea de instrucțiuni și reglementări. Cu toate că există unele directive cu privire la informarea regulată a investitorilor cu privire la statutul emitenților de valori mobiliare, informații confidențiale și privilegiate, oferte publice etc., nu există reguli ferme care să determine CNVM

să informeze investitorii în mod prompt și complet. Conform legii valorilor mobiliare, CNVM a fost învestit cu puteri limitate de reglementare. Din acest motiv, CNVM poate autoriza organisme profesionale să-și emită propriile reglementări cu privire la comportamentul operatorilor pe piață, mecanismele de tranzacționare, regulile de contabilitate, sau poate își poate delega o parte dintre prerogativele de monitorizare. CNVM are o autoritate relativ însemnată asupra entităților supervizate și licențiate (brokeri), însă mai limitată asupra emitenților de valori mobiliare și nu are nicio datorie generală de a proteja drepturile acționarilor.

Încă o instituție implicată în mod colateral în investigarea infracțiunilor de corupție este Consiliul Concurenței, o autoritate administrativă autonomă, parte din administrația publică centrală de specialitate, care funcționează în baza atribuțiilor încredințate de legea concurenței nr.21/1996 republicată, cu amendamentele și completările subsecvente. Principalul element de noutate asociat cu această instituție este lupta împotriva corupției din achizițiile publice, prin înființarea Direcției de Licitații și Petiții.

Companiile listate nu sunt obligate să adopte toate cerințele, dar Bursa de Valori București le cere să transmită anual o declarație de conformare sau neconformare la Codul de Governare, în care să justifice de ce compania nu s-a conformat în întregime recomandărilor sale. Deși codul este proiectat pentru companiile listate pe bursa reglementată de valori, principiile pot fi urmate și de companiile Rasdaq. De asemenea, salutăm decizia recentă luată de Bursa de Valori București, de a adopta în mod voluntar principiile stipulate în Codul de Governare Corporatistă, chiar dacă nu este nevoie, deoarece Codul nu este obligatoriu pentru categoria cu care aceasta este listată.

Un alt aspect îngrijorător în ceea ce privește legislația curentă este că managerii și directorii companiilor pot fi și pentru companiile cu răspundere limitată, trebuie să fie, asigurați împotriva potențialelor pierderi pe care ei și compania le pot suferi ca rezultat al prestației administratorului și/sau a directorului executiv. În prezent, practica autorităților fiscale este de a nu permite deductibilitatea costurilor acestor asigurări de răspundere profesională, din calculul venitului impozitabil, doar în măsura în care primele de asigurare sunt incluse în venit și impozitate ca salariu. Acest aspect a fost

adus în discuție de către una dintre cele mai mari companii de audit din Europa, care activează și în România. În opinia lor, personalul de conducere nu se expune unui risc personal, ci unuia inerent atribuțiilor de serviciu. În consecință, interesul de a lua măsuri pentru protejarea delegatului cu mandat oficial din partea companiei este al acesteia și nu al individului. Costurile companiei nu ar trebui considerate un beneficiu personal, adiacent salariului. Compania de audit consideră că primele de asigurare ar trebui să fie deductibile, deoarece au fost contractate în vederea protejării averii și intereselor, fiind astfel cheltuieli realizate în scopul venitului (pentru protejarea acestuia). Inspectorii fiscali au descoperit că asigurările privesc strict administratorii/directorii și au subliniat, conform politicii în cauză, că firma va fi compensată numai dacă a compensat legal asigurații⁵⁷⁸.

Reglementatorul financiar care supervizează companiile este Autoritatea Națională de Administrație Fiscală și sub această instituție, Garda Financiară și Administrațiile Fiscale Județene. Pentru piața de valori, CNVM este organismul de supervizare.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură există o guvernare corporatistă eficientă în companii, în practică?

Unul dintre cele mai importante aspecte aduse la suprafață de către criza economică recentă a fost, până în acest moment, acela că guvernarea corporatistă bazată pe mecanismele de autoreglare, nu a fost foarte eficientă și că e necesar un mai bun management al companiilor, nu numai pentru a reduce probabilitatea unei noi crize, ci și pentru a face companiile mai competitive. Consiliul Investitorilor Străini (CIS) recomandă elaborarea unui cod de guvernare corporatistă, de către un grup divers de persoane care să formeze un Comitet al Codului, în cadrul căruia niciun participant să nu exercite influențe nefaste. Comitetul Codului ar trebui să reprezinte cât mai mulți

⁵⁷⁸Popescu, Camelia, *The deductibility of risk insurance premiums*, Pricewaterhouse Coopers, http://www.pwc.com/ro/en/Publications/PwC_Articles/Curierul_Fiscal/eductibilitateprimeasigurare.ihtml

dintre acționarii de mai sus. El ar trebui să se bucure de un consens extins, în urma unor dezbateri constructive. Ca dovadă a acelui consens, toate companiile care au membri în Comitet ar trebui să adopte Codul.

