

Cuprins

Sumar	104
1. Introducere.....	108
1.1 Date și percepții	108
1.2 Domenii principale afectate de corupție.....	112
1.3 Politica anticorupție a Guvernului și impactul procesului de aderare la Uniunea Europeană	116
2. Instituții și legislație.....	125
2.1 Legislația anticorupție	125
2.2 Legislația privind conflictul de interese	127
2.3 Declararea și controlul averilor	128
2.4 Control și verificare	131
2.5 Organele de combatere a corupției.....	133
2.6 Avocatul poporului (Ombudsman).....	137
3. Ramura executivă și administrația publică	138
3.1 Structura și cadrul legislativ.....	138
3.2 Procedura administrativă și reparația	141
3.3 Conflictul de interese și controlul averilor	142
3.4 Mecanismele de control intern	145
3.5 Interacțiunea cu publicul.....	145
3.6 Corupția.....	146
4. Legislatura	148
4.1 Alegerile	148
4.2 Bugetul și mecanismele de control	149
4.3 Conflictul de interese și controlul averilor	150
4.4 Imunitatea	151
4.5 Corupția.....	152

5. Justiția.....	154
5.1 Cadrul legislativ.....	154
5.2 Corupția.....	157
6. Finanțarea partidelor politice.....	159
6.1 Cadrul legislativ.....	159
6.2 Control și supraveghere.....	162
6.3 Finanțarea partidelor în practică.....	162
7. Achizițiile publice.....	166
7.1 Cadrul legislativ.....	166
7.2 Revizuire și auditare.....	169
7.3 Corupția.....	169
8. Serviciile publice.....	172
8.1 Poliția.....	172
8.2 Vama.....	175
8.3 Sistemul fiscal.....	176
8.4 Sănătatea.....	177
8.5 Învățământul.....	177
8.6 Autorizarea și reglementarea.....	178
9. Rolul presei.....	179
9.1 Libertatea de exprimare.....	179
9.2 Accesul la informații.....	181
9.3 Reglementarea audiovizualului.....	182
9.4 Corupția în presă.....	183
9.5 Presa și corupția.....	184
10. Recomandări.....	185

Sumar

Dintre statele candidate la Uniunea Europeană, România pare să fie țara cea mai afectată de corupție. Corupția este endemică dacă nu chiar sistemică în multe sectoare ale vieții publice: autoritățile vamale, justiția, poliția, Fondul Proprietății de Stat*, Parlamentul și ministerele sunt toate percepute ca fiind foarte corupte iar “acapararea statului” este și ea percepută ca fiind o problemă serioasă, în special prin cumpărarea de voturi parlamentare și finanțarea partidelor politice. Serviciul medical este clasificat ca fiind cea mai coruptă instituție, conform experienței concrete a cetățenilor.

Guvernul României a înregistrat progrese mari în realizarea unei strategii naționale anticorupție și s-au făcut și progrese în reformarea instituțiilor în vederea limitării corupției, în special în sistemul de achiziții publice. Planul Național de Acțiune împotriva Corupției include o listă impresionantă de măsuri și angajamente care constituie o referință de bază pentru evaluarea angrenării Guvernului în lupta împotriva corupției.

Cu toate acestea, în ciuda activității intense a Guvernului în domeniul politicii anticorupție, până în prezent acțiunile anticorupție s-au concentrat asupra corupției la nivel inferior. Organele politice nu s-au angrenat până acum în introducerea unor reforme care ar permite punerea sub urmărire judiciară a corupției la cel mai înalt nivel. Mai specific, până la această dată nu s-a înregistrat un progres în ceea ce privește limitarea imunității de care se bucură membrii Parlamentului, miniștrii și foștii miniștri sau vreun progres în privința asigurării independenței procurorilor. La fel, au fost puși sub urmărire penală și condamnați pentru corupție numai oficiali și funcționari de rang inferior. Această situație justifică îngrijorarea cu privire la faptul că Guvernul poate fi o sursă de corupție în aceeași măsură în care este o soluție pentru aceasta.

Politica anticorupție a fost în mare măsură motivată de presiunea din partea Uniunii Europene iar mai recent a primit un impuls suplimentar datorită perspectivei de aderare la NATO. NATO a indicat în mod special corupția ca fiind una dintre cele mai importante bariere în calea aderării României. Uniunea Europeană a oferit asistență extinsă în vederea elaborării unei politici anticorupție, deși nu a putut să asigure înființarea unei agenții anticorupție care să

* Nota traducătorului: *State Property Fund*, în limba engleză în original

fie cu adevărat independentă. România a ratificat Convenția Penală a Consiliului Europei privind corupția.

Legislația românească privind anticorupția este destul de cuprinzătoare, deși răspunderea penală a persoanelor juridice nu este încă recunoscută. Pe lângă prevederile care se referă la mită, Legea anticorupție include și un număr de alte prevederi anticorupție. Pedepsele sunt aspre, ceea ce în mod paradoxal poate duce la mai puține condamnări. La începutul anului 2002 reglementarea conflictului de interese era practic inexistentă, cu excepția unor prevederi vagi din Legea anticorupție și a prevederilor referitoare la incompatibilitate care se aplică doar oficialilor locali. În iunie 2002, un proiect de lege cu privire la conflictul de interese a fost pus în discuția Parlamentului. Conflictele de interese rămân endemice în sfera politicii și administrației locale din România. Toți funcționarii publici au obligația de a depune declarații de avere și de venituri. Cu toate acestea, legea este total ineficientă: declarațiile nu sunt publice, nu a fost creat cadrul de investigare a abaterilor și se prevăd sancțiuni draconice împotriva cetățenilor care prezintă informații cu privire la încălcarea legii care în cele din urmă se dovedesc a fi false.

Controlul financiar al statului este în mare măsură necorespunzător. Curtea de Conturi nu se bucură de o independență operațională totală iar concluziile ei sunt prezentate foarte târziu și au un impact foarte redus. S-au creat bazele legale pentru controlul financiar intern al statului dar acestea au fost prea puțin puse în practică până la nivelul lunii mai 2002.

Există mai multe organe care se ocupă de lupta împotriva corupției ale căror agende de lucru se suprapun iar cel mai important dintre ele (Secția de combatere a corupției a Parchetului) pare să nu fi fost consolidat în mod deliberat. Problema cea mai importantă a politicii împotriva corupției în România rămâne refuzul în continuare al guvernului de a renunța la controlul direct asupra activităților parchetului. În anul 1997 s-a înființat instituția Avocatului Poporului; cu toate acestea, puterile sale sunt reduse și nu se știe să fi cercetat sau să fi inițiat cercetarea vreunui caz de corupție.

Corupția pare să fie foarte extinsă, dacă nu chiar endemică, în ramura executivă și administrația publică, mergând de la mită directă până la foarte răspândita tradiție de a face cadouri. Această situație continuă și datorită puterii extinse a executivului de a emite ordonanțe și prevederilor excesive referitoare la imunități atât pentru actualii cât și pentru foștii membri ai guvernului, datorită faptului că răspunderea funcționarilor publici nu este clar definită, protecțiilor la toate nivelurile și ineficienței procedurilor de reparație în cazul hotărârilor administrative. Deși în anul 1999 s-a aprobat Legea privind Statutul funcționarilor

publici, punerea ei în aplicare necesită o legislație secundară substanțială, cum ar fi de exemplu Codul Deontologic, care nu a fost încă elaborat. Prevederile referitoare la prevenirea situațiilor de conflict de interese sau abuzurile de acest fel sunt necorespunzătoare și sunt foarte puțin respectate.

Deși toate cheltuielile publice sunt incluse în bugetul oficial, guvernul emite numeroase ordonanțe pentru a modifica bugetul *post hoc*. Nu există prevederi specifice referitoare la conflictul de interese în cazul parlamentarilor, mulți dintre aceștia practicând și avocatura sau alte activități auxiliare. Prevederile generoase cu privire la imunități s-au dovedit eficiente în prevenirea judecării dosarelor de corupție și pot reprezenta un stimulent important pentru a câștiga un loc în Parlament: conform unor estimări, până la jumătate dintre parlamentari au mituit partidele politice pentru a fi plasați în poziții favorabile pe listele lor de candidați.

Sondajele arată că și în justiție corupția este foarte răspândită iar nivelul extrem de ridicat al lipsei de încredere contribuie la o percepție generalizată a unei Româнии guvernate mai degrabă de interese decât de legea statului de drept. Interferența ramurii executive în justiție precum și corupția din chiar cadrul justiției pune sub semnul întrebării dorința sau capacitatea guvernului de a urma o politică eficientă împotriva corupției. Instanțele sunt supraîncărcate, ceea ce duce la întâzieri mari în desfășurarea procedurilor judiciare, deși numărul dosarelor întârziate a început încet să scadă.

Finanțarea partidelor politice rămâne netransparentă, necontrolată și probabil foarte coruptă. La problemele tipice ale corupției partidelor de către interesele de afaceri se adaugă problema finanțării de către persoane private în schimbul unor locuri pe listele de candidați ale partidelor (vezi mai sus). Chiar și oamenii politici cu funcții importante admit că majoritatea finanțărilor partidelor sunt ilegale sau mascate. Finanțarea partidelor a reprezentat cea mai mare problemă de corupție din 1989 până în prezent.

Corupția pare să fie sistemică în achizițiile publice, începând de la înțelegeri ascunse și rețele puternice de protectori – clienți până la mita obișnuită. Cu toate acestea, progresul cel mai important realizat până în momentul de față de către guvern în politica împotriva corupției a constat în reforma cadrului legislativ privind achizițiile publice. Totuși, nu există încă un organism independent care să supravegheze achizițiile sau care să se ocupe de contestații. Aplicarea noii legislații va pune la încercare capacitatea statului de a continua politica de luptă împotriva corupției.

Luând în considerație dovezile disponibile, se pare că în serviciile publice românești corupția este endemică, exceptând sistemul de învățământ, unde plățile

neoficiale sunt relativ rare, ne semnificative și nu sunt solicitate în schimbul unor avantaje. Corupția în poliție este susținută de relațiile strânse dintre poliție și crima organizată. Există numeroase exemple de corupție la vamă, cu implicarea unor funcționari de stat până la cele mai înalte niveluri. Corupția autorităților fiscale se leagă în mod special de libertatea lor foarte mare atât la nivel local cât și la nivel central de a acorda societăților scutiri de taxe și impozite. Corupția foarte răspândită legată de accesul la serviciile medicale (sectorul cel mai grav afectat, conform sondajelor de experiență) îi împiedică pe cei săraci să meargă la doctor. Presiunea exercitată de autoritățile de reglementare și autorizare este mare, ceea ce duce la o corupție extinsă pentru a scăpa de inspecții.

Rolul presei în dezvăluirea cazurilor de corupție este amenințat de existența în continuare a unor prevederi draconice referitoare la calomnie în Codul Penal, care au fost menținute în ciuda criticilor puternice din partea organizațiilor internaționale. În ianuarie 2002 a intrat în vigoare o nouă lege cu privire la accesul liber la informațiile publice. Emisiunile publice se află sistematic sub influența politicului. Coruperea sau presiunea asupra mijloacelor de comunicare în masă prin publicitate este ceva obișnuit. În ciuda acestor probleme, presa a fost activă în expunerea cazurilor de corupție.

1. Introducere

1.1 DATE ȘI PERCEPȚII

România pare să fie țara cea mai afectată de corupție dintre statele candidate la Uniunea Europeană. Corupția este endemică dacă nu chiar sistemică în multe sectoare ale vieții publice: autoritățile vamale, justiția, poliția, Fondul Proprietății de Stat, Parlamentul și ministerele sunt toate percepute ca fiind foarte corupte iar “acapararea statului” este și ea percepută ca fiind o problemă serioasă, în special prin cumpărarea de voturi parlamentare și finanțarea partidelor politice. Serviciul medical este catalogat ca fiind cea mai coruptă instituție, conform experienței concrete a cetățenilor.

Dacă s-ar lua în considerație numai cifrele care arată numărul condamnărilor penale, corupția ar putea părea un fenomen foarte limitat. În Tabelul 1 se prezintă numărul condamnărilor și articolul din Codul Penal la care s-au încadrat.

