

SISTEMUL DE INTEGRITATE AL UNIUNII EUROPENE

PREZENTARE GENERALĂ

Eurobarometrul din 2014 indică faptul că la nivelul UE 70% dintre cetățeni consideră că există corupție în cadrul instituțiilor. Scandalurile din trecut – de la scandalul bani-contra-amendamente, până la afacerile Comisarului European Dalli – au demonstrat că traficul de influență și corupția pot afecta cele mai înalte nivele instituționale și astfel contribuie la slăbirea încrederii cetățenilor în Uniunea Europeană.

În aprilie 2014, Biroul de legătură al Transparency International pe lângă Uniunea Europeană a publicat prima examinare cuprinzătoare a riscurilor de corupție și integritate în cadrul instituțiilor UE – Raportul Sistemului de Integritate UE – pentru a trasa o linie între mituri și realitate și pentru a propune recomandări pentru reformă. Raportul cuprinde o analiză a modului cum instituțiile UE promovează integritatea, cum se confruntă cu riscul de corupție și cum politicile promovate contribuie la lupta împotriva corupției în Europa. Raportul urmărește atât reglementările cât și practicile din cele zece instituții și structuri centrale ale Uniunii Europene. Acesta propune un fundament pentru viitoarele eforturi de consolidare a luptei împotriva corupției în instituții și la nivelul UE în ansamblul său.

În ciuda unui fundament bun la nivelul tratatelor UE pentru susținerea integrității și eticii, raportul relevă că sistemul este vulnerabil la corupție și fraudă. Implementarea deficitară, lipsa leadershipului politic, nealocarea de expertiză și finanțare suficientă, precum și predispoziția de a lua decizii în cadre informale – de exemplu în cadrul trilaogurilor – subminează reglementările și controalele existente.

De la publicarea raportului anul trecut, instituțiile UE au adoptat o serie din recomandările noastre. Noua Comisie Europeană și-a asumat negocierea numai cu

grupurile de interes înregistrate și publică on-line informații generale în legătură cu acestea.

Curtea Europeană de Conturi și Ombudsmanul European au emis o serie de linii directoare interne pentru o mai bună protecție a avertizorilor de integritate. De asemenea, Ombudsmanul a adoptat și un Cod de Conduită. Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a clarificat regimul reuniunilor între OLAF și Comisie în cadrul grupului „Clearing House”, iar Comisia a propus revizuirea reglementărilor financiare pentru îmbunătățirea sistemului de excludere a companiilor corupte. În ciuda acestor îmbunătățiri, riscurile de corupție persistă la nivel european și mai trebuie adoptate măsuri de protecție.

Această lucrare rezumă principalele recomandări ale raportului ***Sistemul de integritate al Uniunii Europene*** pentru Parlamentul European, Comisia Europeană și Consiliul Uniunii Europene, luând în considerare progresele realizate de la publicare sa de anul trecut.

1. TRANSPARENȚA PROCESELOR DECIZIONALE

Nivelul general de transparență al sistemului Uniunii Europene beneficiază de un fundament legal puternic în cadrul tratatelor U.E.

Cu toate acestea, controlul public al proceselor legislative la nivel european este îngreunat de „unghiurile moarte” din parcursul legislativ. Dintre aceste „unghiuri moarte” menționăm discuțiile trialog în cadrul cărora legile UE sunt negociate în spatele ușilor închise de către Consiliu, Parlament și Comisie.

Mai mult decât atât, în ciuda existenței unui număr estimat de 15.000-30.000 de lobbyști numai în Bruxelles, Europarlamentarii nu înregistrează și nu publică în mod sistematic întâlnirile cu lobbyști sau materialele scrise primite de la aceștia.

Transparency International aplaudă eforturile recente și practicile rezultante la nivel european și susține apelul inițiat de Vicepreședintele Comisiei Europene, Frans Timmermans, ca Parlamentul European și Consiliul să urmeze exemplul practicii de publicare a datelor de contact ale membrilor grupurilor de interese, și practicii de a avea întrevederi numai cu aceia înregistrați, cum a fost adoptată de Comisia Europeană în decembrie 2014. Obiectivul este de a crea o „amprentă legislativă” Uniunii Europene (EU Legislative Footprint) care să furnizeze publicului date comprehensive asupra măsurii în care grupurile de influență ajung să marcheze rezultatul legislativ.