În ciuda tentativelor juridice recente, companiile listate sunt departe de a avea un management care ia în considerare interesele tuturor acționarilor. Principiile de guvernare corporatistă sunt ignorate de către emitenții mai mici și aplicate cu mare inconsistență de către cei mai mari. Ideea unei administrații cu un grad mare de transparență nu este foarte tentantă pentru administratorii companiilor, cu toate că în mediul de afaceri a circulat ideea în mod insistent în ultimii ani. Dintr-un motiv sau altul, companiile nu consideră o prioritate mutarea în categoria „Plus” pe bursa de valori, care acceptă numai emitenți care și-au însușit aceste principii.⁵⁷⁹

Evaluarea profesionalismului personalului Gărzii Financiare și al Administrației Fiscale Județene nu este cel mai ridicat, existând vulnerabilități importante la corupție care nu au fost evaluate. Pe de altă parte, regulile bursei de valori nefiind obligatorii, organismul de supervizare nu este suficient de eficient, conform opiniei celor intervievați.

Există o problemă importantă de mentalitate în cadrul companiilor românești, care trebuie abordată, dacă se dorește prevenirea fraudelor – oamenii sunt predispuși la fraudare atunci când cred că și alții comit astfel de fapte. Acest lucru accentuează nevoia unei comunicări corporatiste solide și unui „discurs de la vârf” foarte clar, urmat de acțiuni decisive în momentul identificării fraudelor. Într-adevăr, în timp ce 60% dintre companiile române au raportat că trec printr-o perioadă de declin financiar, 56% dintre companii au raportat că numărul fraudelor economice a crescut în ultimele 12 luni, iar 44% au raportat creșteri în costurile fraudei, comparativ cu 43% în Europa Centrală și de Est și 42% la nivel global. În același timp, 66% dintre companiile românești care cad victimă infracțiunilor economice au identificat mai mult de 100 de incidente în ultimele 12 luni⁵⁸⁰. Frauda declarațiilor financiare, însușirea de foloase necuvenite și mita par să fie tipurile predominante de infracțiuni economice

⁵⁷⁹ Interviu.

⁵⁸⁰ Sondajul asupra Infracțiunilor Economice din 2009– România

din România (67% dintre companiile care au raportat infracțiuni economice în ultimele 12 luni au experimentat fraudă în declarațiile fiscale, comparativ cu 80% în Europa Centrală și de est și 63% la nivel global⁵⁸¹).

În cazul infracțiunilor economice comise de către conducere și angajați, 67% dintre companiile românești au concediat făptașii, pe când 44% au intentat procese civile sau penale împotriva acestora. O descoperire nu foarte încurajatoare este aceea că 33% dintre companiile române ori au sancționat principalii făptași doar cu un avertisment, ori nu au luat nicio măsură împotriva acestora. Această rată este mai mare decât cea din Europa Centrală și de Est (25%) și cea globală (23%) și arată o inadecvare și rezistență din partea companiilor românești atunci când vine vorba de răspunsul eficient la fraudă. După cum o arată experiența noastră, conform convenției OECD, oficialii guvernamentali sunt considerați a purta un mare risc de corupție, deoarece ei au abilitatea de a acorda contracte valoroase sau favoruri și sunt, în general, remunerați relativ nesatisfăcător la locul de muncă.

A acționarii minoritari au afirmat că abuzurile comise de cei majoritari (deseori străini), au avut ca rezultat deteriorarea dramatică a performanței financiare a multor companii.

Politica de indulgență este o metodă eficientă de a detecta înțelegerile anticompetitive. Pe scurt, prin intermediul politicii de indulgență, firmele implicate în asemenea practici au ocazia de a beneficia de imunitate completă la amenzi sau de o reducere a acestora. Pentru a beneficia de acest tratament preferențial din partea Consiliului Concurenței, acestea trebuie să inițieze, din proprie inițiativă, cooperarea cu autoritatea română de concurență, trebuie să depună toate informațiile și dovezile existente și să colaboreze pe durata întregii proceduri de investigație. Dacă în urma investigației se concluzionează că organisme ale administrației centrale sau locale au încălcat legea, prin implementarea de reglementări anticompetitive, Consiliul Concurenței cere armonizarea lor cu mediul competitiv. Aceste măsuri par cu atât mai necesare, având în vedere doi indici incluși în Raportul Global de Competitivitate (2011-2012). Conform acestui studiu, ar trebui să fim

⁵⁸¹ Idem.

preocupați de nivelul mare de favoritism din deciziile oficialilor guvernamentali (ocupăm poziția a 115-a, din 142). Acești indicatori arată nivelul ridicat de vulnerabilitate al celor două segmente, care poate pune presiune semnificativă asupra întregului climat de integritate națională⁵⁸².

Mecanisme de integritate (lege)

În ce măsură există mecanisme care să asigure integritatea actorilor din sectorul de afaceri?

