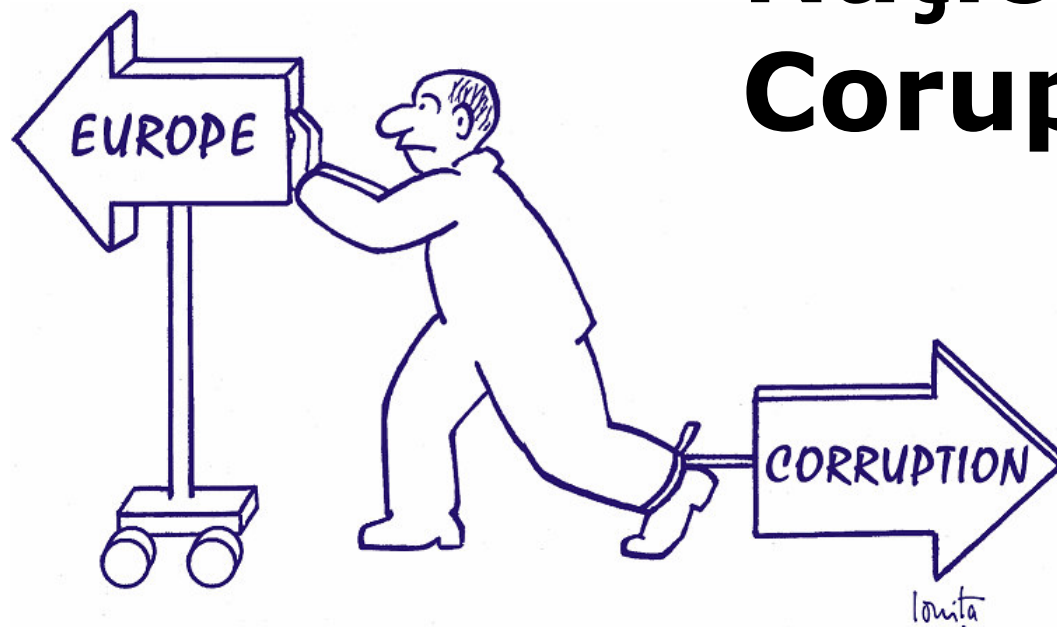


**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ROMANIA**

**ASOCIAȚIA  
ROMÂNĂ PENTRU  
TRANSPARENȚĂ**



# **Raportul Național asupra Corupției 2007**



# Conținut



- Ce este Raportului Național asupra Corupției ?
- Evoluții legislative
- Evoluții instituționale
- Evoluții ale politicilor publice
- Evoluții recente privind Agenția Națională de Integritate
- Incogruențe legislative
- Recomandări
- Concluzii

# Ce este Raportul Național asupra Corupției?



## Ce este Raportul Național asupra Corupției?

- O publicație anuală a Transparency International România, lansat în primăvara fiecărui an, împreună cu *Raportul Global asupra Corupției*, elaborat de Secretariatul Internațional al Transparency International.
- Un sumar al celor mai importante evoluții instituționale, legislative și de politică publică cu un impact asupra luptei împotriva corupției în anul precedent.

Raportul expune în mod critic o sumă de aspecte pozitive și negative, oferind în același timp puncte de reper și posibile soluții pentru politicile publice din domeniu care au avut rezultate slabe în perioada Aprilie 2006 – Aprilie 2007.

# Care este metodologia RNC?



**Evoluții  
ale  
politicilor  
publice**

**Evoluții instituționale**

**Evoluții legislative**

# Evoluții legislative (I)



## A. Modificările Codului Penal

- ☉ **Răspunderea penală a persoanelor juridice**, cu excepția statului, a autorităților publice și a instituțiilor publice care desfășoară o activitate ce nu poate face obiectul domeniului privat. Din perspectiva infracțiunilor de corupție, aceste norme sunt aplicabile numai în cazul infracțiunilor de dare de mită și trafic de influență, pentru celelalte subiectul activ fiind întotdeauna un funcționar public sau un funcționar, adică o persoană fizică.
- ☉ **Extinderea sferei de aplicabilitate a infracțiunii de abuz în serviciu prin îngrădirea unor drepturi**, ca urmare a lărgirii sferei potențialelor victime de la *cetățeni* (persoane fizice române) la *persoane* (persoane fizice sau juridice, române sau străine, ori apatrizi).
- ☉ **Incriminarea penală a conflictului de interese**, ca fiind fapta funcționarului public care, în exercițiul atribuțiilor de serviciu, îndeplinește un act ori participă la luarea unei decizii prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul său, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură.