Tabelul 1. Condamnările pentru corupție din România, 1995 – 2001

Fapta penală	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Luare de mită (articolul 254)	217	281	314	215	168	117	122
Dare de mită (articolul 255)	92	119	124	107	57	35	89
Primirea de foloase necuvenite (articolul 256)	34	35	33	22	13	10	4
Trafic de influență (articolul 257)	86	113	165	190	143	136	128
Total	429	548	636	534	381	298	343

Sursa: Direcția pentru coordonarea strategiilor de prevenire și control al corupției și infracționalității, Ministerul Justiției.

Numărul condamnărilor a scăzut anual în mod constant din anul 1997 până în anul 2000, deși sursele oficiale consideră că numărul lor are din nou o tendință crescătoare ca urmare a angajării guvernului în lupta împotriva corupției. Majoritatea celor condamnați au fost funcționari de rang inferior (sau cei care i-au mituit), ale căror infracțiuni au fost relativ minore și a căror expunere nu afecta

governul iar lipsa totală a condamnărilor unor oficiali sau politicieni cu funcții importante este frapantă. După cum se observă în *Raportul asupra activităților împotriva corupției 2001* al Ministerului Justiției,

Activitatea de luptă împotriva corupției a avut scopul [în anul 2001] atingerii indicatorilor cantitativi, concentrându-se asupra faptelor minore comise de persoane care ... nu au reprezentat un pericol social considerabil.¹

SONDAJE

Rezultatele sondajelor arată o cu totul altă imagine și indică faptul că în România corupția reprezintă o problemă mai serioasă decât în oricare altă țară candidată la aderare la Uniunea Europeană. Principalele date din sondajele de opinie publică și comportament al întreprinderilor sunt prezentate pe scurt mai jos:

- România s-a situat pe poziția 63 din 99 de țări în *Indicatorul de percepție a corupției* al Transparency International în anul 1999, pe poziția 68 din 90 în anul 2000 și pe poziția 69 din 91 de țări în anul 2001. Punctajul României s-a situat între 3,44 (1997) și 2,8 (2001), unde un punctaj de zece arată cea mai puțin coruptă țară iar 0 arată cea mai coruptă țară.

Conform rezultatelor *Studiului cu privire la mediul de afaceri și performanțele întreprinderilor - BERD/Banca Mondială*, România este singura țară din Europa Centrală și de Est din afara fostei Uniuni Sovietice care suferă atât de un grad ridicat de “acaparare a statului” cât și de o “corupție administrativă” ridicată.²

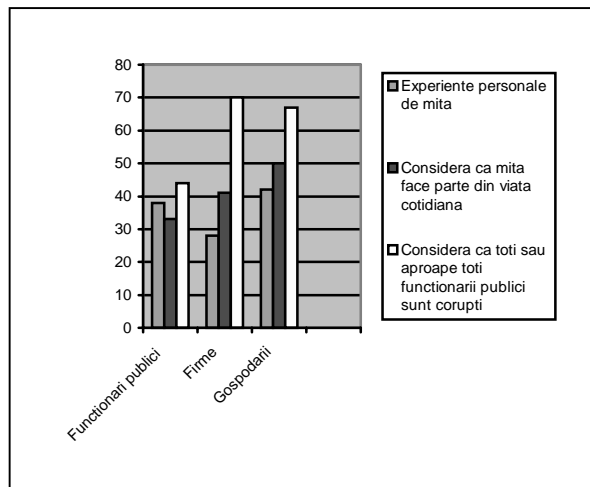
- Raportul elaborat de Banca Mondială la cererea guvernului României în anul 2000 - *Sondaje diagnostic ale corupției în România, 2000* - a arătat că două

¹ Ministerul Justiției, *Raportul asupra activităților împotriva corupției, 2001*, pag. 6. Conform statisticilor oficiale furnizate de Ministerul Justiției, mai mult de jumătate dintre funcționarii publici condamnați pentru corupție până în anul 2000 erau funcționari de grad inferior din administrația publică, cum ar fi paznici sau conductori de tren. (*Informații cu privire la evoluția criminalității în anul 1999*, Direcția pentru coordonarea strategiilor de prevenire și control al corupției și infracționalității, Ministerul Justiției, București, 2000, pag. 9-13).

² Banca Mondială, *Anticorupția în perioada de tranziție: o contribuție la dezbaterile pe teme politice*, 2000, pag. 14-16.

treimi din cetățeni erau de părere că toți sau majoritatea funcționarilor publici sunt corupți (vezi Figura 1).³

Figura 1: Corupția globală: percepții și experiențe



Notă: confruntări cu situații de mituire se referă la procentul de persoane chestionate care s-au întâlnit cu situații de mită în ultimele 12 luni.

Sursa: Banca Mondială, Sondaje diagnostic ale corupției în România, 2001

- Un sondaj efectuat în trei țări la cererea Societății Academice Române (SAR) a ajuns la concluzia că 26% dintre cetățeni considerau că aproape toate oficialitățile publice sunt implicate în corupție (comparativ cu 9% în Bulgaria și 18% în Slovacia), în timp ce 44% erau de părere că majoritatea oficialităților sunt corupte.⁴

Un *Sondaj privind corupția oficială în șapte țări din Europa de Sud-Est*, realizat la cererea SELDI (Southeast Legal Development Initiative) a arătat că în România există percepția cea mai ridicată a unei corupții globale: pe o scară de indicatori de la zero (cea mai puțin coruptă țară) la zece (cea mai coruptă țară), România s-a plasat

³ Analiza a fost elaborată în perioada aprilie – mai 2000 pe trei eșantioane: 353 funcționari publici români, 417 directori de întreprinderi și 1.050 persoane obișnuite. Banca Mondială, *Sondaje diagnostic ale corupției în România*, o analiză realizată de Banca Mondială la cererea Guvernului României, București, martie 2001, pag. 4.

⁴ A. Mungiu Pippidi (SAR), *Pentru o abordare instituțională a corupției post-comuniste: analiză și propunere politică bazată pe un sondaj în trei state din Europa Centrală*, Conferința Bertelsmann privind Responsabilitatea, București, 3-5 mai 2001.

pe primul loc (7,3), urmată de Albania (6,8) și Serbia (6,6)⁵. Șaizeci la sută dintre români au considerat corupția ca fiind cea mai gravă problemă cu care se confruntă țara.⁶ De asemenea, sondajul SELDI a indicat faptul că România are cel mai scăzut nivel de toleranță în principiu față de corupție (1,7) dar are și cea mai puternică înclinație de a se angaja în practici corupte (4,4). În timp ce aceasta arată că pentru cetățenii români corupția este mai mult sau mai puțin acceptabilă în viața de zi cu zi, se ridică semne de întrebare îngrijorătoare despre posibilul efect destabilizator al corupției asupra legitimității politice în ansamblu.⁷

CASETA A: Puncte de vedere ale unor oameni de afaceri importanți cu privire la corupția din România

“Corupția este răspândită. Au fost nebuni care l-au sunat pe cercetătorul meu pentru a-i oferi mită în schimbul unei slujbe. Unii clienți au încercat să mă mituiască cerând un preț oficial mai mic și oferindu-mi apoi șansa de a-mi umple buzunarele. Cel mai rău caz a fost când o persoană cu o funcție extrem de importantă, care face recomandări strategice de importanță națională, a sugerat că ar trebui să-și primească și el “partea lui” înainte de a continua discuțiile. Mi-am spus părerea extrem de dur și am plecat”.

“Un maior din poliție mi-a cerut 540 € doar ca să-și trimită ofițerii să înceapă investigarea furtului a trei mașini ale firmei noastre”.

⁵ Indicatorii de corupție ai SELDI au valori de la 0 la zece. Valorile mai apropiate de zero indică o aproximare a idealului “lipsei de corupție”. Southeast Legal Development Initiative (SELDI), *Monitorizarea regională a corupției* (Albania, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Macedonia, România, Republica Federală Yugoslavia și Croația), septembrie 2000 – februarie 2001, pag. 12.

⁶ Pentru cetățenii români, principalele probleme sunt corupția (59,90%), urmată de sărăcie (50,60%) și de venitul mic (41,3%). Vezi SELDI, *Monitorizarea regională a corupției*, pag. 6.

⁷ SELDI, *Monitorizarea regională a corupției*, pag. 11. SELDI a evaluat opiniile cetățenilor cu privire la “măsura în care corupția devine un mijloc eficient de rezolvare a problemelor personale” și a ajuns la concluzia că eficacitatea practică a corupției atinge cel mai înalt nivel în România (7,5), urmată de Albania (7,1) și Serbia (7,0). Aceasta arată clar faptul că motivele care determină angajarea în practici corupte sunt mai puternice decât cunoașterea efectelor sale nocive. De fapt, sondajul SELDI a luat în considerație și informațiile primite de la cetățeni cu privire la “implicarea lor în practici corupte”: România s-a plasat pe locul trei (1,5), după Albania (2,8) și Serbia (1,8).

“Pentru a putea începe măcar discuția despre contracte bune, de exemplu în domeniul imobiliar, oficialitățile de aici nici măcar nu mai fac aluzie la mită. Acum aceasta face aproape parte din condițiile oficiale”.

Sursa: Tim Johnson, “Partea întunecată,” *Bucharest Business Weekly*, vol. 4, nr. 2, 24 ianuarie 2000.

În prezent, evaluările cu privire la politica anticorupție a guvernului sunt în general negative. Din anul 1995 până în prezent, în jur de 80 la sută din populație a fost nemulțumită de politica anticorupție, cu o îmbunătățire considerabilă la începutul anului 1997, probabil datorită înființării Consiliului Național de Acțiune împotriva Corupției și Crimei Organizate.⁸

1.2 DOMENII PRINCIPALE AFECTATE DE CORUPȚIE

Conform sondajelor de opinie, corupția este foarte răspândită în marea majoritate a instituțiilor publice din România. *Sondajele Diagnostic* ale Băncii Mondiale au relevat că administrația vamală este percepută ca fiind cea mai coruptă instituție, urmată de justiție, Fondul Proprietății de Stat și Parlament (vezi Figura 2 de mai jos). Conform sondajului SELDI, membrii Parlamentului sunt considerați ca reprezentând grupul profesional cel mai corupt, urmat de polițiști, vameși și miniștri (vezi Figura 3 de mai jos). Percepția puternică a existenței unei corupții la nivel înalt contrastează puternic cu absența totală a unor condamnări la acest nivel.

Conform Președintelui Ion Iliescu,

“În ultimii patru ani, am fost martorii unei complicități în creștere între structurile crimei organizate și ofițeri cu grade superioare din poliție, jandarmerie și serviciile secrete,

⁸ Sondaje realizate începând din 1995 de Centrul pentru Sociologie Urbană și Regională, București; Metro Media Transilvania, Brașov; Laboratorul Universitar de Analiză Socială, București; Institutul de Cercetări pentru Calitatea Vieții, București.

judecători și politicieni. Această complicitate reprezintă o mare amenințare pentru securitatea națională.”⁹

Sondajele care au vizat experiențele cetățenilor legate de corupție indică faptul că plățile neoficiale cele mai frecvente se regăsesc în sectorul serviciului medical (vezi Figura 3 de mai jos). Rezultatele trebuie să fie interpretate cu precauție, întrucât această imagine proastă a serviciului medical se poate datora și faptului că un procent ridicat dintre persoanele chestionate au avut contact efectiv cu sistemul de sănătate, în timp ce mult mai puțini dintre aceștia au fost angrenați în alte activități, cum ar fi obținerea unei autorizații de construcție.

Atât *Sondajul BEEPS* din 1999 cât și *Sondajele Diagnostic* ale Băncii Mondiale măsoară, printre altele, procentajul firmelor care declară că sunt afectate de “acapararea Statului” în diverse domenii (vezi Tabelul 2). Vânzarea de voturi parlamentare figurează pe primele locuri în ambele sondaje, deși există o diferență semnificativă între ele. Sondajele indică drept zone cu probleme importante și contribuțiile la partidele politice, Banca Națională a României și justiția.