Codurile de conduită aplicate întregului sector nu sunt o practică în România. Conform legislației românești, profesiile liberale sunt tratate în mod diferit. Pentru fiecare dintre ele, există o parte specială de legislație, care precizează modul de organizare și funcționare. Una dintre prevederi este obligația de a se alătura organismului oficial de supervizare a activității profesionale a practicanților. Există 32 de coduri de conduită profesională, reglementate de 32 de legi care menționează obligația de a crea și a se supune unui cod de conduită profesională. Aceste coduri sunt comprehensive și acoperă comportamentul individual cu privire la obligațiile generale, obligațiile față de societate, față de interesul public, de client, de profesie, de colegi, de ordinul din care face parte profesionistul și de instituțiile publice. Chiar dacă unele dispoziții fac referire la acțiuni care pot fi asociate cu corupția, aceasta nu este interzisă în mod explicit.

Mediul de afaceri prezintă o tendință clară printre companiile multinaționale active în România, de a importa codurile de etică din țările de origine și de a le traduce, fără o analiză amănunțită a condițiilor locale de afaceri. Acest lucru poate fi considerat un semn al lipsei intenției de a le pune în practică. Cu excepția instituțiilor financiare, cum ar fi băncile și companiile de asigurări, cei mai mulți agenți economici nu au departamente specializate de conformitate, care să supervizeze climatul de integritate și departamentul care se ocupă cu aplicarea codului de conduită este, deseori, cel de resurse umane, lucru care

⁵⁸² Raportul Global de Competitivitate, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf.

lasă ușa deschisă deciziilor arbitrare și corupției. O altă problemă este absența unor mecanisme bine construite de avertizare de corupție, care să ofere protecție avertizorilor și să-i motiveze să acționeze. Adesea, cu toate că angajatul a decis să raporteze o acțiune de corupție, acesta renunță la acuzații înaintea luării oricărei măsuri împotriva vinovatului, deoarece se teme de repercusiunile la locul de muncă sau de posibilitatea pierderii slujbei.

Cu toate că aceste coduri de conduită nu s-au răspândit în toate sectoarele și că uneori, cele care există nu cuprind un angajament anticorupție, legislația în acest domeniu, în special codul penal și legea penală specială, este comprehensivă și se aplică tuturor indivizilor și companiilor publice sau private și tuturor cetățenilor români, inclusiv celor care desfășoară afaceri în afara țării.

Până în acest moment, celor care licitează pentru contracte publice nu li se cere să aibă niciun fel de programe de etică, principiile de afaceri și pactele de integritate nefiind implementate în România. Cu toate că au fost făcute tentative de a convinge companiile să accepte de bună voie coduri de conduită corporatiste, există încă sectoare întregi care opun rezistență, adoptând doar unele principii, fără a crea și mecanisme de implementare pentru acestea. Ofițerul șef de conformitate este un post înființat numai în ariile în care vigilența cu privire la infracțiunile economice de orice fel este foarte mare, sau acolo unde compania are interesul de a colabora cu alte companii străine, care le cer să aibă un sistem de integritate eficient.

Mecanisme de integritate (practică)

În ce măsură este asigurată integritatea actorilor din sectorul de afaceri, în practică?

În prezent, tendința generală este de a implementa doar codul de conduită, ca mesaj public cu privire la integritatea companiei, însă lipsa transparenței cu privire la conținutul acestor coduri este un indicator clar al angajamentului slab față de valorile promovate. În al doilea rând, organizarea structurilor de

conformitate nu lasă, adesea, nicio posibilitate de a lua atitudine împotriva conducerii înalte, cum ar fi a președintelui companiei sau a consiliului director. Conform Raportului de Competitivitate Globală, sistemul național de integritate al României are scoruri scăzute pe toți indicatorii care ar sugera un mediu de afaceri curat. Subliniem aici trei indicatori deosebit de importanți pentru cercetarea noastră, reprezentând poziția României într-o ierarhie alcătuită din 141 de țări: transparența elaborării de politici (140), favoritismul în deciziile oficialilor guvernamentali (115) și comportamentul etic al firmelor (103). Luând în considerare poziția foarte joasă ocupată în toate aceste aspecte, faptul că am ocupat locul al 63-lea în ceea ce privește acordarea de mită și plăți neregulate sugerează că, de fapt, aceasta nu este numai o problemă de mită, ci aici, corupția reprezintă și un mod de a servi interese, în schimbul unor bunuri imateriale, precum puterea în procesul decizional și promovarea altor interese decât a celui public.

Cu toate astea, informația este inconsistentă cu descoperirile DNA. Conform Raportului de Activitate al DNA, din 2010, numai 3 dintre cele 220 de cazuri puse sub acuzare au avut în centru persoane juridice. Luând în considerare infracțiunile de corupție și cele asimilate acestora, toate înfăptuite cu implicarea clară a sectorului de afaceri, raportul DNA menționează în continuare că, în urma investigațiilor, infracțiunile au fost trimise în instanță astfel: 96 pentru evaziune fiscală, 17 pentru spălare de bani. În 2010, tribunalele au decis condamnarea definitivă a 11 directori/președinți de companii comerciale și 32 de asociați sau administratori ai acestora, un președinte al unei Companii de Investiții Financiare SIF, un președinte de bancă, 3 manageri ai unor companii naționale sau regii autonome. Evaziunea fiscală a fost comisă, în special, în timpul unor operații cu produse accizabile, precum tutunul, țigetele, produse energetice, cereale, colectarea deșeurilor, achizițiile de marfă intercomunitare, importul de marfă sau operațiuni accizabile cu alcool.⁵⁸³

Politicile de avertizare de corupție sunt rare sau inexistente în cazul multor companii, unde angajații se abțin, de multe ori, de la avizarea ofițerului de conformitate, de teama pierderii slujbei sau suferirii altor tipuri de consecințe.