## B. Modificările Codului de Procedură Penală

- ☉ **Procurorilor li s-a dat dreptul de a intercepta corespondența și de a efectua înregistrări telefonice timp de 48 de ore**, fără a avea în acest sens un mandat emis de un judecător, justificându-se că astfel de restrângere a dreptului la viață privată este necesară pentru eficientizarea luptei împotriva corupției, a criminalității organizate și a terorismului.

## Evoluții legislative (II)



### C. Modificările Codului de conduită a funcționarilor publici

- **Instituirea consilierul de etică**, ca funcționar public desemnat de conducătorul autorității sau instituției publice, atribuțiile sale fiind limitate la cele de consultanță și asistență pentru funcționarii publici în materie de conduită și la monitorizarea aplicării dispozițiilor codului de conduită în cadrul respectivei entități. Rapoartele întocmite vor fi comunicate conducătorului instituției și numai după aprobarea de către acesta vor fi aduse la cunoștința funcționarilor publici și Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

### D. Modificarea Legii nr. 544/2003

- **Lărgirea destinațiilor Legii nr. 544/2003:**
  - legea devine aplicabilă atât instituțiilor și autorităților publice care utilizează sau administrează resurse financiare publice și regiilor autonome, cât și companiilor naționale și societăților comerciale aflate sub autoritatea unei autorități publice centrale ori locale și la care statul român sau o unitate administrativ-teritorială este acționar unic ori majoritar.
  - orice autoritate contractantă devine obligată să pună la dispoziția persoanei interesate contractele de achiziții publice.
- **Introducerea unei noi excepții:** nu sunt informații publice cele care pot impieta asupra dreptului de proprietate intelectuală sau industrială

# Evoluții instituționale (I)



## A. Direcția Națională Anticorupție

- **Transformarea Departamentului Național Anticorupție**, structură autonomă, în **Direcția Națională Anticorupție** din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție;
- **Transformarea DNA în ordonator secundar de credite**, dar cu un buget evidențiat distinct în cadrul bugetului Parchetului de pe lângă ICCJ;
- **Subordonarea procurorului-șef al DNA** față de procurorul general al Parchetului de pe lângă ICCJ.
- **Diluarea eficienței sancțiunilor penale** ca urmare numărului mare de condamnări cu suspendarea executării pedepsei în cazurile de corupție la nivel înalt este îngrijorător de ridicat.

## B. Direcția Generală Anticorupție din cadrul MAI/MIRA

- **Subminarea autorității prin** schimbarea conducerii, în urma unui **control** efectuat în mod **nestatutar și abuziv** de către corpul de control al Ministrului Administrației și Internelor.
- **Încălcarea obligației de diligență privind evitarea conflictelor de interese prin interpus:** oficialii MAI care și-au desemnat reprezentanții în Comisia de Control aveau, în același timp, dosare în instrumentare la DGA, fapt confirmat de directorul demisionar.

## Evoluții instituționale (II)



### C. Oficiul Național pentru prevenirea și Combaterea Spălării Banilor

- ☉ **Armonizarea normelor** privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării actelor de terorism, standardele de cunoaștere a clientelei și control intern, pentru persoanele care nu sunt supuse supravegherii prudentiale a unor autorități, cu cele ale celorlate entități raportoare.