Tabel 2: Ponderea firmelor românești afectate de diverse forme de acaparare a statului (procentaj)

Români a	Voturi parla- mentare	Banca Centrală	Finanțarea partidelor politice	Instanțe comerciale	Instanțe civile	Instanțe penale	Decrete preziden- țiale
BEEPS (1999)	22	26	27	17	–	14	20
BM (2000)	42	27	24	13	20	–	–

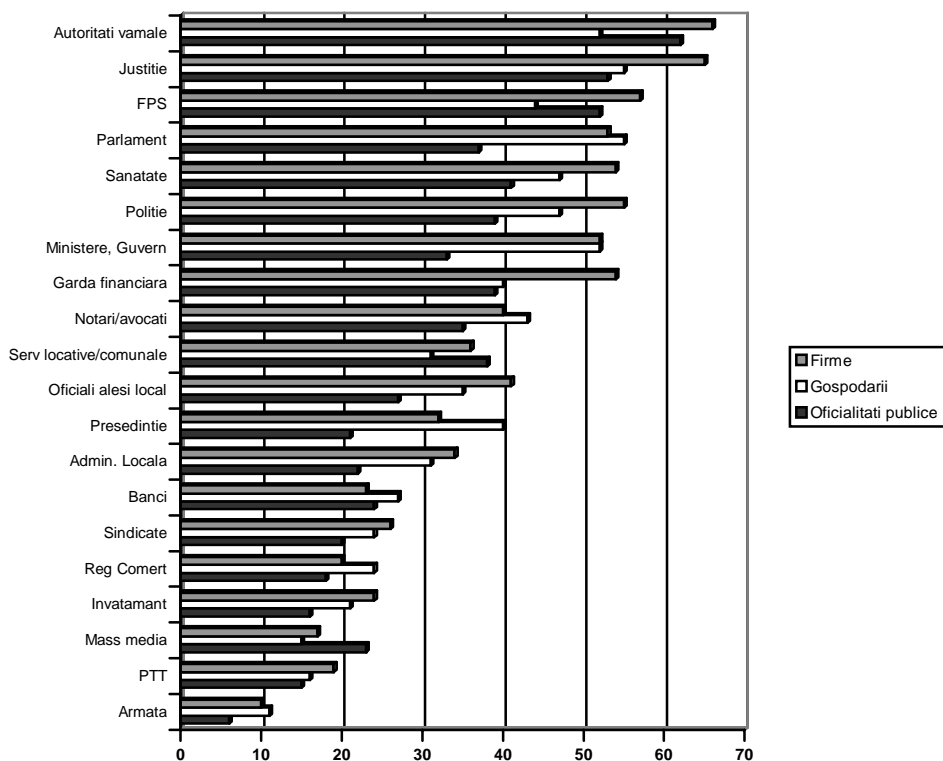
Surse: Banca Mondială, *Anticorupția în perioada de tranziție: o contribuție la dezbaterea pe teme politice*, 2000; Banca Mondială, *Sondaje Diagnostic, Sondaj diagnostic al corupției în România*, 2000.

Dovezile prezentate în acest raport indică faptul că în aproape toate domeniile corupția reprezintă o problemă, fiind endemică în unele dintre ele, în special în achizițiile publice, poliție, finanțarea partidelor politice și membrii parlamentului. Deseori dovezile nu sunt directe: de exemplu, hotărârile judecătorești cu privire la

⁹ Președintele Ion Iliescu, cuvântare la prezentarea *Raportului de activitate al Ministerului de Interne*, 2001.

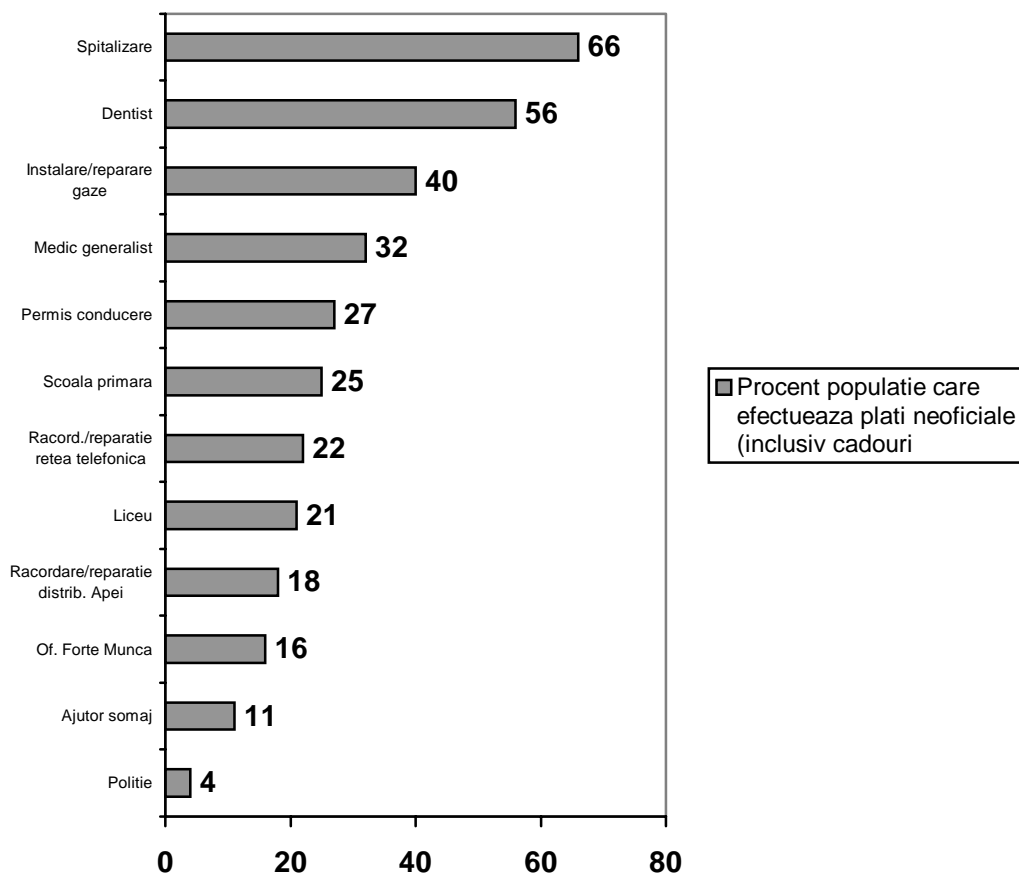
corupția la nivel înalt sunt condiționate într-o măsură semnificativă de prevederile absurd de indulgente referitoare la imunitatea miniștrilor și parlamentarilor și de interferența executivului în activitatea procurorilor care încearcă să cerceteze funcționari și politicieni cu funcții de conducere. Conflictul de interese rămâne o problemă fundamentală și în mare măsură nerezolvată.

Figura 2. Nivelul perceput al corupției în diverse organisme de stat



Sursa: BANCA MONDIALĂ, *Sondaj diagnostic al corupției în România, 2001*

Figura 3: Probabilitatea ca o persoană să facă plăți neoficiale pentru utilizarea unor servicii

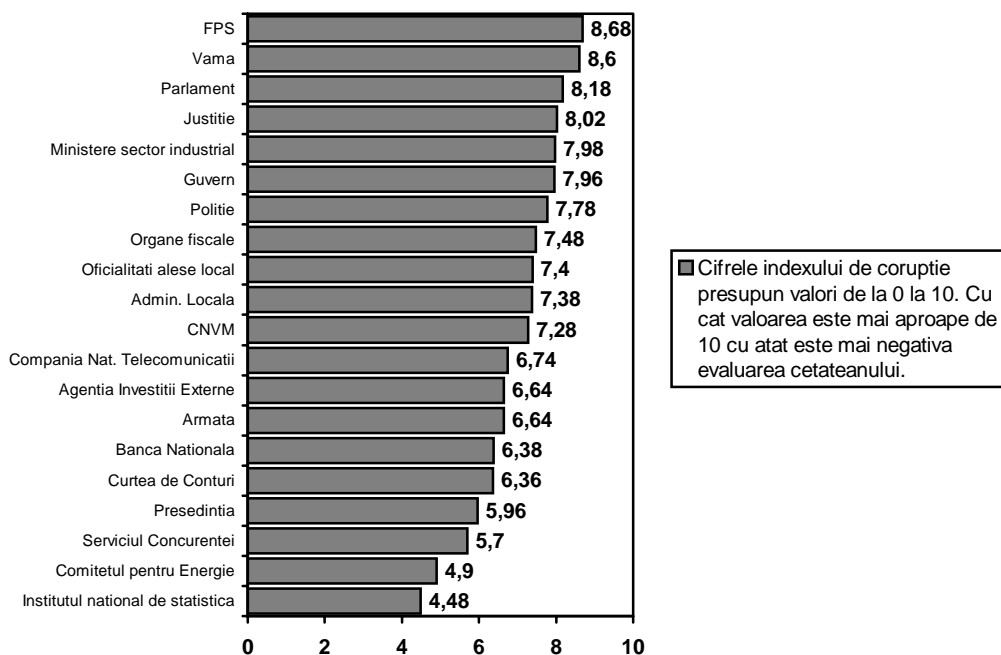


Sursa: Banca Mondială, *Sondaj diagnostic al corupției în România, 2001*

1.3 POLITICA ANTICORUPȚIE A GUVERNULUI ȘI IMPACTUL PROCESULUI DE ADERARE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Guvernul României a înregistrat progrese mari în realizarea unei strategii naționale anticorupție precum și unele progrese în reformarea instituțiilor în vederea limitării corupției, în special în sistemul de achiziții publice. Cu toate acestea, până în prezent acțiunile anticorupție s-au concentrat asupra corupției la nivel inferior și organele politice nu s-au angrenat în introducerea unor reforme care ar permite punerea sub urmărire judiciară a corupției la cel mai înalt nivel. Politica anticorupție a fost în mare măsură motivată de presiunea din partea Uniunii Europene și mai recent a primit un impuls suplimentar datorită perspectivei de aderare la NATO iar Uniunea Europeană a oferit asistență extinsă în vederea elaborării unei politici anticorupție.

Figura 4: Nivelul perceput al corupției în organismele de stat din România



Sursa: SELDI, Monitorizarea regională a corupției, 2001

Orice discuție cu privire la politica anticorupție a României trebuie să ia în considerație extinderea și profunzimea problemei corupției. După cum spunea unul dintre realizatorii politicii anticorupție a Marii Britanii care a participat la o misiune de experți ai Uniunii Europene în România în septembrie 2000,

Este necesară o schimbare de "atitudine" și de "cultură". Această schimbare va avea nevoie în mod inevitabil de cel puțin 10 până la 15 ani până va deveni efectivă, poate chiar de două generații... Se prea poate să existe o dorință de schimbare dar capacitatea lor [a Guvernului], după toate probabilitățile, a fost depășită. Prin urmare, progresul trebuie să fie măsurat în termeni de pași mici și nu de salturi mari.¹⁰

Toate *Rapoartele Anuale cu privire la progresul României spre aderare* ale Comisiei Europene au concluzionat că România îndeplinește criteriile politice de aderare stipulate la Copenhaga.¹¹ Cu toate acestea, rapoartele au ridicat obiecții importante față de această opinie și au scos în evidență corupția ca fiind o "problemă extinsă și sistemică" în anul 2000.¹² *Raportul Annual 2001* a reluat această afirmație:

Raportul Annual de anul trecut nota problema corupției ca fiind o problemă extinsă și sistemică care submina sistemul juridic, economia și încrederea publicului în Guvern. În ciuda recunoașterii generale a gravității acestei probleme de către Guvern, nu s-a înregistrat o reducere semnificativă a nivelului corupției iar măsurile luate în privința corupției au fost limitate.¹³

Criticile Uniunii Europene au avut ca urmare (reflectând în același timp nereușita satisfacerii cerințelor) includerea unor angajamente corespunzătoare în *Parteneriatele pentru Aderare* (denumite mai jos "PA") din 1998 și 1999. PA din 1998

¹⁰ D. Martin, RO98.01 – *Raportul misiunii din septembrie 2000*, PHARE, 2000, pag. 4–5.

¹¹ Consiliul European a stabilit în anul 1993 la Copenhaga următoarele criterii politice: stabilitatea instituțiilor politice care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și protecția minorităților. În anul 1995, Consiliul European întrunit la Madrid a accentuat și criteriul capacității administrative. Vezi <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/> (ultima accesare în data de 20 aprilie 2001).

¹² Comisia Europeană, *Raportul Annual al Comisiei cu privire la progresul României spre aderare - 1998*, 4 noiembrie 1998, pag. 13; *Raportul Regulat 2000*, 13 octombrie 2000, pag. 18.