⁵⁸³ Direcția Națională Anticorupție, Raport de activitate 2010, Rezumat, p. 22, www.pna.ro.

Nu există o listă neagră publică a companiilor care sunt sau au fost implicate în practici de corupție și spălare de bani, însă am avut confirmarea din partea mai multor companii străine mari, prezente în România, care, conformându-se la propria legislație națională, au cerut partenerilor de afaceri să certifice că au coduri de conduită, cerință obligatorie pentru începerea oricărei colaborări. Tendința până în acest moment a fost de a convinge companiile individuale să implementeze mecanisme de integritate, fie prin politici de colaborare, prin legislație, pentru unele profesii liberale sau prin participarea la sectorul Plus al Bursei de Valori București. Totuși, în prezent, pactele de integritate sunt o noutate în România, iar Transparency International – Romania a demarat un proiect național care urmărește să convingă cât mai mulți reprezentanți ai sectorului de afaceri să semneze 5 astfel de pacte. Cu toate acestea, din numeroase consultări avute cu companiile, reiese că acestea privesc corupția doar ca pe un factor exogen. De asemenea, cursurile de formare pe probleme de integritate sunt o practică curentă numai pentru companiile de mare risc, precum băncile și firmele de asigurări, sau în companiile multinaționale și mai puțin sau deloc în marile companii românești. Trainingurile de integritate nu reprezintă o prioritate pentru companiile mici și medii.

Pentru a concluziona cu privire la problema integrității celor care lucrează în sectorul de afaceri, legislația națională este comprehensivă, însă, în general, fără a ținti în mod direct afacerile și oferă motivații pentru demascarea faptelor de corupție, dar instituțiile care se ocupă cu monitorizarea și investigarea acestora sunt copleșite de cantitatea mare de cazuri, provenite atât din sectorul public, cât și din cel privat. În aceste condiții, existența mecanismelor de integritate în cadrul mai multor companii ar contribui foarte mult la eficientizarea structurilor statului și ar ajuta la prevenirea acțiunilor care lezează reputația și situația financiară a companiilor, prin identificarea situațiilor de risc.

Implicarea în politicile anti-corupție

În ce măsură este sectorul de afaceri activ în cererea implicării guvernului cu privire la politicile anti-corupție?

Chiar dacă există un interes crescut pentru RSC în România, venit atât din partea companiilor, cât și a publicului larg, segmentul anticorupție nu este prezent între temele dezbătute public. Companiile utilizează, în prezent, RSC-ul, pentru a genera publicitate suplimentară și se concentrează mai degrabă pe misiuni umanitare. Niciuna dintre ele nu face dezvăluiri publice cu privire la lupta lor împotriva corupției.

Totuși, unii dintre reprezentanții sectorului privat din România, printre care și Consiliul Investitorilor Străini (CIS), au sesizat un interes ridicat al presei, a opiniei publice și a Guvernului, cu privire la această problemă, având în vedere că un nivel ridicat de corupție a fost unul dintre primele motive invocate de către statele membre UE care s-au opus intrării României în Spațiul Schengen. În unele orașe mai mari din România, asociații ale unor firme străine, care reunesc un număr considerabil de mare de membri, au făcut apeluri publice către Guvern, să trateze problema corupției. Ambasada S.U.A. în România a făcut și o recomandare publică pentru persoanele juridice implicate într-o afacere, să ia în considerare alăturarea la aceste asociații, datorită faptului că ele permit posibilitatea reclamării ca grup a practicilor specifice de corupție.⁵⁸⁴

Ca răspuns la îngrijorările exprimate de membrii CIS, Ministerul de Finanțe (MF) a luat măsuri pentru îmbunătățirea procesului de consultare, cu privire la reglementările fiscale, prin înființarea unor grupuri de lucru compuse din oficiali ai Ministerului și reprezentanți ai sectorului privat, pentru a discuta fiecare secțiune a Codului Fiscal și normele conexe. Cu toate acestea, mai recent, inițiativa Camerei Americane a Comerțului în România (AmCham Romania) și CIS de a propune unele modificări la Codul fiscal nu a fost întâmpinată cu același entuziasm de către oficialii publici. Un alt exemplu de asociații ale oamenilor de afaceri, care cer Guvernului să ia măsuri împotriva corupției

⁵⁸⁴ *Maintaining growth, A report by the Foreign Investors Council*, Februarie 2009, București, p. 11, <http://www.fic.ro/whitebook/whitebook.html>.

este un interviu oferit de Președintele Camerei Româno-Britanice de Comerț, Raymond Braden, care a afirmat că în România, corupția e „scandaloasă”, afectându-i activitățile curente⁵⁸⁵.

