

## România

### Indicele de Percepție a Corupției 2007: 3,7 (locul 69 din 180 de țări)

#### Convenții

Convenția Civilă a Consiliului Europei privind Corupția (semnată de România în noiembrie 1999 și ratificată în aprilie 2002)

Convenția Penală a Consiliului Europei privind Corupția (semnată de România în ianuarie 1999 și ratificată în iulie 2002)

Convenția ONU Împotriva Corupției (semnată de România decembrie 2003 și ratificată în noiembrie 2004)

Convenția ONU împotriva Crimei Organizate Transfrontaliere (semnată de România în decembrie 2000 și ratificată în decembrie 2002)

### Schimbări legislative și instituționale

● În 2006 au avut loc două **modificări** importante ale **Legii privind liberul acces la informațiile de interes public**<sup>1</sup>. Sfera de aplicare a legii a fost extinsă dincolo de autoritățile care gestionează finanțele publice, pentru a include companiile naționale, precum și orice societate comercială aflată sub autoritatea unei autorități publice centrale sau locale la care statul român sau, după caz, o unitate administrativ-teritorială, este acționar unic sau majoritar. Alte modificări exclud de la liberul acces al cetățenilor informațiile cu privire la activități comerciale și financiare care ar putea dăuna concurenței loiale sau ar pune în pericol proprietatea intelectuală<sup>2</sup>. În fine, alte schimbări legislative<sup>3</sup> explicitează accesul la informații, specificând că orice autoritate contractantă are obligația să pună la dispoziția celor interesați contractele de achiziții publice, eliminând procedura inserării de clauze de confidențialitate în

astfel de contracte.

● În iulie 2006 **Parlamentul a modificat Codul Penal în sensul incriminării conflictelor de interese** (vezi mai jos).<sup>4</sup> Aceasta creează o problemă gravă de aplicare, în special în ceea ce privește culegerea probelor cu privire la intenție (în formularea prezentă, textul legal solicită procurorilor să probeze faptul că persoana sub investigație *știa* că era în conflict de interese și a participat în mod activ la decizia care i-a adus beneficii). Textul diferă, de asemenea, de legea administrativă,<sup>5</sup> care definește mai strict conflictul de interese. Noul cod penal nu anulează în mod automat deciziile luate în condițiile unui conflict de interese. În mod derutant, atât prevederile legale administrative, cât și cele penale sunt aplicabile simultan, astfel încât un funcționar public ar putea fi sancționat penal pentru conflict de interese, dar victima unei decizii administrative emise în condițiile unui conflict de interese ar fi nevoită să înceapă un proces civil pentru a obține reparații.

<sup>1</sup> Legea nr. 544/2001.

<sup>2</sup> Legea nr. 371/2006, modifica art. 12, alin. 1, lit. c al Legii nr. 544/2001.

<sup>3</sup> Legea nr. 380/2006.

<sup>4</sup> Legea nr. 278/2006.

<sup>5</sup> Legea nr. 161/2003.

● Modificările la Codul Penal<sup>6</sup> **au introdus, de asemenea, prevederi referitoare la răspunderea penală pentru persoane juridice.** Cu excepția statului, a autorităților și a instituțiilor publice din domenii din afara sectorului de activitate privată, noua reglementare prevede că persoane juridice cum ar fi societăți comerciale, sindicate și fundații sunt responsabile din punct de vedere penal. Prevederea se aplică numai cu privire la infracțiunile de dare de mită și de trafic de influență; toate celelalte încălcări ale legii presupun ca subiect activ o persoană fizică. Adoptarea acestei dispoziții face parte din o serie de măsuri luate în vederea transpunerii în legislația internă a Convenției Penale a Consiliului Europei privind Corupția și a fost în mod expres solicitată de Raportul de evaluare cu privire la România din Runda a doua de evaluări GRECO, publicat în octombrie 2005.<sup>7</sup>

● Noua Lege privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, adoptată în iulie 2006,<sup>8</sup> **extinde obligațiile partidelor politice de a își declara veniturile și cheltuielile,** stipulând necesitatea publicării cuantumului contribuțiilor membrilor, precum și a veniturilor provenite din alte surse. Totodată, formatul de raportare a cheltuielilor devine mai strict, datorită unei noi definiții a materialelor de propagandă electorală, între care sunt incluse costurile materialelor scrise, video, sau audio. O altă modificare pozitivă este reprezentată de adoptarea unui sistem mai clar de primire și evidențiere pentru donații, moșteniri și contribuții electorale. Limitele financiare rămân neschimbate, însă depășirea acestora este mai dificilă, iar reducerile de preț pentru bunuri sau servicii sunt acum considerate ca fiind donații. Ceva

---

<sup>6</sup> Legea nr. 278/2006.