### D. Consiliul Superior al Magistraturii

- ☉ **Scăderea credibilității CSM:** *Studiului privind percepția magistraților asupra independenței sistemului judiciar* arată că în 2006 doar 43% din magistrați consideră că CSM are capacitatea de a le garanta independența, față de 60% în 2005.
- ☉ **Scăderea satisfacției magistraților față de activitatea CSM:** în anul 2006 aceasta a fost de 51%, cu 10% mai mică decât în anul precedent.
- ☉ **Activitatea Inspecției Judiciare din cadrul CSM rămâne modestă:** din totalul de 3700 de sesizări, în doar 59 de cazuri, verificările s-au dispus din oficiu, cu privire la aspectele sesizate în mass-media, fiind înregistrate 27 de lucrări la Serviciul de inspecție judiciară pentru judecători și 32 la Serviciul de inspecție judiciară pentru procurori. Majoritatea plângerilor sunt respinse de către serviciile de inspecție judiciară și nu de comisia de disciplină aferentă, contrar dispozițiilor legale.





## A. Controlul finanțării partidelor politice și al campaniilor electorale

- ☉ **Lărgirea obligativității partidelor politice de a-și declara veniturile/cheltuielile:** noua lege prevede că veniturile provenite din cotizații ale membrilor de partid trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar veniturile provenite din alte surse asemenea.
- ☉ Introducerea interdicției finanțării unui partid politic de către o societate comercială ce a desfășurat activități din fonduri publice.
- ☉ **Modificarea algoritmului de acordare a subvenției de la bugetul de stat pentru partidele politice:** 75% din buget se acordă în funcție de numărul de voturi din alegerile parlamentare, iar 25% în funcție de voturile din alegerile locale
- ☉ **Schimbarea autorității publice abilitate să controleze respectarea prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale:** aceste atribuții au fost transferate de la Curtea de Conturi, la Autoritatea Electorală Permanentă (AEP).

# Evoluții ale politicilor publice (II)



## B. Descentralizare și politici pro-integritate în administrația publică locală

- **Schimbarea cadrului și modalității de repartizare a sumelor destinate echilibrării bugetelor locale:** 80% din suma destinată echilibrării bugetelor locale este repartizată prin decizie a directorului DGFP, conform unui formule clare și transparente, iar 20% prin hotărâre a Consiliului Județean, exclusiv pentru susținerea programelor de dezvoltare locală.
- **Introducerea funcției de administrator public:** administratorul public face parte din personalul contractual și îndeplinește atribuții de coordonare a aparatului de specialitate al Consiliilor Locale/Consiliilor Județene sau a serviciilor publice de interes local/județean, în baza unui contract de management. Primarul îi poate delega acestuia calitatea de ordonator principal de credite.
- **Modalitate de abordare a diminuat eficacitatea și credibilitatea reformei privind depolitizarea instituției prefectului:** aceasta nu s-a tradus printr-o schimbare de personal (înlocuirea prefectilor, numiți pe criterii politice, cu înalți funcționari publici), ci printr-o schimbare de statut (prefecții în funcție s-au retras din partidele politice din care făceau parte și au intrat în corpul funcționarilor publici, păstrându-și astfel pozițiile).

## Evoluții recente privind

## Agenția Națională de Integritate



- Consecvență misiunii sale, în perioada 2004 - 2007, **TI- România a pus la dispoziția Ministerului Justiției expertiza sa în domeniu**, indiferent de orientarea politică a titularilor acestui portofoliu.
- **Legea promulgată răspunde în mare măsură principiilor de bază pentru o politică publică anticorupție**, elaborate și promovate de TI-România, care să poată fi corect și eficient implementată prin Agenția Națională de Integritate, deși rămân o serie de fisuri în abordarea sistemică a prevenirii corupției.
- **Aprecieri referitoare la dreptul procedural:**
  - Agenția este o jurisdicție administrativă autonomă, însă Consiliul Național de Integritate în calitatea sa de organism reprezentativ, se află sub control parlamentar exercitat de Senat, ceea ce ar putea aduce atingere independenței și imparțialității deciziei.
  - Procedura de lucru presupune o componentă obligatorie de raportare către Agenție a informațiilor stabilite de lege ca date ce se transmit din oficiu, și o altă componentă în cadrul căreia Agenția, poate solicita, tuturor instituțiilor și autorităților publice implicate, precum și altor persoane juridice de drept public sau privat informațiile și datele de care are nevoie.
  - Actele și deciziile Agenției au caracter jurisdicțional și obligatoriu și sunt executorii. Acestea pot fi contestate la Curtea de Apel, soluționarea sa făcându-se potrivit dispozițiilor Legii contenciosului administrativ, completată cu dispozițiile Codului de procedură civilă. Prin derogare însă de la aceste norme, procedura prealabilă (recursul grațios) nu mai este obligatorie.