UN Global Compact nu a fost foarte intens promovată pe plan local și nu multe instituții au adoptat cele 10 principii pe care le promovează. Până în acest moment, numai 10 instituții românești fac parte din UN Global Compact, 7 dintre care sunt companii de afaceri, 8 sunt ONG-uri, iar una este o instituție academică.

Sprrijin pentru/participare alături de societatea civilă

În ce măsură sectorul de afaceri participă alături de/ofere sprrijin societății civile, în misiunea sa de combatere a corupției?

Este destul de dificil să faci o evaluare a implicării afacerilor în campanii coordonate de organizații ale societății civile în general, în special datorită faptului că cele mai multe își țin sursele de finanțare secrete, dar putem afirma deschis că Transparency International – Romania a beneficiat de sprrijinul unor companii importante în campaniile sale trecute și prezente, cu privire la integritatea corporatistă. RSC-ul este un tip relativ nou de activitate de creștere a conștientizării și în prezent, se concentrează pe misiuni umanitare, dedicate, predominant, cauzelor nobile, cum ar fi ajutarea copiilor nevoiași, construirea de centre de sănătate și protejarea naturii, cauze care au o priză mai mare la public.

Totuși, implicarea afacerilor în parteneriate anticorupție, împreună cu societatea civilă, este încă scăzută în rândul companiilor și al reprezentanților sectorului privat. Exemplele sunt rare. În timpul unui concurs recent, numit „Restart Romania”, s-a format un parteneriat între Ambasada Statelor Unite și alți agenți importanți, precum Cisco, Microsoft, Trustul Caritabil Americano-

⁵⁸⁵ *British investors say corruption is scandalous in Romania*, Romanian Times, 12.07.2011, http://www.romaniantimes.at/news/Business/2011-07-12/15804/British_investors_say_corruption_is_scandalous_in_Romania.

Francez, Fundația Româno-Americană și multe alte companii, care au solicitat persoanelor fizice sau juridice să trimită idei de proiecte cu privire la îmbunătățirea democrației din România, prima evaluare aparținând comunității, iar ei alegând 10 proiecte pentru finală. Dintre aceste proiecte, nu mai puțin de 6 erau legate în mod direct sau prin asociere de ideea de luptă împotriva corupției. Acesta este cel mai bun sondaj realizat recent pentru a dovedi interesul oamenilor cu privire la combaterea corupției și implicarea lor în corectarea problemei.⁵⁸⁶

⁵⁸⁶ <http://restartromania.netsquared.org>.

7. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În ansamblu, Sistemul Național de Integritate al României are o performanță medie. Aderarea la Uniunea Europeană a determinat întărirea sistemului de integritate, dar criza economică, afectând resursele și independența instituțiilor, a determinat înmulțirea vulnerabilităților la toate nivelele.

În acest context, Transparency International România profită de oportunitate pentru a reitera recomandările generale pentru sistemul național de integritate:

- Pentru pilonii Legislativ și Executiv
 - Reducerea utilizării mecanismelor decizionale de urgență.
 - Intarirea mecanismelor de asigurare a raspunderii pentru fraudă si corupție.
 - Introducerea mecanismului periodic de evaluare a impactului pentru toate politicile publice.
- Pentru pilonul Judiciarului
 - Unificarea practicii judiciare.
 - Asigurarea responsabilității magistraților la timp și într-o manieră obiectivă, respectând independența justiției și asigurând imparțialitatea deciziilor.
- Pentru pilonul sectorului public
 - Instituțiile ar trebui să elaboreze, să implementeze și să mențină proceduri puternice, care sa fie proporționale cu riscurile și dimensionate in funcție de resursele și complexitatea organizației.
 - Nivelul superior al conducerii pe fiecare palier de administrație ar trebui să angajeze și să supravegheze punerea în aplicare unei politici de toleranță zero la corupție, recunoscând faptul că mita este contrară valorilor

fundamentale de integritate, transparență și responsabilitate și ca aceasta subminează eficacitatea organizațională. Politicile „anti-mita” și proceduri nu vor fi eficiente dacă nu există un mesaj clar dat de administrație de la nivelul cel mai înalt, că mita nu este tolerată. Trebuie să existe un angajament la nivel de top care presupune de asemenea ca cei din ierarhia superioară a administrației să conducă prin puterea exemplului.

- Un angajament ferm de combatere a corupției în serviciile publice oferite cetățenilor: sănătate, educație, asistență socială, utilități publice și dezvoltarea unor strategii specifice pentru acestea.
- Standardizarea procedurilor administrative în administrația publică centrală și uniformizarea structurilor organizatorice.
- Introducerea unui sistem unitar de management al calității în structurile administrației centrale și locale.
- Evaluarea anuală a vulnerabilităților la corupție a autorităților și instituțiilor publice.
- Adoptarea pactelor de integritate la nivelul tuturor autorităților contractante.
- Introducerea mecanismelor de bonificare a ofertanților care au adoptat principiile etice și de integritate în afaceri.
- Plata serviciilor sau bunurilor achiziționate pe baza certificării independente a îndeplinirii obligațiilor contractuale.
- Creșterea standardului de motivare a deciziilor administrative.
- Introducerea unui sistem de black-list pentru participarea la achiziții publice a companiilor care nu își îndeplinesc obligațiile contractuale în alte contracte.
- Dezvoltarea curriculei referitoare la Etica și Integritate, în instituțiile de învățământ cu profil în administrație publică,

sociologie, științe politice, precum și cele de învățământ mediu care au ca profil furnizarea de servicii sociale.