¹³ Comisia, *Raportul Annual 2001*, pag. 21.

include la secțiunea "Justiție și afaceri interne" un angajament de a pune în practică măsuri de combatere a corupției și crimei organizate și de îmbunătățire a administrației granițelor. *Raportul Annual 1999* arăta că aceste priorități nu au fost abordate și critica absența unei strategii cuprinzătoare anticorupție.¹⁴ *AP 1999* includea ca priorități pe termen scurt adoptarea unei legi privind prevenirea și combaterea corupției, înființarea unui departament independent anticorupție; ratificarea Convenției Europene cu privire la spălarea banilor proveniți din infracțiuni și a Convenției Penale privind corupția a Consiliului Europei precum și semnarea Convenției OECD referitoare la mită.¹⁵

Deși *Raportul Annual 2000* recunoștea că acceptarea legii anticorupție a îndeplinit unul dintre angajamentele din *Parteneriatul pentru Aderare*, nu este surprinzător că în concluzie se afirma că "s-au înregistrat puține progrese în reducerea nivelurilor corupției și este necesară o mai bună coordonare între diversele inițiative anticorupție care au fost lansate".¹⁶ *Raportul Annual 2001* a repetat aceeași opinie și, în plus, a identificat achizițiile publice, accesul la informații și finanțarea partidelor politice drept zone în care este necesară introducerea reformei.¹⁷ Prioritățile *PA 2001* includ întărirea tuturor organismelor angrenate în lupta împotriva corupției, îmbunătățirea coordonării între ele și clarificarea competențelor lor; ratificarea convențiilor internaționale importante împotriva corupției și introducerea răspunderii legale a persoanelor juridice în Codul Penal.¹⁸ *PA 2001* conține și un număr de alte angajamente relevante pentru lupta împotriva corupției, de exemplu adoptarea unui pachet de reformă complexă a administrației publice, garantarea independenței justiției și eliminarea prevederilor din Codul Penal care amenință libertatea de exprimare (vezi secțiunile individuale ale prezentului raport).

¹⁴ "S-a lansat un număr de inițiative menite să combată corupția dar încă nu există o abordare cuprinzătoare ... De aceea, această prioritate a fost numai parțial rezolvată". În: Comisia, *Raport Regulat 1999*, pag. 81.

¹⁵ Corupția este tratată drept o prioritate pe termen scurt și în capitolul cu privire la piața internă, mai precis în privința vamei: "să se aplice măsuri pentru combaterea fraudei și corupției". Comisia, *România: Parteneriatul pentru Aderare 1999*, 13 octombrie 1999.

¹⁶ Comisia, *Raportul Annual 2000*.

¹⁷ Comisia, *Raportul Annual 2001*, pag. 21-22.

¹⁸ Comisia, *Parteneriatul pentru Aderare 2001*, pag. 6.

Politica anticorupție din România

Primul exemplu de politică anticorupție clară a fost înființarea în anul 1997 de către Președintele Emil Constantinescu a unui Consiliu Național de Acțiune împotriva Corupției și Crimei Organizate, după victoria sa în alegeri în baza unei platforme anticorupție. Consiliul a fost desființat în septembrie 1999.¹⁹ Nu a înregistrat vreun efect evident sau vreo constatare publică dar a inițiat o dezbatere reală cu privire la politica anticorupție și a dus la adoptarea în anul 2000 a Legii pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (denumită mai departe "Legea anticorupție").

După două proiecte de legi care ar fi dus la crearea unui nou organism separat anticorupție²⁰, Parlamentul a respins această propunere și a optat în februarie 2000 în favoarea unei legi prin care se înființa o Secție de combatere a corupției în cadrul Parchetului General pe lângă Curtea Supremă de Justiție.²¹ Totuși, această Secție a avut probleme încă de la înființare, din cauza permanentei interferențe a executivului, a resurselor necorespunzătoare și a lipsei de voință politică care să-i confere suficientă independență pentru a se putea ocupa de cazurile importante de corupție. S-a optat pentru acest model în ciuda preferinței UE pentru un organism care să fie independent de Executiv.²² Secția a fost înființată în octombrie 2000 și s-a confruntat permanent cu probleme din cauza influenței executivului (vezi Secțiunea 2.5).

¹⁹ Acesta trebuia să se ocupe de cazurile de "mare corupție" care reprezentau un pericol pentru securitatea națională, să identifice sectoarele controlate de structurile de tip mafiot și să îmbunătățească cooperarea dintre organele angrenate în lupta împotriva corupției.

²⁰ Proiectul original al Legii anticorupție prevedea înființarea unei Comisii Naționale Anticorupție, un organism interdepartamental subordonate Guvernului și condus oficial de Primul Ministru. În anul 1999, acesta a fost înlocuit cu o propunere de a transforma Corpul de Control al Guvernului (CCG) într-un nou Corp de Control și Anticorupție (CCAG) coordonat de Primul Ministru, condus de un Secretar de Stat independent politic și împuternicit să controleze activitatea tuturor organizațiilor guvernamentale.

²¹ *Raportul 133* (act adițional), Comisia Juridică de Disciplină și Imunități a Camerei Deputaților, <<http://www.cdepag.ro/pls/parlam>> (ultima accesare în data de 10 mai 2001).

²² Această preferință a fost reafirmată în *Rapoarte Anuale* succesive și formulată clar de către partenerul spaniol în cadrul programului de înfrățire instituțională, *Fiscalia Anticorrupcion*. Delegația Comisiei Europene în România, Notă de informare pentru Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002.

În martie 2002, Guvernul a aprobat o Ordonanță de Urgență prin care Secția se transforma într-un Parchet Național Anticorupție, care a început să funcționeze din septembrie 2002, cu un personal de 320 oameni, inclusiv 150 ofițeri de poliție și 75 procurori. Ordonanța a rezolvat unele dintre problemele anterioare, de exemplu introducerea mandatului de șase ani pentru procurorii de la Parchet. Cu toate acestea, principala problemă – independența șefului Parchetului – tot nu a fost rezolvată în mod satisfăcător. Acesta va fi condus de un procuror numit de Președintele României la recomandarea Ministrului Justiției și va fi subordonat Procurorului General. Mai mult, Ministrul Justiției poate dispune reorganizarea Parchetului.

Politica națională anticorupție

În paralel cu discuțiile legate de Secția de combatere a corupției, Guvernul a elaborat o politică anticorupție mai largă. În iulie 2001, Guvernul a înființat Comitetul Național de Prevenire a Criminalității (CNPC) condus de Primul Ministru și coordonat de Ministrul Justiției. În cadrul CNPC, s-a format un Grup Central de Analiză și Coordonare a Activităților de Prevenire a Corupției (GCACAPC), coordonat de Corpul de Control al Primului Ministru. GCACAPC include reprezentanți ai ONG-urilor iar organizații internaționale cum ar fi Delegația UE și Banca Mondială au reprezentanți cu statut de observatori permanenți.

Pe baza activităților GCACAPC, Guvernul a publicat în octombrie 2001 un "Program Național de Prevenire a Corupției" și "Planul Național de Acțiune împotriva Corupției". Planul de Acțiune definește măsuri specifice pentru sectoare diverse și pune mai mult accentul pe prevenire decât politicile anterioare.²³ Termenele și angajamentele programului sunt prezentate în Tabelul 3. La nivelul lunii mai 2002, Guvernul nu reușise să respecte termenele planificate pentru o serie de măsuri importante, respectiv adoptarea unei legi privind activitățile de lobby, modificarea legislației privind declararea averilor și inițierea proiectelor pentru o nouă lege cu privire la finanțarea partidelor politice.

În timp ce Planul Național conține un număr mare de măsuri care sunt clar de dorit și *inter alia* au fost sugerate sau cerute de Comisia Europeană, strategia și obiectivul principal al politicii Guvernului s-au concentrat în mod evident până în prezent asupra corupției la nivel inferior. De exemplu, Președintele Ion Iliescu

²³ Guvernul României, *Programul Național de Prevenire a Corupției*, octombrie 2001, pag. 17.

a afirmat la o întrunire a oficialilor de la Ministerul de Interne din martie 2002 : corupția "trebuie să fie eradicată de jos în sus"²⁴ și s-a remarcat absența unui angajament măcar formal de a se ocupa de corupția la nivelurile cele mai înalte.

Mai mult, este de asemenea de remarcat absența din strategie a oricărui angajament specific de a schimba sistemul de numire a Procurorului General, aspect despre care raportul sugerează că a reprezentat unul dintre obstacolele fundamentale în calea punerii sub urmărire judiciară a dosarelor importante de corupție (vezi Secțiunile 2.5 și 5.1). Deși Guvernul și-a îndeplinit oficial angajamentul de a întări rolul Consiliului Superior al Magistraturii și al Secției de combatere a corupției (vezi mai sus), problema independenței procurorilor nu a fost abordată, în ciuda faptului că atât Uniunea Europeană cât și Consiliul Europei, în special, au subliniat că aceasta este o problemă fundamentală. Lipsa de acțiune a Guvernului cu privire la această problemă este reflectată de menținerea sistemului actual de numire a șefului Secției de combatere a corupției (vezi Secțiunea 2.5).

Tabel 3: Unele măsuri prevăzute în Planul Național de Acțiune împotriva Corupției din octombrie 2001.

Măsură	Termen	Realizare
Elaborarea Planurilor Sectoriale de Acțiune împotriva Corupției	trimestrul II 2002	Da
Măsuri preventive		
Adoptarea și implementarea de coduri deontologice pentru magistrați, polițiști, funcționari vamali și alte categorii de funcționari publici	trimestrul III 2002	N/A
Modificarea legii privind declararea averilor, instituirea unui mecanism de control în vederea eliminării nedeclarării	trimestrul IV 2001	Nu
Limitarea imunităților pentru a preveni abuzarea în scopul mascării abuzului de putere	trimestrul IV 2002	N/A
Adoptarea Legii privind conflictul de interese	trimestrul III 2002	N/A
Adoptarea Legii privind lobby-ul	trimestrul I 2002	Nu

²⁴ "Președintele României afirmă: corupția trebuie să fie eradicată 'de jos în sus', RFE/RL Newsline, 14 martie 2002.

Măsură	Termen	Realizare
Inițierea proiectului de lege privind finanțarea partidelor politice și campaniilor	trimestrul IV 2001	Nu
Consolidarea capacității de combatere a corupției		
Întărirea rolului Secției de combatere a corupției, a compartimentelor anticorupție de pe lângă parchete și instanțe	2001 - 2004	Da*
Reforma instituțională		
Întărirea rolului Consiliului Superior al Magistraturii în selectarea și numirea magistraților pe criterii profesionale strict obiective	trimestrul I 2002	Da*
Reforma administrației publice		
Instituirea unui sistem pentru selectarea, promovarea și evaluarea funcționarilor publici exclusiv pe bază de competență și performanță profesională	2004	N/A
Cooperarea internațională		
Introducerea răspunderii penale pentru corupție în tranzacții comerciale internaționale, răspunderea funcționarilor publici străini, răspunderea persoanelor juridice	2002	N/A

Notă: * Deși oficial aceste obiective au fost îndeplinite, impactul schimbărilor din justiție și în special independența procurorilor este îndoielnic (vezi mai sus).

Rolul ONG-urilor

ONG-urile românești desfășoară o activitate considerabilă în domeniul anticorupției. Printre cele mai importante se numără Asociația Pro Democratia (APD), care a colaborat cu Ministerul Justiției în vederea punerii în practică a unei Campanii de sensibilizare a opiniei publice (1999–2000).²⁵ Pro Democratia a elaborat și un studiu important privind finanțarea partidelor politice (vezi Secțiunea 6.3).

²⁵ Campania a făcut parte dintr-un proiect mai amplu realizat de Ministerul Justiției împreună cu UNDP (Programul de Dezvoltare al Națiunilor Unite) și UNCICP pe tema "Întărirea capacității instituționale și consolidarea capacității de control al corupției în România". Campania a inclus publicitate, mese rotunde și conferințe de presă pe tema corupției precum și o serie de dezbateri la nivel local privind corupția. În general, proiectul a fost un bun exemplu de dialog și cooperare între ONG-uri și autoritățile de stat.