## 🌐 **Aprecieri referitoare la dreptul material:**

- Normele privind **conflictul de interese** limitează interesul personal la cel patrimonial, pentru sine, soțul sau o rudă de gradul I, neintând sub incidența acestei legi situațiile de conflicte de interese prin interpus atunci când acestea au caracter patrimonial și nici cele sancționate prin art. 2531 din Codul penal în vigoare.
- Reglementarea **incompatibilităților** rămâne tributară Legii nr. 161/2003. Un neajuns considerabil al legii este acela că nu face referire la existența unei situații de incompatibilități între mandatul de demnitar și profesarea ca avocat, notar sau jurist.

**Nici unul din aceste două aspecte controlate nu vizează lipsa de diligență în evitarea conflictelor de interese și al incompatibilităților, deși această incriminare ar fi fost necesară.**

- **Controlul evoluției averilor** are în vedere evoluția averilor pentru persoanele care ocupă o funcție publică sau gestionează resurse financiare și materiale publice, între momentul începerii exercitării mandatului și cel al încetării acestuia. Un neajuns al reglementării se referă la valoarea excesiv de înaltă a „diferențe vădite”, prin care se înțelege o diferență de peste 10% între averea existentă și veniturile realizate, dar nu mai puțin decât echivalentul în lei a 20 000 EUR
- **Extinderea sferei de aplicabilitate raționae personae** sub aspectul obligației de declarare a averii și a intereselor și reiterarea obligației de publicare pe site-ul instituțiilor în care funcționează a declarațiilor de avere și de interese, precum și instituirea celei publice a declarațiilor și pe site-ul Agenției.

# Incongruențe legislative (I)



- **România are în prezent trei Coduri penale:** Codul penal în vigoare, Noul Cod penal publicat în Monitorul Oficial, dar a cărui intrare în vigoare a fost prorogată, și propunerea de Cod penal lansată de Ministerul Justiției.
- Codul penal în vigoare reglementează mult mai larg conflictul de interese, decât legea administrativă.
- **Tergiversarea aplicării Legii nr. 7/2006:** Guvernul a suspendat legea în februarie 2006, prin ordonanță de urgență, până la data de 31 decembrie 2006 inclusiv. Cinci luni mai târziu Parlamentul a respins ordonanța de suspendare a Legii 7/2006 prin Legea nr. 271/2006.
- **Hotărârea Guvernului nr. 341/2007 modifică statutul funcționarilor publici:** hotărârea creează o nouă funcție publică în categoria înalților funcționari publici – cea de inspector guvernamental, deși atribuțiile și responsabilitățile funcției publice nu pot fi stabilite decât prin dispoziții la nivel de lege, în mod similar cu celelalte categorii de înalți funcționari publici.

## Incongruențe legislative (II)



- **Legea nr. 544/2001 a fost modificată de două ori în aceeași zi:** Parlamentul României a adoptat pe data de 5 octombrie 2006 două acte normative (Legile 371 și 380) care modifică legea privind liberul acces la informațiile de interes public.
- **Curtea de Conturi funcționează pe baza legii din 1992:** Guvernul a adoptat în luna iunie, Ordonanța de Urgență nr. 43/2006, prin care se realiza reforma instituțională a Curții de Conturi, pornind de la modificările de statut operate prin Constituția revizuită. Curtea Constituțională, sesizată de Avocatul Poporului imediat după publicarea acesteia, a constatat neconstituționalitatea ordonanței prin Decizia nr. 544/2006. În temeiul art. 147, alin. (1) din Constituție, ordonanța, constatată ca fiind neconstituțională, și-a încetat efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale (30 iunie 2006).
- **Legea privind finanțarea partidelor politice amânată succesiv:** Prin OUG 1/2007 s-a amânat intrarea în vigoare a prevederilor Legii nr 334/2006, referitoare la acordarea subvenției de la bugetul de stat și activitatea de control desfășurată de Autoritatea Electorală Permanentă, până la data de 1 iulie 2007, adică exact după alegerile pentru Parlamentul European. Prin OUG 8/2007 prevederile L 334/2006 privind acordarea subvențiilor de stat au fost suspendate până la 31 dec 2007 inclusiv.