- Pentru agențiile de aplicare a legii – Poliția
 - Asigurarea unui standard de transparență pentru deciziile și documentele gestionate de instituțiile de aplicare a legii.
 - Asigurarea unui sistem cuprinzător și obiectiv pentru angajarea în instituții și promovarea personalului, astfel încât să se evite nepotismul și să se asigure performanța.
- Pentru organismele de management electoral
 - Stabilizarea și codificarea legislației electorale și un angajament ferm la nivelul legislativului și executivului pentru nemodificarea legislației electorale cu mai puțin de un an înainte de alegeri, conform standardelor europene.
 - Implementarea unui sistem de raportare și monitorizare a programelor de campanie și a cheltuielilor aferente programelor.
 - Implementarea unui sistem de control pentru contribuțiile în natura pentru partidele politice.
 - Asigurarea independenței și profesionalismului președinților secțiilor de votare.
- Pentru agențiile anticorupție
 - Instituirea în mod neechivoc a unui regim de drept public în materia condițiilor de exercitare a funcțiilor și demnităților publice, în condițiile principiului proporționalității. Reglementarea în acest sens a unui regim contravențional mai clar în privința regimului de declarare a averilor și intereselor, precum și a incompatibilităților concrete, care să interzică alte surse de venit decât salariul/indemnizația, în vederea realizării raportului de concordanță cu prevederile art. 44 (9) din Constituție.

- DNA va stabili un set de mecanisme de individualizare a faptei și făptuitorului adecvate, pentru a stabili cererile de sancționare înaintate instanței și pentru a crește celeritatea în investigarea dosarelor de mare corupție. Întărirea mecanismului de sancționare va fi însoțită de centralizarea dosarelor instrumentate și o politică internă de informare și mediatizare a modului de instrumentare și judecare a dosarelor de corupție, pentru a spori eficacitatea și obiectivitatea demersurilor.
- Pentru Curtea de Conturi
 - Revenirea la competența de control a Curții de conturi, în paralel cu cea de audit extern delegat, și stabilirea politicilor de abordare complementară și diferențiată a celor două atribuții principale ce îi revin. Îmbunătățirea politicii de relații publice și promovarea activă a parteneriatului cu organizații ale societății civile și cu presa.
 - Creșterea independenței auditorilor publici interni.
- Pentru partidele politice
 - Partidele nu vor oferi, direct sau prin intermediari, beneficii și stimulente alegătorilor pentru votul oferit. Partidele se vor limita să-și desfășoare campania electorală bazându-se pe mesaje pozitive privind calitatea programelor și candidaților propuși.
 - Partidele vor descuraja, sub sancțiunea excluderii, proprii reprezentanți la nivel local să însoțească beneficiile plătite ca ajutoare și asistență socială de orice mesaj electoral, recunoscând că această practică este un tip indirect de cumpărare de voturi.
 - Partidele nu vor angaja militanți care să transporte și să conducă la urne alegătorii, recunoscând că această practică prezintă o vulnerabilitate majoră pentru cumpărarea directă de voturi.

- Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea nu pot fi transparent înregistrate și raportate Autorității Electorale Permanente.
 - Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea sunt condiționate de oferirea către donatori sau sponsori a unor contracte din fonduri publice.
 - Partidele nu vor accepta donații sau sponsorizări dacă acestea provin din surse ilegale.
 - Partidele vor face publice listele donatorilor lor, pentru a permite alegătorilor și societății civile să monitorizeze finanțarea partidelor. De asemenea, partidele vor prezenta atât Autorității Electorale Permanente, cât și societății civile, programul și acțiunile programate pentru campania electorală, permițând astfel autorităților și alegătorilor să monitorizeze cheltuielile înregistrate de partidele politice. Prin aceste acțiuni partidele recunosc că transparența este o garanție fundamentală a integrității lor.
 - Partidele vor semnală, autorităților abilitate și societății civile, orice neregulă pe care o observă în desfășurarea procesului electoral
- Pentru sectorul privat
 - Structurile corporatiste ar trebui să fie transparente, inclusiv prin dezvăluirea tuturor filialelor
 - Angajamentele anti-corupție și de transparență deja existente ar trebui să fie verificabile de către o terță parte independentă
 - Raportările companiilor privind programele anticorupție ar trebui să respecte standardele internaționale, cum ar fi Global Compact al ONU – în special cel de-al zecelea principiu al Global Compact (anti-corupția)