Asistența Uniunii Europene

Pe parcursul acestui proces, Uniunea Europeană a acordat din ce în ce mai multă asistență în domeniul politicii anticorupție. Proiectul principal este “Proiectul Instituțional anticorupție”, PHARE 1999. Datorită întârzierilor, a căror cauză nu este clară, proiectul nu a început decât în august 2001, prima componentă fiind un proiect de înfrățire cu *Fiscalia Anticorrupcion* din Spania²⁶. Celelalte părți ale proiectului prevăd susținerea unor activități de instruire a personalului.

Alte proiecte PHARE referitoare la corupție includ asistență pentru crearea unui sistem de gestionare a dosarelor și documentației și a unui sistem de documentație și bibliotecă juridică (2000–2002, 3.5 mil. €), continuarea acordării de asistență Ministerului Justiției (2001, 4.1 mil. €), un proiect de înfrățire pentru reforma judiciară (1999–2001, 1 mil. €) și “Prevenirea și controlul spălării banilor” (început în iunie 2001, 0,5 mil. €).

Impactul aderării la NATO

În timp ce aderarea la Uniunea Europeană a avut o influență foarte importantă asupra dezvoltării politicii de combatere a corupției, de la sfârșitul anului 2001 aderarea la NATO a devenit un obiectiv mai urgent pentru România (ca și pentru Bulgaria). În cursa pentru summit-ul de la Praga din noiembrie 2002, oficialii alianței și din statele membre NATO au trimis semnale clare că bariera cea mai importantă în calea aderării României la NATO o reprezintă corupția.²⁷ Aceasta a insuflat în mod vizibil energie în strădania Guvernului de a-și intensifica eforturile anticorupție, cel puțin la suprafață, și a determinat o schimbare evidentă în atmosfera publicului.²⁸

²⁶ Planul programului include ca principali beneficiari Ministerul Public cu trei alți parteneri: Ministerul Justiției, Ministerul de Interne și Ministerul de Finanțe (Administrația Generală a Vămilelor); vezi <<http://www.europa.eu.int/comm/pas/phare/prog.search>>, (ultima accesare în data de 15 mai 2001).

²⁷ E. Tomiuc, “Vecinii din Balcani își întetesc eforturile pentru intrarea în NATO, se angajează să se ocupe de problema corupției”, RFE/RL Newline, 7 februarie 2002.

²⁸ De exemplu, o scrisoare deschisă către Primul Ministru Adrian Nastase publicată în martie 2002 de către unul dintre redactorii *Evenimentului Zilei*, unul dintre cele două cotidiene românești angrenate într-o activitate jurnalistică reală-de investigare a

Alte activități internaționale

Pe lângă activitățile UE în domeniul politicii anticorupție, România a participat la o serie de activități și inițiative internaționale împotriva corupției, inclusiv semnarea GRECO în mai 1999, participarea la activitățile anticorupție ale Pactului de Stabilitate, înființarea unui Centru Regional de combatere a corupției și crimei organizate ca parte a Inițiativei de Cooperare din Europa de Sud-Est, primirea de asistență pentru întărirea capacității instituționale de la UNDP și Centrul pentru Prevenirea Criminalității Internaționale al ONU din Viena precum și asistență judiciară de la Departamentul de Justiție al SUA ca parte dintr-un Parteneriat Strategic dintre România și SUA.

corupției, îl soma pe Primul Ministru să ia măsuri radicale împotriva corupției, considerând că aceasta este principala condiție pentru a putea beneficia de “șansa istorică” de a fi invitați să adere la NATO la summit-ul din noiembrie. Vezi C. Nistorescu, Scrisoare deschisă către Primul Ministru Adrian Nastase. Pentru versiunea în limba engleză a scrisorii deschise, vezi prima pagină din *Evenimentul Zilei*, 29 martie 2002 (oferită de Nicoleta Savin, ziaristă la *Evenimentul Zilei*).

2. Instituții și legislație

2.1 LEGISLAȚIA ANTICORUPȚIE

Legislația anticorupție românească este destul de cuprinzătoare. Codul Penal Român sancționează atât mita activă cât și cea pasivă. Înainte de adoptarea Legii Anticorupție din anul 2000, pedepsele erau următoarele:

- Luarea de mită: pedeapsă cu închisoare de la 3 la 12 ani;
- Darea de mită: pedeapsă cu închisoare de la șase luni la cinci ani;
- Trafic de influență: pedeapsă cu închisoare de la doi la zece ani;
- Primirea de foloase necuvenite: pedeapsă cu închisoare de la șase luni la cinci ani.

Aceste paragrafe se refereau numai la funcționarii publici²⁹ până când Legea anticorupție din anul 2000 le-a extins incluzând directori, persoane cu atribuții de control și executive, administratori, consultanți și cenzori din societățile private, monopoli de stat, regii autonome sau orice alte structuri economice; persoane cu funcții de conducere din partide politice, sindicate, organizații patronale și fundații sau asociații non-profit. Pedepsele pentru infracțiunile de corupție sunt extinse cu doi până la trei ani dacă sunt comise de persoane cu atribuții de control sau de persoane cu puteri de cercetare, urmărire penală sau cu puteri judiciare și cu cinci ani dacă sunt comise în beneficiul unei entități infracționale sau pentru a influența tranzacțiile comerciale internaționale.

Persoanele care dau mită și care anunță poliția sau procuratura sunt scutite de pedeapsă. GRECO observa în *Raportul de evaluare pentru România* că persoanele care

²⁹ Conform legislației românești, un funcționar public este o persoană care exercită, permanent sau temporar, un mandat în cadrul unei autorități sau instituții publice, indiferent de funcția sa oficială sau remunerarea sa. Un funcționar este orice persoană care își exercită un mandat în serviciul unei entități juridice care nu este o autoritate sau o instituție publică.

dau mită ar putea abuza cu ușurință de această prevedere, în special datorită faptului că legea prevede returnarea bunurilor celui care le-a dat.

Extinderea prevederilor referitoare la mită prin legea din 2000 înseamnă că ele se aplică parțial și sectorului privat. Cu toate acestea, legislația românească nu permite răspunderea penală a persoanelor juridice pentru corupție. România a ratificat Convenția Civilă a Consiliului Europei în aprilie 2002 dar nu a ratificat încă Convenția Penală a Consiliului Europei.

Legea anticorupție stabilește și o serie de alte infracțiuni legate de corupție, incluzând următoarele:

- Subevaluarea deliberată a bunurilor publice în timpul tranzacțiilor de privatizare sau comerciale;
- Încălcarea legii în ceea ce privește acordarea de credite sau de subvenții, neurmărirea/neîncasarea creditelor restante;
- Utilizarea creditelor sau a subvențiilor în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate.

Dacă sunt comise în scopul dobândirii de bani, bunuri sau foloase necuvenite, aceste trei infracțiuni se pot pedepsi cu închisoare între doi și șapte ani.

- Persoanele care răspund de supravegherea, controlul sau lichidarea unei societăți private care intermediază sau facilitează operațiuni comerciale sau financiare pentru a obține, direct sau indirect, foloase necuvenite, pot fi pedepsite cu închisoare de la doi la șapte ani.

Legea prevede sancțiuni și pentru o serie de infracțiuni care au legătură cu corupția. Acestea includ tănuirea bunurilor obținute prin corupție, asocierea în vederea săvârșirii unei infracțiuni, declarațiile false și falsificarea, spălarea de bani, contrabanda, bancruta frauduloasă și traficul de droguri.

Pedepsele prevăzute de lege pentru infracțiunile de corupție sunt mult mai severe decât cele existente în mod normal în statele OECD. Acest lucru ridică semne de întrebare cu privire la înțelepciunea sancționării atât de severe a corupției întrucât, în mod paradoxal, pedepsele lungi pot influența instanțele să nu dea sentințe de condamnare.

Pe lângă alte prevederi anticorupție, Legea privind răspunderea ministerială din anul 1999³⁰ (modificată prin Ordonanța Guvernului nr. 130/1999) definește drept

³⁰ Legea nr. 115/1990.

infrațiuni penale pentru membrii Guvernului “împiedicarea, prin metode violente sau frauduloase, exercitării de bună credință a drepturilor și libertăților unei persoane; prezentarea cu rea credință Parlamentului sau Președintelui României a unor informații false cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, în scopul tănuirii faptelor comise de o natură care ar putea produce daune intereselor naționale”³¹ Această prevedere este vagă și nu a fost aplicată niciodată.

2.2 LEGISLAȚIA PRIVIND CONFLICTUL DE INTERESE

Legislația privind conflictul de interese era doar schițată la începutul anului 2002. O prevedere generală din Legea combaterii corupției interzice:

Efectuarea de operațiuni financiare, cum ar fi acțiuni comerciale incompatibile cu poziția, îndatoririle sau mandatul pe care îl deține o persoană sau încheierea de tranzacții financiare utilizând informații primite datorită poziției unei persoane, responsabilităților sau sarcinilor sale; utilizarea sub orice formă, direct sau indirect, a informațiilor care nu sunt publice sau acordarea permisiunii unor persoane neautorizate de a avea acces la astfel de informații.”³²

În plus, o Ordonanță de Urgență aprobată de Guvern în februarie 2002 introducea prevederi de incompatibilitate pentru funcționarii din autoritățile locale. Nici reprezentanții administrației publice locale, nici soțiile sau rudele lor până la gradul al doilea, nici angajații consiliilor locale sau județene nu pot încheia contracte de servicii, lucrări sau furnitură cu autoritățile locale la care sunt membri. Reprezentanții care ajung în astfel de situații trebuiau să demisioneze din

³¹ Legea nr. 115/1999, modificată prin Ordonanța nr. 130/1999, articolul 6. Pedepsele prevăzute de lege constau într-o pedeapsă principală cu închisoarea și o pedeapsă complementară, și anume interdicția de a mai deține o funcție publică importantă pentru o perioadă de trei până la zece ani.

³² Atunci când sunt comise în scopul obținerii, în scop personal sau pentru o altă persoană, de bunuri, bani sau alte foloase necuvenite, acțiunile descrise vor fi pedepsite cu închisoare de la unu la cinci ani. Legea nr. 78/2000, articolul 12.

funcția la societatea respectivă în termen de nu mai mult de cinci zile de la data intrării în vigoare a ordonanței (2 februarie 2002) sau după semnarea contractului cu autoritatea publică. Dacă aceste prevederi sunt încălcate, mandatul reprezentantului respectiv trebuie să fie revocat de către prefect. Nu există astfel de restricții pentru membrii Parlamentului sau alți funcționari ai administrației centrale de stat. În prezent se lucrează la prevederi de incompatibilitate pentru o gamă mai largă de oficialități.

În mai 2002, Guvernul a adoptat un proiect de lege cu privire la conflictul de interese. Proiectul de lege se aplică doar următoarelor categorii de oficiali din ramura executivă: Primul Ministru, miniștri, secretari de stat și alte funcții echivalente celei de secretar de stat din organismele specializate subordonate Guvernului sau ministerelor, prefecti și subprefecți.

Legea va interzice acestor persoane, *inter alia*, să dețină alte funcții, inclusiv în societățile comerciale; să încheie tranzacții comerciale în beneficiul propriu sau al altora. Funcționarii vor trebui să declare situațiile de conflict de interese din procesele specifice de luare a deciziilor, caz în care superiorul va împuternici o altă persoană să ia decizia respectivă. Corpul de Control al Primului Ministru va răspunde de cercetarea situațiilor de conflict de interese și va propune sancțiuni (inclusiv îndepărtarea din funcție).

2.3 DECLARAREA ȘI CONTROLUL AVERILOR

Procedura de declarare a averilor pentru funcționarii publici este reglementată de Legea Nr. 115 din 16 octombrie 1996 privind obligația funcționarilor publici de a-și declara averea personală și procedura controlului averilor dobândite prin mijloace ilicite.³³ Aplicabilitatea Legii se aplică la: Președintele României, deputați, senatori, miniștri, secretari și subsecretari de stat, magistrați, procurori publici, consilieri județeni și locali, primari, funcționari publici care își desfășoară activitatea în cadrul autorităților publice centrale ori locale, membrii consiliilor de administrație și persoanele care dețin funcții de conducere în cadrul regiilor autonome de stat, societăților comerciale cu capital majoritar de stat, Fondului

³³ Legea nr. 115/1996.

Proprietății de Stat, Băncii Naționale a României, băncilor cu capital total sau majoritar de stat.³⁴

Aceste persoane au obligația de a depune declarații de avere incluzând toate bunurile personale și comune precum și cele ale soțiilor și copiilor cu care locuiesc la începutul și la sfârșitul mandatului lor. Declarațiile nu sunt publice.