<sup>7</sup> Grupul de State împotriva Corupției (GRECO), Runda a doua de evaluări. Raport de evaluare cu privire la România, aprobat la a 25-a Adunare Plenară, Strasbourg, 10-14 octombrie 2005.

<sup>8</sup> Legea nr. 334/2006.

mai îngrijorătoare a fost decizia Guvernului de a întârzia aplicarea legii. În ianuarie 2007 guvernul a amânat aplicarea mai multor prevederi până în iulie 2007.<sup>9</sup>

● Activitatea **Direcției Generale Anticorupție (DGA)**, corp de investigație din cadrul Ministerului Internelor și reformei Administrative, **a fost subminată în martie 2007, când directorul său a demisionat ca urmare a controlului asupra DGA, derulat ilegal de corpul de control al Ministerului.** Legea care reglementează DGA impune o evaluare independentă a performanței la cererea ministrului. Directorul DGA este, însă, un magistrat, ceea ce înseamnă ca analiza ține de jurisdicția Consiliului Superior de Magistrați (CSM). Ministerul, în loc de aceasta, a supus DGA controlului exercitat de propriile structuri specializate, care includeau la momentul respectiv reprezentanți aflați sub investigație de către DGA, ceea ce constituie un conflict de interese clar.

● În ciuda activității intensive a Direcției Naționale Anticorupție (DNA), **justiția nu a produs încă condamnări în cazuri de mare corupție.** Și mai îngrijorătoare este practica recentă în care se face remarcat numărul mare de sentințe cu suspendarea condiționată a executării pedepsei în procesele de mare corupție, reducând astfel sancțiunea la o simplă mențiune în cazierul judiciar al persoanei respective. În absența acțiunii decisive a justiției, cazurile de mare corupție sunt tratate mai degrabă în presă, decât la tribunal.<sup>10</sup>

### Agencia Națională de Integritate

Luna mai 2007 a marcat în sfârșit aprobarea unei legi îndelung așteptate, prin care se înființează o agenție independentă

---

<sup>9</sup> Ordonanța de Urgență nr. 1/2007.

<sup>10</sup> Vezi și Raportul Național asupra Corupției 2007 (București: TI România, 2007).

anticorupție. Agenția Națională de Integritate (ANI) a fost creată pentru a remedia deficiențele apărute în monitorizarea conflictelor de interese și a averilor persoanelor care ocupă funcții sau demnități publice. Legea care înființează Agenția<sup>11</sup> a fost adoptată după discutarea unei serii de proiecte de lege: primul dintre acestea a fost redactat de TI România în 2004, al doilea de Ministerul Justiției în iunie 2006, al treilea fiind o versiune mult modificată al celui de-a doilea. A patra și ultima versiune a fost aprobată de Senat în mai 2007.

Toate patru aveau în vedere o instituție care urma să verifice declarațiile de avere și să monitorizeze averea nejustificată, precum și posibile conflicte de interese.<sup>12</sup> Toate patru prevedeau o structură pe trei nivele, cu un consiliu reprezentativ, o structură de management operativ și un corp de inspectori care să realizeze controalele propriu-zise. Toate prevedeau faptul că redactarea sau depunerea unor declarații de avere neconforme cu realitatea avea să fie considerată infracțiune de fals. Un alt punct de convergență era reprezentat de faptul că sancționarea îmbogățirii ilicite, a conflictelor de interese și a incompatibilităților depășea competențele noii agenții, astfel încât dosare urmau a fi trimise parchetelor, comisiilor de disciplină, sau autorităților fiscale. ANI putea da amenzi numai pentru nedepunerea documentelor sau pentru depășirea termenului pentru depunerea declarațiilor.