- Ar trebui să fie publicate detalii complete despre domeniile de acțiune ale companiilor, împreună cu conturile de profit și pierdere ale acestora, cu transferurile realizate către guverne și comunități locale
- Politicile și deciziile privind contribuțiile politice ar trebui să fie adoptate de către consiliul de conducere al companiei în consultare cu acționarii săi
- Contribuțiile politice și pentru lobby ar trebui să fie incluse în raportarea corporatistă
- Riscurile corupției trebuie să fie analizate pe tot parcursul lanțurilor de aprovizionare și distribuție ale companiilor
- Companiile ar trebui să aibă dovadă de diligență în evaluarea posibilităților contractanților și furnizorilor, pentru a se asigura că acestea au programe anti-mită eficiente
- Companiile ar trebui să facă cunoscute politicile lor anti-mită contractanților și furnizorilor lor, și să ceară în contracte standarde echivalente din partea acestora
- Companiile ar trebui să se alătorească și să participe activ la inițiative anti-corupție colective și la procesele cu mai multe părți interesate de la nivel sectorial
- Companiile ar trebui să încurajeze și să raporteze avertizorii de integritate care trec prin sau sunt martori la corupție să semnaleze astfel de situații prin intermediul unor politici și proceduri eficiente de protecție a avertizorilor de integritate.

8. BIBLIOGRAFIE

Cărti si articole

ACKERMAN, Rose, Susan *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ANECHIARICO, L. W. J. C et al., *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Den Haag: Bju Legal Publishers, 2008.

BADESCU, Gabriel, Sum, Paul E., Uslaner, Eric M., "Civil Society Development and Democratic Values in Romania and Moldova", in: *East European Politics and Societies*, Vol. 18, No. 2, 2004.

BARBU, Daniel, *Politica pentru barbari*, Nemira, București, 2009.

FIORAMONTI, Lorenzo, V. Finn Heinrich "How Civil Society Influences Policy: A Comparative Analysis of the CIVICUS Civil Society Index in Post-Communist Europe", *CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation*, available at <http://www.civicus.org/new/media/CIVICUS.ODI.Fioramonti.Heinrich.pdf>.

FULTON, L., *Worker representation in Europe*, Labor Research Department and ETUI-REHS: 2007, available at <http://www.worker-participation.eu/national-industrial-relations/countries/romania/trade-unions#ftn2>

HEAD, Brown and Connors (eds.) *Promoting Integrity*, Surrey: Ashgate, 2008.

JOWITT, Ken, „Moștenirea leninistă”, in Vladimir TISMĂNEANU (coord.), *Revoluțiile din 1989. Între trecut și viitor*, Polirom, Iași, 1999, trad. Cristina și Dragoș Petrescu, p. 233. De asemea, Katherine VERDERY, „What was socialism and why did it fall?”, în *Contention*, Vol. 3. Nr. 1, 1993.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina, "Democratization Without Decommunization in the Balkans", 2006. URL: http://www.hertie-school.org/binaries/addon/399_democratization_without_decommunization.pdf

MUNTEAN, Aurelian “Romanian Civil Society and Its Active Role in the 2004 Elections: From Monitoring to Blackmail Potential” Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science, 2005.

PAVEL, Dan, „*Nu putem reuși decât împreună!*”. *O istorie analitică a Convenției Democratice (1989-2000)*, Iași, Editura Polirom, 2003.

PREDA, Cristian, Sorina Soare, *Regimul, partidele si sistemul politic din Romania*, Nemira, 2008

STANCIUGELU, Stefan, Andrei Taranu, *Resursele puterii. Statul neopatrimonial in Romania*, Bastion, Timisoara, 2009.

TRIF, Aurora, “Overview of industrial relations in Romania”, *South-East Europe Review*, 2/2004, available at [www.boeckler.de/.../South East Europe Review 2004 02 trif.pdf](http://www.boeckler.de/.../South%20East%20Europe%20Review%202004%2002%20trif.pdf).

Rapoarte, studii și indici

Agenția Națională de Administrare Fiscală, *Raport semestrial privind respectarea normelor de conduită a funcționarilor publici, standardele etice și implementarea procedurilor disciplinare pentru semestrul al ii-lea al anului 2010*,

<http://www.ina.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2011/Raport%20cond%20%20II%202010.pdf>.

Amnesty International, *Romania: Mind the legal gap: Roma and the right to housing in Romania*, June 2011, Available at:

<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR39/004/2011/en>.

Asociația Pro Democrația, *rapoarte de observare a alegerilor 2004-2009*.

Available at: <http://www.apd.ro/publicatii.php>.

Asociația Pro Democrația, *Your Silence Is Expensive! Campaign for a Clean Local Public Administration*, 2008. Available at:

<http://www.apd.ro/proiect.php?id=43>.

Bertelsmann Transformation Index. 2010 Romania Country Report. Available at: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports/laendergutachten/eastern-central-and-southeastern-europe/romania/#difficulty>.

CEDO, *Analysis of statistics 2010*, January 2011. Available at: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0A35997B-B907-4A38-85F4-A93113A78F10/0/Analysis_of_statistics_2010.pdf.