Funcționarii publici își depun declarațiile la autoritatea publică la care sunt angajați iar oficialitățile alese pe plan local (inclusiv primarul) își depun declarația la prefect. Se va iniția o procedură de control dacă persoanele respective nu își depun declarațiile de avere în termen de 15 zile de la termen sau dacă există o diferență semnificativă între declarația inițială și cea finală și dacă există dovezi clare că unele bunuri nu ar fi putut fi obținute pe căi legale.³⁵ Responsabilitatea pentru procedurile de control revine comisiilor de cercetare de pe lângă Curțile de Apel, la primirea unei cereri scrise și semnate din partea oricărui cetățean care conține dovezi privind dobândirea ilegală a averii.³⁶ În termen de trei luni, comisia trebuie să hotărască clasarea cauzei; trimiterea cauzei spre soluționare Curții de Apel; trimiterea cauzei parchetului competent. Lucrările comisiei de cercetare nu sunt publice.³⁷

Funcționarii superiori își depun declarațiile la Primul Ministru, senatorii și deputații la președintele camerei respective a Parlamentului, Primul Ministru și președinții celor două camere la Președintele României, Președintele României la președintele Curții Constituționale, judecătorii la Ministrul Justiției iar procurorii la Procurorul General. Procedura de control trebuie să fie condusă de către o comisie de cercetare de pe lângă Curtea Supremă³⁸ la cererea Ministrului Justiției, Procurorilor Generali sau funcționarilor în cauză, dacă averea lor este

³⁴ Legea nr. 115/1996, articolul 2.

³⁵ Legea nr. 115/1996, articolul 7.

³⁶ Comisia este alcătuită din doi judecători de Curtea de Apel, un procuror de la parchetul care funcționează pe lângă Curtea de Apel și un secretar (toți cu un mandat de trei ani).

³⁷ Legea prevede publicarea numai în cazurile în care comisia de cercetare emite o hotărâre de clasare sau dacă instanța de judecată competentă constată că proveniența bunurilor este justificată. În aceste cazuri, hotărârile sunt publicate în *Monitorul Oficial* al României.

³⁸ Comisia de cercetare are un mandat de lucru de trei ani și include doi judecători de la Curtea Supremă, un procuror de la Parchetul general și un secretar.

pusă în mod public sub semnul întrebării.³⁹ Oficialii a căror avere a fost declarată total sau parțial nejustificată de către instanța judecătorească sunt înlăturați din funcție iar senatorilor și deputaților li se ridică mandatul. Oficialii care completează declarații incomplete sau false pot fi pedepsiți cu închisoare de la trei luni la doi ani sau amendă.

În practică, controlul averilor este total necorespunzător. În special, o persoană care aduce dovezi false cu privire la bunurile oficialului poate primi o pedeapsă cu închisoare de la unu la cinci ani⁴⁰ și orice martor care furnizează informații incorecte despre natura ilicită a averii unui funcționar public o pedeapsă cu închisoare de la șase luni la trei ani. În aceste condiții, este foarte improbabil ca un cetățean obișnuit să ridice vreodată problema averii funcționarilor publici. Oficialii de la Ministerul Justiției estimează că aceste prevederi vor fi înlocuite într-o nouă lege a conflictului de interese care se afla în pregătire la nivelul lunii aprilie 2002.

Mai mult, comisiile de cercetare pentru funcționarii superiori nici măcar nu erau înființate la începutul anului 2002, ceea ce făcea inutilă depunerea unei cereri.⁴¹ În următorii patru ani după adoptarea Legii din 1996, nu s-a inițiat nici o procedură de control. Articolele din presă sugerează că este ceva obișnuit ca oficialii să nu-și depună declarațiile de avere.⁴²

³⁹ Totuși, în astfel de cazuri, instanța competentă este Curtea Supremă de Justiție. Pentru Președintele României, procedura de control al averii poate fi efectuată la sfârșitul mandatului său sau în timpul mandatului său doar la cererea sa sau cu aprobarea Parlamentului cu majoritate simplă de voturi.

⁴⁰ Această sancțiune nu se aplică dacă reclamantul este o instituție, de ex. Parchetul.

⁴¹ Purtătorul de cuvânt al Curții Supreme de Justiție (unde ar fi trebuit să fie creată comisia de cercetare pentru funcționarii superiori) le-a explicat ziaristilor că “înființarea comisiei nu a fost necesară, pentru că nu s-a depus nici o cerere. În plus, crearea comisiei ar fi implicat costuri suplimentare inutile”. În: “Oamenii de stat, magistrații și funcționarii publici își protejează averea,” Capital, nr. 43, 26 octombrie 2000.

⁴² De exemplu, la aproape un an după alegerile locale, consilierul municipal din București Adrian Bădilă afirma că el nu a completat nici o declarație de avere pentru că nu i-a cerut-o nimeni. Declarație făcută la o conferință organizată de Transparency International România și Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile pe tema Soluții pentru combaterea corupției în administrația publică locală, București, 17 mai 2001.

În iunie 2002, Parlamentul puse în discuție proiecte de modificare a Legii dar nu s-au dat detalii cu privire la aceste propuneri.

2.4 CONTROL ȘI VERIFICARE

Controlul financiar al statului este în mare măsură inefficient. Curtea de Conturi nu are o independență funcțională totală, concluziile sale sunt prezentate cu mare întârziere și nu sunt utilizate pentru a impune măsuri reparatorii. Baza legală pentru controlul financiar intern al statului a fost creată dar la nivelul lunii mai 2002 era insuficient aplicată.

*Curtea de Conturi*⁴³

Curtea de Conturi este organul suprem de control pentru sectorul public. Președintele și membrii Curții sunt numiți de către Parlament pentru o perioadă de șase ani iar Președintele României numește și revocă judecătorii financiari și procurorii la propunerea plenului Curții. Membrii Curții și judecătorii financiari se supun aceluiași prevederi referitoare la conflictul de interese ca și funcționarii publici iar încălcarea acestora poate atrage sancțiunea revocării din funcție.

Principala responsabilitate a Curții de Conturi este de a controla conturile anuale pentru bugetul de stat, bugetul de asigurări sociale, bugetele unităților administrativ-teritoriale, fondurile speciale, fondul trezoreriei, datoria publică și garanțiile guvernamentale. De asemenea, poate verifica bugetele Președinției, guvernului, Curții Supreme de Justiție, Curții Constituționale și ale entităților juridice care administrează resurse publice, inclusiv societăți la care statul deține un pachet majoritar de acțiuni.

Camera Deputaților și Senatul pot și ele solicita Curții să efectueze verificări speciale și pot opri o verificare în cazul în care Curtea își depășește atribuțiile legale. Curtea poate verifica bugetele Senatului sau Camerei Deputaților *numai* la

⁴³ Cadrul juridic pentru Curtea de Conturi este reglementat prin Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi din 1992.

cererea Biroului Permanent al fiecăreia dintre Camere; nu s-a înregistrat niciodată o astfel de cerere.

Curtea trebuie să raporteze anual în fața Parlamentului. Totuși, rapoartele nu sunt dezbătute corespunzător acolo – nu există o comisie parlamentară care să răspundă în mod specific de această sarcină – și sunt în mare măsură ignorate de guvern. Conform legii, rapoartele trebuie să fie publicate în *Monitorul Oficial*, dar în practică ele sunt prea lungi pentru a fi publicate în numerele obișnuite ale *Monitorului Oficial* și de aceea se publică doar un rezumat al lor sau nu se publică deloc. Rapoartele complete pot fi văzute numai la Curtea de Conturi sau la Parlamentul.

Curtea și-a trimis *Raportul Anual 1999* la Parlament abia în martie 2001. Raportul conținea informații caustice despre neregulile financiare din sectorul bancar, acordarea de scutiri de impozite de către Ministerul de Finanțe și rambursarea ilegală de TVA⁴⁴, Administrația Generală a Vămilelor, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Afacerilor Externe⁴⁵. Cu toate acestea, raportul a trezit un interes redus întrucât majoritatea problemelor fuseseră deja discutate în presă.

Curtea de Conturi exercită doar un control financiar *ex-post*, monitorizând conformitatea cu reglementările legale. Încă nu execută audit de performanță, a cărui introducere a fost solicitată de Comisia Europeană. Un proiect PHARE 2001 pentru Curte are scopul de a susține introducerea auditului de performanță astfel încât Curtea să poată verifica fondurile de pre-aderare.

Controlul și auditul intern

Controlul și auditul intern rămân nedezvoltate. O ordonanță a Guvernului din 1999⁴⁶ stabilește baza legală pentru crearea unui sistem de control financiar. Legea care reglementează acest domeniu privește controlul intern public și controlul financiar preventiv. Totuși, Raportul Anual 2001 al UE recomandă crearea unor unități de control intern independente funcțional precum și stabilirea rolului de coordonare pentru Ministerul de Finanțe în dezvoltarea unei metodologii armonizate pentru administrarea financiară, control și audit. La nivelul lunii

⁴⁴ *Evenimentul Zilei*, 17 martie 2001.

⁴⁵ Pentru detalii suplimentare, vezi *România Liberă*, 19 martie 2001.

⁴⁶ Ordonanța Guvernului privind auditul intern public și controlul financiar preventiv nr. 119/1999.

martie 2002, se credea că Biroul Controlorului Financiar lua măsuri pentru introducerea și aplicarea reformei controlului financiar intern.⁴⁷

2.5 ORGANELE DE COMBATERE A CORUPȚIEI

România are mai multe organe de combatere a corupției ale căror agende se suprapun. Cu toate acestea, existența în general a unui control și/sau a unei interferențe permanente a executivului în activitățile acestor organe a subminat în mod fundamental orice încercare reală de a lua măsuri împotriva corupției la nivel înalt.

Secția de combatere a corupției

Principalul organism specific de luptă împotriva corupției este Secția de combatere a corupției, creată în octombrie 2000. Activitățile Secției au fost subminate direct sau implicit încă de la înființarea sa datorită faptului că șeful ei poate fi revocat în orice moment, fără justificare, de către Procurorul General, el însuși subordonat efectiv Ministrului Justiției (vezi Secțiunea 6.1). În martie 2001, primul șef al Secției, Ovidiu Budușan, a fost îndepărtat din funcție fără o justificare oficială după ce a încercat să inițieze investigarea unui scandal de corupție care se presupunea că implica finanțarea ilegală a partidelor, spălare de bani și contrabandă cu combustibili în Serbia în timp ce Iugoslavia era supusă embargoului (vezi mai jos scandalul Costea). Investigația ar fi avut ca rezultat implicarea mai multor foști miniștri și funcționari superiori.

În al doilea rând, personalul Secției lucra cu o susținere secundară din partea poliției și a altor organe de urmărire penală pe o bază incertă pentru o perioadă de

⁴⁷ Comentarii de la oficiali, Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002. Notă explicativă: OSI a organizat o masă rotundă pentru a supune discuției prezentul raport în formă de proiect. Experții prezenți au inclus reprezentanți ai Guvernului, organizații internaționale și organizații ale societății civile. Referințele la această întâlnire nu trebuie să fie înțelese ca o confirmare a vreunui punct de vedere anumit al vreunui participant.

un an, ceea ce a creat o atmosferă de nesiguranță și discontinuitate. Serviciul nu a fost dotat cu resurse suficiente sau măcar cu o clădire timp de câteva luni.

La începutul anului 2002, secția tot nu avea suficient personal pentru a se angaja într-un program de înfrățire și să-și îndeplinească în același timp funcțiile⁴⁸. Conform *Raportului Annual 2001* al UE, Secția nu avea decât 17 procurori în loc de 38, cum era planificat⁴⁹. Nu s-au putut obține informații sigure cu privire la personalul Secției pentru prezentul Raport. Rămâne de văzut dacă noul Parchet Național Anticorupție (vezi Secțiunea 1.3) va rezolva această problemă, întrucât ordonanța care prevede înființarea Parchetului nu prevede și independența șefului său.