Sistemul anterior înființării ANI era foarte fragmentat, punând controlul averii și al conflictelor de interese în sarcina unor instituții distincte cu o capacitate de colaborare redusă. Această fragmentare a împiedicat orice abordare legală unitară cu privire la prevenirea corupției. Ineficacitatea

era generată și de lipsa de diligență a comisiilor de control al averii și, de asemenea, de absența mecanismelor pentru a confirma depunerea declarațiilor de avere. În plus, având în vedere că rezolvarea plângerilor referitoare la conflictele de interese intra în atribuțiile unor structuri interne ale instituțiilor publice, lipseau complet garanțiile de imparțialitate sau de protecție față de diverse ingerințe.

Legea privind înființarea ANI a fost adoptată în contextul creșterii presiunii atât pe plan intern, cât și în plan internațional. În 2004 un proiect de lege realizat de TI România a fost trimis Parlamentului, fiind aprobat în Camera Deputaților, dar Senatul a amânat discutarea acestuia mai bine de un an. Deficiențele în ceea ce privește prevenirea și combaterea corupției erau clar vizibile a doua Strategie Națională Anticorupție (2005-2007), motiv pentru care a fost înaintată o propunere pentru crearea unui singur corp independent însărcinat cu verificarea declarațiilor de avere și de interese, precum și a situațiilor de incompatibilitate<sup>13</sup> Eforturilor interne li s-au adăugat presiunile venind din partea Comisiei Europene.

Adoptarea legii de înființare a ANI nu a fost o sarcină ușoară. Ceea ce a inflamat dezbaterile publice în mod deosebit au fost modificările radicale aduse proiectului Ministerului Justiției de către Camera Deputaților. Între 14 august și 11 octombrie 2006, Comisia juridică din Camera Deputaților a adus peste 92 de modificări distincte, care au făcut din ANI un organism dependent de politic și cu puteri mult restrânse. Aceste modificări au surprins în mod foarte neplăcut ministerul și societatea civilă, și au crescut intensitatea dezbaterilor publice. TI România a răspuns prin transmiterea unui al doilea document, „Principii Fundamentale pentru Politica

---

<sup>11</sup> Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate

<sup>12</sup> În afară de versiunea rezultată din dezbaterile din Camera Deputaților, care a eliminat majoritatea puterilor de investigație ale Agenției.

---

<sup>13</sup> Anexa 1 la Hotărârea Guvernului nr. 231/2005 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru 2005-2007.

Publică Anticorupție privind Agenția Națională de Integritate”, care a câștigat sprijinul organizațiilor societății civile.

„Principiile” au devenit obiect al unei activități intense de advocacy. TI România propuse extinderea și îmbunătățirea definiției legale a conflictului de interese, reglementarea incompatibilităților într-un cadru unitar și concentrarea controlului averilor pe bunurile obținute în perioada ocupării unei poziții publice. TI România a recomandat ca ANI să aibă independență operațională, acces la toate bazele de date publice, iar deciziile sale să aibă caracter obligatoriu (care ar urma, însă, să fie supuse unei căi de atac), precum și puterea de destituire a celor aflați în conflict de interese sau în situații de incompatibilitate.

Aplicarea legislației în vigoare s-ar putea dovedi, însă, problematică. Având jurisdicție administrativă, instituția poate lua în considerare doar conflictele de interese prevăzute de legea administrativă, care se referă la beneficii de natură exclusiv materială în folosul propriu și al rudelor apropiate, fiind ignorate astfel beneficiile de altă natură decât materială, precum și intermediarii. Legea penală conține o definiție mult mai amplă a conflictului de interese, ceea ce indică faptul că, în realitate, ANI poate face prea puțin pentru a combate acest fenomen, în ciuda misiunii sale. Mai degrabă ANI va fi nevoită să trimită toate constatările sale către parchet.

Riscul insuficienței resurselor umane sau financiare se conturează, de asemenea, ca o potențială problemă. Legea prevede un maxim de 200 de angajați și un birou central în București. Acești angajați își asumă enorma responsabilitate de a verifica averea și declarațiile de interes ale tuturor persoanelor care ocupă funcții în sectorul public. Procedurile pentru a depăși constrângerile legate de capacitatea administrativă sunt îndelungate și în afara controlului conducerii ANI.