Centrul pentru resurse Juridice, *Percepția asupra corupției în administrația publică locală*, Evolve Group, București, 2006. Available at: <http://www.crj.ro/Perceptia-asupra-coruptiei-in-administratia-publica-locala/>.

Freedom House rating on the freedom of press, 2010. Available at: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010>.

Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), *Dialogue for Civil Society. Report on the state of civil society in Romania 2005*. Available at: <http://www.fdsc.ro/documente/16.pdf>.

Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (CSDF), *Romania 20101. Civil Society. Profile, Trends and Challenges*. Available at <http://www.fdsc.ro/pagini/cercetare.php>.

Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (CSDF), *Nongovernmental organizations' involvement in the accession and absorption of structural funds*, Bucharest 2010. Available at: <http://www.fdsc.ro/pagini/cercetare.php>.

Fundația Soros, *Barometrede Opinie Publică*, 2007. Available at: <http://www.soros.ro/ro/publicatii.php?cat=2#>.

General Confederation of the Romanian Industrial Employers (UGIR-1903), *Trade Unions and Employers Unions in Romania*. Available at http://www.ugir1903.ro/download/sindicat_si_patronate_in_Romania.pdf.

GRECO (the Group of States Against Corruption) of the CoE. Reports available at: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp.

Heritage Foundation, *2011 Index of Economic Freedom*, Romania. Available at: <http://www.heritage.org/Index/Country/Romania>.

Human Development Report 2010. Available at: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf.

Institutul pentru Cercetarea Calității Vieții, *Valorile Românilor*, 2009. Available at: http://www.iccv.ro/valori/newsletter/NLVR_NO_5.pdf.

Minority Rights Group International, *The online directory of minorities and indigenous peoples*, 2010. Available at: <http://www.minorityrights.org/3521/romania/romania-overview.html>.

OECD, *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Paris: OECD publishing, 2005. Available at: http://www.oecd.org/document/19/0,3746,en_2649_34135_35822611_1_1_1_1,00.html.

OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission Final Report*, 17 February 2010. Available at: <http://www.osce.org/odihr/elections/romania/41532>.

OSCE/ODHIR Assessment Mission Report, 2004. Available at www.osce.org/odihr/elections/romania/41455.

ROMANICRISS *Prezentare cazuri de incalcare a drepturilor omului in Romania*, 2009. Available at: http://www.romanicriss.org/Annex%2012%20Rap%20dr%20omului_RCRISS10_dec09.pdf.

Pricewaterhouse Coopers, *Economic Crime in a downturn, The 2009 Global Economic Crime Survey*, January 2010, Romania. Available at: www.pwc.com/crimesurvey.

Transparency international, *Global Corruption Barometer 2010*. Available at: http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/index_en.html.

Transparency International, *Indicele de Percepție al Corupției* 2010, Available at:
http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2010/index.html.

Transparency International România, *Raportul Național asupra Corupției*, mai 2010, București, Available at:
http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/national_coruptie/2011/RNC2011.pdf.

Transparency International România, *Studiul asupra Sistemului Național de Integritate*, realizat în 2009 și lansat în 2010. Available at:
http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/sistemul_national_de_integritate/NIS2010.pdf.

Transparency International România, *Alternativa la tăcere*, 2010. Available at:
http://www.transparency.org.ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiect_1/index.html, <http://www.avertizori.ro/MATERIALE/Alternativa.pdf>.

Worldbank, *Ease of doing business Index*, 2011. Available at: <http://ease-doing-business.findthebest.com/d/d/Romania>.

Worldwide Governance Indicators (WGI) project, 2011. Available at:
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

Legislație (legile de bază)

Nivel european

Mechanism for Cooperation and Verification- The European Commission Decision of 13 December 2006. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:354:0056:0057:EN:PDF>.

MCV reports. Available at:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/progress_reports_en.htm

Nivel național

Constituția României

Regulamentul Camerei Deputaților

Regulamentul Senatului

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public

Legea nr. 53/2003 privind transparența decizională

Statutul funcționarului public, Legea nr. 188/1999

Statutul funcționarului public cu statut special, Legea nr. 293/2004

Lege privind responsabilitatea ministerială, Legea nr. 115/1999

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.

Lege nr. 115/1996 privind declararea și controlul averii demnitarilor, magistratilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii

Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale

Legea nr. 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

Ordonanta de urgenta nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achizitie publica, a contractelor de concesiune de lucrari publice si a contractelor de concesiune de servicii

Ordonanța Guvernului nr. 26 din 30.01.2000 cu privire la asociații și fundații

Web resources

www.cdep.ro

www.senat.ro

www.guv.ro

www.ccr.ro

www.presidency.ro

www.scj.ro

www.csm1909.ro

www.mpublic.ro

www.anfp.gov.ro

www.anrmap.ro

www.igpr.ro

www.roaep.ro

www.avp.ro

www.curteadeconturi.ro

www.integritate.eu

www.pna.ro

www.mai-dga.ro

www.apd.ro

www.activewatch.ro

www.crj.ro

www.cji.ro

www.opriticodurile.ro