Scandalul Costea

Cel mai mare scandal de pe scena politică românească din anul 1989 încoace a fost Afacerea Costea, denumită astfel după numele lui Adrian Costea, un om de afaceri francez de origine română. Costea fusese suspectat de către autoritățile franceze de spălare de bani, o sumă de circa 6,5 mil. €. În anul 2001, presa românească a pretins că ar fi descoperit implicarea anterioară a lui Costea în afaceri de contrabandă cu petrol în Iugoslavia în perioada embargoului impus de NATO. Numeroși senatori, deputați și miniștri au fost chemați în anul 2000 să depună mărturie în fața unei comisii de judecatori și procurori francezi veniți în România, după ce Budușan a pus la dispoziția autorităților franceze documente privind cazul. Ulterior acesta a fost revocat. În plus, Costea a pretins că ar fi furnizat Partidului Democrației Sociale din România (PDSR) sute de tone de afișe electorale pentru campania prezidențială a lui Ion Iliescu înainte de alegerile din anul 1996⁵⁰. Un fost secretar general al Partidului Alianței pentru România (APR)

⁴⁸ Secția de combatere a corupției și structurile sale teritoriale au, conform legii, următoarele responsabilități legale:

- să efectueze procedurile penale în cazurile de infracțiuni de corupție și infracțiuni comise în condiții de criminalitate organizată;
- să conducă și să controleze activitățile desfășurate de alte autorități angrenate în descoperirea și inițierea procedurilor penale pentru aceste infracțiuni;
- să culegă, să analizeze și să evalueze datele și informațiile privitoare la lupta împotriva corupției și criminalității organizate.

⁴⁹ Comisia, *Raportul Regulat 2001*, pag. 21.

⁵⁰ Interviu cu Adrian Costea, *Evenimentul Zilei*, 18 mai 2000.

a pretins și el că omul de afaceri Costea ar fi finanțat campania electorală a PDSR și ulterior activitățile politice ale APR⁵¹.

Corpul de Control al Primului Ministru

În aprilie 2001, s-a înființat Corpul de Control al Primului Ministru (CCPM), în baza Legii anticorupție. În realitate, acesta a fost creat din fostul corp de control și combatere a corupției al guvernului. Are un personal de circa 50 de oameni și poate efectua anchete privind orice formă de încălcare a legii în structurile guvernamentale, ministere sau alte organe specializate subordonate guvernului sau ministerelor și, de asemenea, din mai 2001, în operațiunile financiare și bancare care au legătură cu fapte ale unor funcționari publici⁵². Dovezile privind activitatea infracțională sunt apoi trimise la parchete și pot fi utilizate ca probe. Între aprilie și octombrie 2001, CCPM a efectuat circa 60 anchete. În urma unei verificări privind conflictul de interese în București la sfârșitul anului 2001, concluziile au fost că 38 dintre cei 65 de consilieri municipali cercetați erau implicați în firme care câștigaseră contracte de la Municipality. Ancheta a avut ca rezultat dizolvarea Consiliului Municipal. Cu toate acestea, s-a pus problema că este posibil ca ancheta să fi fost motivată în principal de opoziția Primului Ministru față de Primarul Municipiului București⁵³.

Alte organisme de combatere a corupției

Prezentăm mai jos o listă cu alte organisme cu un rol special în combaterea corupției:

⁵¹ *Evenimentul Zilei*, 10 mai 2000.

⁵² CCPM este împărțit în cinci unități: Direcția control, privatizare-postprivatizare și aplicare a mecanismelor economiei de piață; Direcția control al faptelor de corupție și criminalitate organizată; Direcția control al modului de contractare și utilizare a fondurilor și creditelor internaționale acordate României; Direcția control ministere și alte instituții din subordinea Guvernului; Direcția control instituții și persoane cu regim jurisdicțional special.

⁵³ În iunie 2002, concluziile anchetelor CCPM erau contestate la tribunal de mai mulți consilieri municipali și nu s-au planificat alegeri pentru Consiliul Municipal.

- În cadrul Inspectoratului General al Poliției⁵⁴ există două departamente care joacă un rol în combaterea corupției: Direcția poliției economico-financiare, care include un Serviciu anticorupție central (zece oameni) și birouri teritoriale anticorupție (cinci până la șase oameni fiecare) și Direcția poliției penale, care include o mică unitate anticorupție. Parchetul trebuie să coopereze cu aceste două direcții separat atunci când investighează cazuri de corupție, ceea ce se pare că le îngreunează activitatea.
- La Ministerul Justiției, Direcția pentru relații cu Ministerul Public și de prevenire a criminalității și a corupției răspunde de comunicarea cu Ministerul Public în anchetele penale.

Spălarea banilor

Pentru a combate spălarea banilor, în anul 1999 s-a înființat Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor⁵⁵, compus din șapte reprezentanți de la Ministerele de Finanțe, de Interne și de Justiție, Serviciul de urmărire judiciară de pe lângă Curtea Supremă, Banca Națională, Curtea de Conturi și Asociația Bancilor Române. Conform legii, instituțiile financiare, notariatele, cazinourile și alte categorii selectate trebuie să înștiințeze Oficiul despre tranzacțiile suspecte sau cele care depășesc un anumit nivel. Până la începutul anului 2002, Parchetul General investigase circa 20 dosare transferate de la Oficiu, dar nu a existat nici o condamnare. O nouă ordonanță adoptată de guvern în martie 2002 a lărgit cercul categoriilor care au datoria să informeze Oficiul despre tranzacții și a redus și nivelul tranzacțiilor pentru care este obligatorie raportarea de la 10.000 € la 5.000 €.

⁵⁴ Fosta Secție pentru combaterea crimei organizate și a corupției din cadrul Inspectoratului General al Poliției a fost reorganizată în martie 2000 în Direcția pentru combaterea crimei organizate, eliminându-se astfel rolul ei anticorupție.

⁵⁵ Legea nr. 21/1999.

2.6 AVOCATUL POPORULUI (OMBUDSMAN)

Avocatul Poporului (*ombudsman*) a fost înființat în anul 1997⁵⁶ pentru a apăra drepturile și libertățile cetățenești în interacțiunile lor cu autoritățile publice. Avocatul Poporului este numit de Senat pentru o perioadă de patru ani și poate fi revocat din funcție printr-un vot majoritar al Senatului doar pentru încălcarea Constituției sau a altor legi. Avocatul Poporului prezintă anual un raport Parlamentului.

Instituția investighează plângerile venite din partea cetățenilor, presei sau ONG-urilor cu privire la încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale de către administrația publică. Sesizările nu pot fi anonime. Avocatul Poporului nu are autoritatea de a cerceta reclamațiile privind justiția. Puterile Avocatului Poporului sunt reduse. Deși autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția instituției toate documentele și informațiile legate de o anumită sesizare, ele nu sunt sancționate dacă nu fac acest lucru. Avocatul Poporului poate solicita ca o autoritate sau un oficial să ia măsuri de corecție dacă au fost încălcate drepturile unui individ. Dacă nu se face acest lucru în termen de 30 zile, Avocatul Poporului notifică autoritatea superioară care la rândul ei trebuie să răspundă în termen de 45 zile (20 zile în cazul guvernului) și să specifice măsurile care se vor lua. Instituția nu are alte puteri în ceea ce privește punerea în practică a măsurilor de corecție.

Numărul de sesizări primite la Avocatul Poporului a crescut de la 1.168 în anul 1997 la circa 4.500 în anul 2000. Cu toate acestea, majoritatea sesizărilor sunt respinse pentru că se referă la justiție⁵⁷ - dovadă a faptului că rolul instituției nu a fost înțeles foarte bine de public.⁵⁸ Rapoartele anuale ale Avocatului Poporului nu au menționat nici un caz de corupție.

⁵⁶ Legea privind organizarea și funcționarea Instituției Avocatului Poporului din 1997.

⁵⁷ 91% dintre sesizări au fost respinse în anul 1997, 81% în anul 1998 iar în anul 1999 numărul a scăzut la 61%.

⁵⁸ Majoritatea sesizărilor priveau dosare de restituiri de terenuri și alte încălcări ale drepturilor de proprietate. În anul 1999, 35% dintre sesizări s-au referit la încălcarea drepturilor individuale la proprietatea privată. În: *Raportul Annual de Activitate al Avocatului Poporului*, ianuarie 1999 – decembrie 1999, <<http://www.avp.ro>>, (ultima accesare în data de 20 aprilie 2001).

3. Ramura executivă și administrația publică

Corupția pare să fie foarte extinsă, dacă nu chiar endemică, în ramura executivă și administrația publică. Această situație continuă și datorită puterii extinse a executivului de a emite ordonanțe și prevederilor excesive referitoare la imunități atât pentru actualii cât și pentru foștii membri ai guvernului, datorită faptului că răspunderea funcționarilor publici nu este clar definită, protecțiilor la toate nivelurile și ineficienței procedurilor de reparație în cazul hotărârilor administrative. Deși în anul 1999 s-a aprobat Legea privind Statutul funcționarilor publici, punerea ei în aplicare necesită o legislație secundară substanțială, cum ar fi de exemplu Codul Deontologic, care nu a fost încă elaborat. Prevederile referitoare la prevenirea situațiilor de conflict de interese sau abuzurile de acest fel sunt necorespunzătoare și sunt foarte puțin respectate.

3.1 STRUCTURA ȘI CADRUL LEGISLATIV

Reforma administrației publice este una dintre principalele probleme cu care se confruntă guvernul din România. Corupția este foarte răspândită în administrație atât la nivel central cât și local, fiind exacerbată de lipsa unei definiții clare a responsabilităților, confuzie în separarea funcțiilor administrative de cele politice și o lipsă de transparență în procedurile administrative.⁵⁹ Atât administrația

⁵⁹ Următoarea imagine deprimantă a administrației publice a fost descrisă de un fost funcționar public local: “Am lucrat timp de șapte ani în administrația publică locală și totuși nu știu ce înseamnă asta sau dacă măcar există așa ceva ca “administrația publică”. Singurul lucru pe care îl știu sigur este că administrația publică este condusă conform legii celor “șapte F-uri”: “*Fură Frate Fără Frică, Formele Fie Făcute!*”. Interviu luat pentru Asociația Română pentru Transparență “Corupția în administrația publică locală”, 9 februarie 2001.

centrală – ministerele și alte organe centrale – cât și administrația locală sunt afectate de proasta organizare precum și de o dotare insuficientă. În practică, cetățenii au drepturi limitate de reparație față de deciziile administrative. Conform scopului prezentului raport, o problemă fundamentală o reprezintă imunitatea în ceea ce privește anchetarea sau punerea sub urmărire judiciară de care beneficiază atât membrii actuali cât și foștii membri ai guvernului, împotriva cărora nu se pot iniția proceduri penale decât de către Camera Deputaților, Senat sau Președinte. Ca și în cazul senatorilor și deputaților, aceasta asigură *de facto* o imunitate totală și nici unui ministru sau fost ministru nu i s-a ridicat vreodată imunitatea (și prin urmare nu a fost vreodată judecat sau condamnat).

Parlamentul României a făcut un pas important spre crearea unei administrații publice moderne prin adoptarea Legii privind statutul funcționarilor publici (denumită mai jos Legea Administrației Publice) în noiembrie 1999.⁶⁰ Adoptarea Legii Administrației Publice a reprezentat o prioritate pe termen scurt în *PA 1998*⁶¹ iar presiunea asupra Guvernului din partea Comisiei Europene a fost un factor vital în adoptarea legii.⁶² Cu toate acestea, punerea ei în aplicare va necesita o legislație secundară substanțială. De exemplu, Legea prevede un Cod Deontologic pentru funcționarii publici, dar până în vara anului 2002 acesta nu fusese pregătit.

Legea definește funcționarul public drept persoana numită într-o funcție publică, definită drept “ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale”.⁶³ Conform Legii:

- Funcționarii publici trebuie să-și efectueze activitățile într-o manieră promptă, eficientă și liberă de prejudecăți, corupție, abuz de putere și presiuni politice;

⁶⁰ Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, adoptată la 29 noiembrie 1999, în: *Monitorul Oficial*, nr. 600, 8 decembrie 1999.

⁶¹ Conform Secretarului General al noii Agenții Naționale a Funcționarilor Publici, adoptarea legii s-a făcut cu întârziere din cauză că “Nici un partid politic n-a dorit o clasă de funcționari publici profesioniști care să se bazeze numai pe lege”. Interviu cu Paul Mitroi, Secretar General al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, 9 mai 2001.