Agențiile anticorupție pot deveni cu ușurință arme politice, dacă nu sunt suficient protejate împotriva presiunilor. Supravegherea Senatului asupra ANI permite influențarea procesului de numire și demitere a conducerii Agenției, fapt problematic, dacă se are în vedere atitudinea inconsecventă a clasei politice în ceea ce privește ANI. Este important să ne amintim în acest sens că înființarea Agenției a fost strâns legată de presiunea exercitată de UE și, deci, nivelul de suport politic veritabil este greu de apreciat. Instabilitatea legislației anticorupție din România, precum și inconsistențele din aceste texte legislative vor afecta în mod negativ performanța ANI.

Desconsiderarea de către Parlament a standardelor de tehnică legislativă dă naștere la măsuri anticorupție susceptibile de o interpretare abuzivă. Legea prin care este înființată ANI nu pare a fi o excepție la aceasta regulă: pe 30 mai 2007, la mai puțin de o lună după adoptarea sa, guvernul aprobă o ordonanță de urgență care scade pragul financiar pentru inițierea procedurilor de control al averii<sup>14</sup>. Deși în sine o măsură pozitivă, ar fi fost de dorit includerea sa în textul original al legii, pentru o mai mare claritate a reglementărilor.

Legea prin care este înființată ANI este unul dintre cele mai importante elemente ale politicii anticorupție din România – și una dintre cele mai intens dezbătute. Pentru a avea un impact real, ANI trebuie să înregistreze succese semnificative în activitatea sa în primii doi ani de la adoptarea legii de înființare. Șansele unor asemenea succese ar putea fi sporite de conexarea activității instituției cu alte instrumente de prevenire, cum ar fi campanii de conștientizare publică, educație anticorupție și mecanismele de protecție a avertizorilor de

---

<sup>14</sup> Ordonanța a venit după ce TI România s-a exprimat critic asupra „diferenței evidente” extrem de mari între averea declarată și cea reală, care putea justifica începutul procedurilor de control.

integritate, ceea ce ar conduce pe termen lung la o mai mare coerență a politicilor de prevenire a corupției.

### Deficiențele Consiliului Superior al Magistraturii

Reforma justiției reprezintă o prioritate încă din 1990 (a se vedea *Raportul Global asupra Corupției 2005* și *Raportul Global asupra Corupției 2007*). Negocierile prelungite pentru aderarea la Uniunea Europeană au reprezentat un impuls puternic pentru reformă și au accentuat independența justiției ca temă centrală. În 2004 a fost inițiat un proces de reformă a sistemului judiciar printr-un pachet de trei legi<sup>15</sup>, care au consolidat Consiliului Superior al Magistraturii ca reprezentant oficial al sistemului judiciar în relația sa cu alte autorități de stat și ca garant al independenței justiției. CSM este alcătuit din nouă judecători și cinci procurori, aleși de colegii lor magistrați, incluzând totodată, conform legii, și pe ministrul justiției, pe președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, pe procurorul general al României, precum și doi reprezentanți ai societății civile. Un număr de chestiuni sensibile, precum numirea în funcție a magistraților, dezvoltarea carierei și acțiunea disciplinară, țin exclusiv de competența CSM. La trei ani după aprobarea pachetului de trei legi, CSM continuă să fie ținta criticilor în ceea ce privește eficiența, integritatea, și credibilitatea sa. Faptul că, dintre cele patru condiționalități (*benchmark*s) instituite de Comisia Europeană în septembrie 2006, una se referă în mod explicit la CSM este relevant: „Asigurarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient prin consolidarea capacității și responsabilității Consiliului Superior al

---

<sup>15</sup> Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților; Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară; și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Magistraturii’.<sup>16</sup>

Pe parcursul perioadei de monitorizare CSM a făcut unele progrese în ce privește implementarea unor măsuri cheie din strategia oficială de reformă a sistemului judiciar<sup>17</sup>. A crescut propria capacitate administrativă, a finalizat și a pus în practică noi proceduri pentru promovare, relocare și transfer al magistraților și a creat mecanisme pentru a asigura o practică judiciară unitară (de exemplu, un mecanism de consultare periodică între judecători și recursul în interesul legii).<sup>18</sup>