RECOMANDĂRI

- **Întocmirea unei amprente legislative UE.** Rapoarte publice cuprinzătoare ale influențelor grupurilor de interese / lobbyștilor asupra programelor, politicilor și legislației UE. Pentru mai multe detalii consultați policy paperul privind amprenta UE (The EU legislative footprint) pe site-ul nostru.
- **Obligativitatea Registrului UE de Transparență.** Numai dacă înregistrarea lobbyștilor devine obligatorie și se aplică sancțiuni în cazul neconformării grupurilor de interese, se poate asigura că informațiile pe care le pun la dispoziție sunt complete, precise, semnificative și la zi.
- **Publicarea documentelor aferente fiecărei etape ale procesului legislativ în registrele publice on-line.** Politica „transparenței implicite” ar trebui să prevaleze în ceea ce privește procesul legislativ UE. Acesta ar trebui să includă, de exemplu, pozițiile statelor membre în Consiliu sau documente pe 4 coloane ale discuțiilor în trialoguri.

2. ETICA ȘI CONFLICTUL DE INTERESE

Regulamentele generale de conduită ale personalului administrativ al Uniunii Europene reprezintă o bază solidă de prevenire a corupției și a standardelor scăzute de integritate.

Controlul în general bun al conduitei personalului contrastează în mod vădit cu supravegherea slabă a comportamentului Membrilor Parlamentului European (MPE) și al persoanelor de rang înalt la nivel UE. De exemplu, nu s-au găsit verificări comprehensive și sistematice ale declarațiilor de avere depuse de către: Comisari, Membrii ai Parlamentului European și membrii ai Curții de Conturi.

În procedurile de numire pentru poziții importante politic la nivel european, deciziile politice prevalează în fața preocupărilor legate de integritate, subminând principiile stabilite prin lege. Independența, de exemplu, este o condiție necesară pentru membrii Comisiei sau ai Curții de Conturi, fără însă a avea criterii obiective și detaliate pentru stabilirea unor eventuale conflicte de interese pe care potențialii candidați le pot avea.

Mai mult decât atât, normele de prevenție și sancțiune a conduitei neetice a Membrilor Parlamentului European și a persoanelor de rang înalt la nivel european sunt deseori inconsistente și prezintă lacune. Un exemplu clar al acestui fapt îl reprezintă durata și scopul obligațiilor pe care le au foștii membrii și oficialități după încheierea mandatului:

„perioada de răcire” se întinde până la 18 luni pentru Comisari, până la 3 ani pentru membrii Curții de Conturi, în timp ce Membrii Parlamentului European sunt liberi de obligații semnificative după terminarea mandatului. De asemenea, există incoerențe privind domeniul de aplicare – sau chiar simpla existență – a codurilor de conduită: de exemplu, nu există coduri în vigoare pentru Președintele Consiliului European. Nici una din comisiile de etică nu este cu adevărat independentă, comisii al căror rol este să consulte parlamentarii și comisarii în legătură cu conformitatea cu normele de conduită. Ele sunt formate din foști și actuali membri ai instituțiilor și obișnuiesc să răspundă doar cazurilor care sunt aduse la cunoștința lor. În cazul Parlamentului European, nu a fost emisă nici o sancțiune împotriva vreunui Membru, în ciuda probelor care au demonstrat încălcări ale codului de conduită. În lipsa unor comisii de etică puternice și independente, vor exista ezitări privind posibilitatea ca persoanele de rang înalt la nivel european să fie trase la răspundere pentru încălcarea normelor.

RECOMANDĂRI

- **Introducerea unor proceduri de numire transparente și obiective** pentru toate pozițiile cheie în cadrul instituțiilor.
- **Racordarea politicilor privind conflictul de interese, în cazul Membrilor Parlamentului european și a persoanelor de rang înalt la nivel european, la standardele internaționale**, spre exemplu liniile Directoare ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) și ale Convenției Națiunilor Unite Împotriva Corupției.
- **Asigurarea independenței organismelor de etică** însărcinate cu monitorizarea, consultarea și recomandarea sancțiunilor administrative referitoare la conduita membrilor instituțiilor, și includerea monitorizării respectării obligațiilor după încetarea mandatului.