# Recomandări



- Oricare ar fi varianta de nou **Cod penal** agreată, se impune cu necesitate ca intrarea sa în vigoare să fie însoțită de intrarea **în vigoare concomitentă a unui Cod de procedură penală** care să fie în acord cu dreptul material.
- **Adoptarea unei reglementări unitare** atât pentru funcționarii publici cât și pentru personalul contractual din entitățile publice, **în privința** instituirii **consilierului de etică**.
- **Continuarea eforturilor pentru implementarea** totală a legislației în vigoare și pentru armonizarea acesteia cu dispozițiile **Directivei a III-a privind spălarea banilor, în privința persoanelor expuse politic**, obligație ce revine României, în calitate sa de stat membru la Uniunea Europeană.
- Adoptarea unei reglementări pertinente pentru **realizarea reformei instituționale** inițiate prin Constituția revizuită și determinarea statutului **Curții de Conturi**, în calitate sa de instituție supremă de audit.
- **Întărirea capacității instituționale a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici** și instituirea caracterului obligatoriu pentru soluțiile înaintate de Agenție după efectuarea controalelor.
- Adoptarea legii privind Agenția Națională de Integritate nu reprezintă îndeplinirea pe deplin a angajementului asumat. TI-România solicită oficialilor de la București **continuarea eforturilor pentru înființarea efectivă a Agenției, cu respectarea celor mai înalte standarde**.

# Concluzii (I)



- **Demersurile** asumate **în lupta împotriva corupției** au fost **marcate de conflicte politice** între instituțiile statului și de mesaje publice discordante, ceea ce a făcut ca acestea să nu poată fi aplicate cu maximă eficiență.
- La nivelul **percepției cetățeanului asupra corupției nu au existat schimbări semnificative**, câtă vreme corupția mică rămâne un punct vulnerabil al Sistemului Național de Integritate.
- **Zonele vulnerabile** la care încă politicile publice nu răspund corespunzător sunt legate de **palierul prevenirii și combaterii corupției în administrația publică**: ineficacitatea mecanismelor disciplinare pentru funcționari și magistrați, lipsa sancțiunilor pentru conflictele de interese, neaplicarea legislației referitoare la avertizorii de integritate.
- În forma sa actuală, **legea ANI răspunde principiilor de bază ale unei politici publice anticorupție** dedicată, pe care organizația le-a elaborat în anul 2006, dar este **necesară continuarea eforturilor pentru implementarea efectivă a legii**.



## Concluzii (II)



- **Direcția Națională Anticorupție nu a obținut condamnări relevante în cazurile de înaltă corupție:** practica judiciară este, mai degrabă o modalitate de lustrare, prin crearea cazierului judiciar, câtă vreme majoritatea condamnărilor sunt cu suspendarea executării pedepeselor.
- **Îngrijorare cu privire la viitorul reformelor anticorupție și la sustenabilitatea angajamentelor politice:** atâta vreme cât politicile publice vor fi asociate cu persoane și nu cu instituții, și vor fi supuse schimbărilor de conjunctură, acestea vor fi sortite eșecului.
- **Aderarea la Uniunea Europeană nu reprezintă un punct terminus în derularea reformelor,** ci un moment de cumpănă în care trebuie să prevaleze abordarea integrată a acestora, având în vedere statutul asumat și obligațiile ce decurg din acesta. Este important ca eforturile să fie concentrate în vederea asigurării statului de drept, a domniei legii și a luptei anticorupție și nu doar pentru evitarea activării clauzelor de salvagardare.



**Vă mulțumim pentru atenție!**