Persistă, însă, probleme cu privire la atribuțiile disciplinare ale CSM, ceea ce reprezintă în mod special o problemă, având în vedere faptul că justiția continuă să fie privită ca una din cele mai corupte instituții în România.<sup>19</sup> Pe parcursul anului 2006, Comisia de Disciplină a CSM a primit 231 de plângeri, în principal de la justițiabili, dintre care 193 au fost respinse.<sup>20</sup> În lipsa unei acțiuni decisive a CSM, presa și societatea civilă și-au asumat rolul principal în monitorizarea stării sistemului de justiție și

---

<sup>16</sup> Comisia Europeană, ‘Raportul de Monitorizare privind pregătirea României și a Bulgariei pentru statutul de membru al UE’, Comunicat de la Comisie (Bruxelles : Comisia Europeană, 2006).

<sup>17</sup> Hotărârea Guvernului nr. 232/2005 privind aprobarea strategiei de reformă a justiției pentru 2005-2007 și Planul de acțiune pentru implementarea strategiei de reformă a justiției pentru 2005-2007.

<sup>18</sup> Un mecanism prin care curțile de apel sau procurorul general pot supune atenției Înaltei Curți de Casație și Justiție anumite cazuri, deciziile Curții devenind ulterior obligatorii pentru toate instanțele, putând fi modificate numai prin lege (recursul în interesul legii).

<sup>19</sup> Datele din Barometrul Global al Corupției arată că justiția a ocupat a doua poziție în rândul celor mai corupte instituții din România în 2003, fiind surclasată doar de partidele politice, serviciile vamale, sau, alternativ, Parlament.

<sup>20</sup> Conform unui raport privind activitatea CSM în 2006, publicat pe 19 Martie 2007; pentru mai multe detalii, a se vedea [www.csm1909.ro/csm/linkuri/19\\_03\\_2007\\_9024\\_ro.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/19_03_2007_9024_ro.doc).

a performanței magistraților, motiv pentru care judecătorii și procurorii văd presa ca factor principal de presiune asupra justiției.<sup>21</sup>

De asemenea, CSM prezintă deficiențe importante în ceea ce privește standardele proprii de integritate. Cadrul legal cere membrilor CSM suspendarea din funcțiile deținute în instanțe sau parchete. La sfârșitul anului 2006 însă, cinci din cei paisprezece membri aleși se confruntau cu posibile conflicte de interes ca inspecitori, întrucât dețineau în același timp poziții de conducere (chiar dacă erau suspendați) în sistemul judiciar. Aceasta nu numai că a ridicat probleme etice însemnate, dar a și creat un deficit de capacitate.

Aceste probleme grave, cuplate cu impactul limitat al reformelor sistemului judiciar, au slăbit și mai mult credibilitatea magistraturii. Conform unui raport TI România, în 2006 doar 43% din magistrați credeau că CSM era capabil de a le garanta independența, comparativ cu cei 60% care răspundeau similar în 2005. A scăzut, în același timp și satisfacția magistraților în ceea ce privește CSM, doar 51% că erau satisfăcuți de activitatea instituției, în comparație cu 61% care au răspuns afirmativ un an mai devreme.<sup>22</sup>

*Iulia Coșpănar, Matthew Loftis, Andreea Năstase (TI Romania)*

### Bibliografie suplimentară

V. Alistar (coordonator), I. Coșpănar, M. Loftis și A. Năstase (autori), „Raportul Național asupra Corupției 2007” (București: TI Romania, 2007).

---

<sup>21</sup> Conform „Studiului privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar” din 2006, realizat de TI România la cererea CSM, 50,6% dintre magistrați consideră presa ca fiind cel mai important factor pentru schimbare, în comparație cu 7.6% pentru executiv și 7.0% pentru legislativ.

<sup>22</sup> Ibid.

World Bank, „Diagnostic Surveys of Corruption in Romania” (Washington DC: World Bank, 2001).

Guvernul României „Strategia Națională Anticorupție 2005–2007” (București: Guvernul României, 2005).

C. Walker (ed.), “The Anti-corruption Policy of the Romanian Government: Assessment Report” (Washington DC: Freedom House, 2005).

O. Zăbavă și C. Vrabie (coordonatori), A. Savin și R. Malureanu (autori), ‘National Integrity Systems TI Country Study Report of Romania ’ (București: TI Romania, 2005).

TI România: [www.transparency.org.ro](http://www.transparency.org.ro)