3. AVERTIZORII DE INTEGRITATE

Când ies la lumină cazuri de corupție, fraudă și administrare defectuoasă este deseori nevoie de avertizori de integritate curajoși. Într-adevăr, personalul Uniunii Europene impune tuturor funcționarilor publici să raporteze orice activitate ilegală sau abatere observată în cursul activității lor. Normele specifică o serie de mijloace prin care informația poate fi raportată și stabilește dispoziții generale pentru protecția avertizorului. Această obligativitate este în vigoare din 2004, iar din 2014 toate

instituțiile sunt la rândul lor obligate să stabilească proceduri interne pentru protecția avertizorilor de integritate.

Când a fost publicat raportul privind Sistemul de Integritate al Uniunii Europene, numai Comisia s-a conformat acestei obligații. În urma raportului, Ombudsmanul European, Emily O'Reilly, a inițiat pe cont propriu o investigație și a descoperit o situație în mod preponderent neschimbată în comparație cu anul precedent. Numai Curtea de Conturi și instituția Ombudsmanul European introduseseră linii directoare interne adecvate.

O comisie inter-instituțională explorează în prezent posibilitatea de a adopta o abordare comună față de obligațiile referitoare la avertizorii de integritate pentru restul instituțiilor. Sperăm ca această comisie să își încheie activitatea rapid pentru ca restul de șapte instituții să intre în scurt timp în conformitate cu obligațiile legale de a susține și proteja persoanele care raportează cazuri de corupție, fraudă sau administrare defectuoasă în cadrul administrației UE, fără a se confrunța retribuiții și fără a-și risca cariera.

RECOMANDĂRI

- **Adoptarea unor linii directoare interne pentru protecția avertizorilor de integritate.** Sunt necesare pentru toate instituțiile Uniunii Europene proceduri interne armonizate referitoare la avertizori, care să fie în concordanță cu obligațiile care decurg din Statutul Personalului UE și cu standardele existente.

4. CONTROLUL FINANCIAR

Normele financiare generale ale Uniunii Europene – Regulamentul Financiar UE – reprezintă o protecție împotriva proastei gestionări a finanțelor publice în cadrul administrației UE. Toate instituțiile evaluate sunt obligate să respecte aceste reguli, și sunt supuse unui audit extern de către Curtea Europeană de Conturi. Procedura (numită „descărcare de gestiune”) pentru controlul exercitat de Parlamentul European asupra conturilor financiare ale celorlalte instituții Europene, este funcțională.

Cu toate acestea, eficacitatea procedurii de descărcare de gestiune depinde în mare parte de buna cooperare cu instituțiile și de calitatea informației pe care aleg să o pună la dispoziția Parlamentului European.

Totuși, toate instituțiile au în vigoare proceduri financiare interne care respectă normele generale ale UE, incluzând normele de audit intern.

Cu toate acestea, controale pentru prevenirea direcționării banilor publici în mâinile persoanelor corupte riscă să fie subminate de slăbiciunea cu care Comisia Europeană își folosește atribuțiile pentru a exclude și împiedica companiile corupte să participe la licitațiile publice ale instituțiilor UE.

Comisia are putere discreționară de a exclude companii pentru „abateri profesionale grave”, dar cu toate acestea numai o companie a fost exclusă pe acest motiv până la momentul redactării acestui document. Mai mult, numai șase entități au fost excluse pentru motive de fraudă, corupție, spălare de bani sau implicare în crima organizată, ridicând probleme referitoare la capacitatea Statele Membre și Comisia de a face schimb de informații relevante

RECOMANDĂRI

- **Excluderea companiilor corupte din sistemul de achiziții publice al Uniunii Europene.** Comisia Europeană ar trebui să interzică entităților legale incriminate pentru „abateri profesionale grave” accesul la sistemul de achiziții al UE, în baza practicilor altor organizații internaționale precum Banca Mondială. Numele companiilor excluse ar trebui făcute public, ca o măsură suplimentară pentru descurajarea fraudei și corupției.

5. INVESTIGAREA CORUPȚIEI

Instituțiile Uniunii Europene acordă o importanță crescută luptei împotriva corupției.

Cu toate acestea, la nivel european nu există o lege penală și nici competențe judiciare sau de urmărire în justiție: Curtea de Justiție nu are competența de a se pronunța asupra cazurilor de corupției la nivel european, și nici nu există un procuror la nivel european care să aibă în jurisprudență cazurile transnaționale. Astfel, autoritățile naționale sunt cele însărcinate cu investigarea cazurilor penale care implică fapte de corupție pe teritoriul UE, fapt care duce la inconsecvențe și deficiențe în procesul judiciar.

Mai mult decât atât, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) nu poate obliga statele membre să țină cont de recomandările sale sau să inițieze urmăriri penale. Conform OLAF, numai 46% din cazurile încredințate autorităților naționale ajung în

sistemul judiciar. Percepția – posibil chiar gradul real – al independenței OLAF, și vigilența cu care presupusele cazuri de fraudă și abateri sunt investigate la nivelul Comisiei, sunt subminate de statutul actual OLAF ca parte a Comisiei. Stabilirea unei independențe operaționale totale pentru OLAF, cu mecanisme funcționale care să asigure răspunderea organismului pentru acțiunile sale, este crucială pentru realizarea unor investigații eficiente și sancționarea activităților corupte din cadrul instituțiilor.

RECOMANDĂRI

- **Înființarea instituției Procurorului European** cu mandat pentru investigarea crimelor penale importante, cu caracter transfrontalier, din Uniunea Europeană.
- **Asigurarea independenței organizaționale totale pentru OLAF**, cu mecanisme de răspundere adecvate de față de Comisie, Consiliu și Parlamentul European.

SISTEMUL UE DE INTEGRITATE ÎN CIFRE

| | | | |
|---|--|---|--|
| 70% Din cetățenii UE consideră că fenomenul corupției este prezent în instituțiile UE | 6.014 Cereri publice de acces la documente trimise Comisiei în 2012 | 1.549 Întâlniri tripartite în ultima legislatură | 15 Zile este durata în care majoritatea instituțiilor UE trebuie să răspundă unei cereri de acces la documente |
| 0 Documente tripartite făcute publice în mod proactiv | 7 Companii excluse din licitații UE datorită dovezilor de fraudă sau corupție | 8.170 Entități înregistrate în registrul UE pentru lobbyiști, până la 19.03.2015 | 95 Numărul investigațiilor OLAF în stafful Comisiei în 2012 |
| 195% Creșterea numărului de cazuri deschise de OLAF între 2011 și 2012 | 2.358 Cazuri pe rol la Curte de Justiție în 2012 | 3/10 Instituții au reguli interne pentru avertizările de integritate | 25.000 Întrebări puse de Parlamentul European Comisiei între 2011 și 2013 |
| 23 De luni, durata medie pentru încheierea unui caz de către OLAF în 2012 | 40.000 Funcționari publici lucru pentru instituțiile Europene în 2013 | 15.000 - 30.000 Numărul estimat al lobbyiștilor în Bruxelles | 3 Membri ai staffului Comisiei eliberați din funcție între 2010- 2012 |

OBLIGAȚIILE POST-ANGAJARE ÎN FUNCȚIE DE INSTITUȚIE

| Instituție | Perioada de „răcire” după terminarea mandatului (luni) | Cât timp după încheierea mandatului trebuie să informeze în legătură cu noi oferte de muncă (luni) | Poate instituția să împiedice angajarea în anumite sectoare? |
|--|--|--|--|
| PARLAMENTUL EUROPEAN | | | |
| Membru al Parlamentului European | | 24 | ✓ |
| Asistent acreditat | | | |
| Asistent local | | | |
| CONSILIUL | | | |
| Ministru | | | |
| Oficial național | | | |
| COMISIA EUROPEANĂ | | | |
| Comisar | 18 | 18 | |
| TOATE INSTITUȚIILE | | | |
| Consilier special | | | |
| Membru permanent al personalului (oficial) | | 24 | ✓ |
| Înalt oficial (AD14+) | 12 | 24 | ✓ |
| Personal cu termen fix (agent temporar) | | 24 | ✓ |
| Personal cu termen fix (agent contractat) | | | |
| Expert național detașat (END) | | | |