⁶² Comisia a criticat permanent întârzierile și a considerat această lege ca reprezentând o “cerință de bază pentru orice reformă semnificativă a administrației publice.” (vezi Comisia, *1999 Raportul Annual*, pag. 62)

⁶³ Legea nr. 188/1999, articolul 2, paragraf 1; articolul 3, paragraf 1.

- Selectarea funcționarilor publici trebuie să se facă exclusiv după criteriul competenței;
- Trebuie să se asigure egalitatea șanselor la intrarea și la promovarea în corpul funcționarilor publici;
- Funcționarii publici trebuie să se bucure de stabilitate în funcția lor.⁶⁴

Condițiile pe care trebuie să le îndeplinească cetățenii români pentru a ocupa o funcție publică includ condiția să nu fi fost condamnat pentru săvârșirea unei infracțiuni care i-ar face incompatibili cu exercitarea funcției publice; cu toate acestea, nu se menționează explicit infracțiunea de corupție.⁶⁵

Legea prevede crearea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, principalul organism de conducere a administrației publice.⁶⁶ În iunie 2001, ANFP nu avea personal suficient și nici resursele necesare.⁶⁷ Mai mult, sarcinile ANFP sunt condiționate de adoptarea unor legi secundare care să clarifice prevederile statutului (de exemplu, în privința angajărilor sau înființării comisiilor disciplinare). În aprilie 2002, aceste legi nu fuseseră adoptate. Între timp, ANFP a fost subordonată Ministerului Administrației Publice printr-o Hotărâre de Guvern⁶⁸, ceea ce înseamnă că nu mai este o agenție independentă.

În practică, Legea nu împiedică patronajul politic la nivelurile superioare. După alegerile din anul 2000, Guvernul României a înlocuit un număr mare de funcționari publici, inclusiv secretari de stat. Primul Ministru a criticat angajarea de prieteni sau rude de către reprezentanții administrației publice locale și i-a prevenit să nu facă acest lucru⁶⁹. Presa a relatat de curând cazul unui prefect care

⁶⁴ Legea nr. 188/1999, articolul 4.

⁶⁵ Legea nr. 188/1999, articolul 6.

⁶⁶ Agenția este subordonată Ministerului Administrației Publice. Ea răspunde de: elaborarea legislației, politicii și strategiei privind funcția publică; implementarea și aplicarea Legii privind statutul funcționarilor publici; stabilirea criteriilor pentru evaluarea activității funcționarilor publici; păstrarea evidenței funcțiilor publice și funcționarilor publici; organizarea unui sistem de pregătire profesională; și elaborarea unui raport anual pentru Parlament cu privire la conducerea administrației publice.

⁶⁷ La data elaborării prezentului document, Agenția avea 85 angajați. Conform Secretarului General Paul Mitroi, angajații Agenției trebuiau să stea la coadă pentru a folosi calculatoarele.

⁶⁸ HG nr. 8/2001.

⁶⁹ *Evenimentul Zilei*, 26 aprilie 2001.

și-a numit soția în funcția de șef al propriului său cabinet. Dezvăluirea din presă și investigația *Corpului de Control* al Primului Ministru au dus la demisia soției⁷⁰

Asistența din partea Uniunii Europene

Programul PHARE din anul 1998 cu privire la reforma administrației publice include un proiect de 1,7 milioane Euro care are ca obiectiv “Susținerea ANFP în conceperea și punerea în aplicare a reformei administrației publice”. Proiectul, în curs de desfășurare la data elaborării prezentului document, este destinat să susțină întărirea capacității operaționale a ANFP, elaborarea cadrului de reglementare a administrației publice necesar Legii (inclusiv un cod deontologic) și îmbunătățirea pregătirii profesionale în administrația publică.

3.2 PROCEDURA ADMINISTRATIVĂ ȘI REPARAȚIA

Conform regulamentului privind procedurile administrative din România, hotărârile administrative trebuie să fie emise în termen de 30 zile. Conform Constituției României, “persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”.

Apelurile împotriva deciziilor administrative trebuie să fie mai întâi înregistrate la autoritatea care a emis hotărârea, după care ele pot fi înregistrate la tribunalul județean sau la Tribunalul Municipiului București⁷¹. Secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție hotărăște recursul. Tribunalele au dreptul să anuleze o hotărâre administrativă și să decidă acordarea de despăgubiri pentru daune.

⁷⁰ *Adevărul*, 24 aprilie 2001.

⁷¹ Legea contenciosului administrativ, nr. 29/1990.

Cu toate acestea, legea este limitată de faptul că există anumite tipuri de acte ale executivului împotriva cărora cetățenii nu pot introduce apel în instanță⁷². Mai mult, autoritățile publice nu trebuie să își justifice hotărârile administrative, ceea ce în practică înseamnă că persoanele nu pot face apel împotriva nerespectării termenului legal de către o autoritate.

În practică, revizuirea acțiunilor administrative este cel mai adesea făcută de prefecți (reprezentanții la nivel județean ai Executivului) împotriva consiliului județean sau local și de către primar împotriva prefectului și nu de cetățeni împotriva administrației publice. Un proiect al unei noi Legi a contenciosului administrativ prin care se va da cetățenilor dreptul de a face apel în justiție împotriva actelor oricărei autorități publice era în discuție la Parlament în mai 2002.

Conform GRECO, investigațiile cazurilor de corupție din administrația publică sunt afectate de lipsurile din legislația cu privire la păstrarea, înregistrarea și arhivarea documentelor oficiale. Deși distrugerea documentelor se pedepsește cu închisoare până la cinci ani, “Articolele de acest fel sunt distruse relativ frecvent în scopul ascunderii unor acte de corupție care ar implica o pedeapsă mai aspră”⁷³.

3.3 CONFLICTUL DE INTERESE ȘI CONTROLUL AVERILOR

În plus față de prevederile generale împotriva conflictului de interese din Legea Anticorupție (vezi Secțiunea 2.2), Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului⁷⁴ interzice membrilor Guvernului “exercitarea de acte de comerț, cu excepția vânzării sau cumpărării de acțiuni ori alte titluri de valoare; exercitarea

⁷² Astfel de acte se referă, printre altele, la relațiile dintre Parlament, Președinte și Guvern; actele administrative care privesc securitatea internă și externă a Statului; cele care privesc interpretarea și aplicarea actelor internaționale; măsurile de urgență luate de executiv în cazuri de calamitate naturală sau alte evenimente grave; actele de comandament cu caracter militar; acte ale Statului privind administrarea patrimoniului său; și actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic. Vezi Legea nr. 29/1990, articolul 2.

⁷³ GRECO, Raportul de Evaluare a României, pag. 13.

⁷⁴ Legea nr. 90/2001, articolul 4.

funcției de administrator ori de cenzor la societățile comerciale sau de membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor naționale și societăților naționale; sau exercitarea unei funcții publice în serviciul unei organizații străine, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.”⁷⁵ Primul Ministru răspunde de evaluarea situațiilor, hotărând dacă acestea vin în contradicție cu aceste prevederi și luând măsuri pentru rezolvarea lor, dar nu a luat niciodată măsuri de aplicare a legii.

Nici un ministru sau alt funcționar superior nu a fost vreodată sancționat pentru încălcarea regulilor de incompatibilitate. Cu toate acestea, în presă s-au relatat pe larg activitățile auxiliare ale miniștrilor, inclusiv practica aparent universală a secretarilor de stat și a altor funcționari superiori de a face parte din consiliile de administrație ale societăților la care Statul este acționar.⁷⁶

Deținerea unor funcții suplimentare și activitățile de afaceri desfășurate de funcționarii publici sunt foarte răspândite. Președintele unei administrații financiare județene a descris realitatea după cum urmează:

“Foarte mulți angajați ai Ministerului de Finanțe lucrează suplimentar (ca cenzori, contabili, etc.), asigurând protecția firmelor care îi angajează. În județul meu, există cazuri de funcționari superiori ai Ministerului de Finanțe care iau chiar și 19 retribuții din diverse angajamente secundare. Aceasta înseamnă cel puțin 19 zile irosite pe lună – mai au ei timp pentru slujbele lor oficiale? Un alt efect constă în aceea că angajații ajung în situația să se controleze unul pe altul și nu firmele.”⁷⁷

Deși oficialii români consideră că acesta este un exemplu extrem, trebuie subliniat că o asemenea situație nu contravine legislației actuale. Funcționarii superiori apără cazurile de acest gen pe motiv că funcționarii respectivi sunt plătiți cu salarii foarte mici și sunt nevoiți să câștige bani din surse suplimentare⁷⁸.

⁷⁵ Legea nr. 90/2001, articolul 4.

⁷⁶ De exemplu, cotidianul *Adevărul* a publicat recent o serie de 12 articole intitulate “Firmele parlamentarilor”, analizând interesele comerciale și de afaceri ale senatorilor și deputaților reprezentând electorate diverse. În: *Adevărul*, săptămânal începând din 26 aprilie 2001.

⁷⁷ Interviu luat în cadrul proiectului “Corupția în administrația publică locală” al Asociației Române pentru Transparență, 22 aprilie 2000.

⁷⁸ Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002.

Legea Administrației Publice Locale din 1991 interzice de asemenea prefectilor și subprefectilor să desfășoare activități profesionale, salarizate, în cadrul regiilor autonome și în cadrul altor societăți sau organizații cu scop lucrativ.⁷⁹ Și încălcarea acestor prevederi este larg răspândită. Când presa a relatat cazul unui prefect care era și membru în consiliul de administrație al unei societăți comerciale,⁸⁰ superiorii prefectului nu au luat nici o măsură.

Conform Legii Administrației Publice din 1999, toți funcționarii publici sunt obligați să nu solicite cadouri în timpul exercitării îndatoririlor lor⁸¹. Cu toate acestea, legea română nu definește nici cadourile și nici ospitalitatea, reflectând o realitate care este foarte greu de reglementat în condițiile unei largi acceptări sociale și culturale a obiceiului de a da și de a primi cadouri. În practică, obiceiul de a face cadouri angajaților români cu funcții publice este larg răspândit și în general nu se sancționează. În anii 2000 și 2001, în presă s-a scris despre practica de a da mită cu ocazia Paștelui (*Șpăgile de Paști*) – în care delegați de la unități din țară subordonate Ministerului Agriculturii dau cadou mieii superiorilor lor din Minister din diverse motive, de exemplu pentru a fi favorizați la alocarea subvențiilor de la centru sau pur și simplu pentru a-și păstra funcțiile care depind de oficialii de la minister⁸². Directorul unei instituții locale subordonată Ministerului Transportului l-a invitat pe autor să vină să vadă cum reprezentanții locali ai ministerului încarcă și ei mașinile cu tot felul de daruri pentru superiorii lor din București: un ritual necesar prin care angajații locali își demonstrează loialitatea față de “București”.

⁷⁹ Legea 69/91, articolul 107.

⁸⁰ *Adevărul*, 6 aprilie 2001.

⁸¹ Legea nr. 188/1999, articolul 46, paragraf 1. Pentru detalii, vezi cap. despre Administrația Publică.

⁸² “Șpăgile de Paști”, *Evenimentul Zilei*, 24 aprilie 2000. Se duceau mieii și funcționarilor superiori de la Casa Națională de Sănătate precum și la Inspectoratul General al Poliției; vezi “Operațiunea Mielul”, *Evenimentul Zilei*, 13 aprilie 2001).

3.4 MECANISMELE DE CONTROL INTERN

Mecanismele de control din cadrul executivului au fost prezentate în Secțiune 2.4 (Control și audit) și 2.5 (Organe de combatere a corupției – Corpul de Control al Primului Ministru).

3.5 INTERACȚIUNEA CU PUBLICUL

Legea Administrației Publice prevede o serie de sarcini ale funcționarilor publici, incluzând:

- Obligația de a-și îndeplini îndatoririle cu profesionalism, loialitate, corectitudine și conștiinciozitate și de a se abține de la orice acțiune care ar putea prejudicia autoritatea sau instituția publică;
- Obligația de a-și îndeplini îndatoririle oficiale conform atribuțiilor;
- Obligația de a nu primi nici o solicitare sau cerere a cărei rezolvare nu intră în competența lor ori să intervină pentru soluționarea acestor cereri.⁸³

Încălcarea acestor prevederi duce la aplicarea de sancțiuni administrative (avertisment, mustrare, diminuarea drepturilor salariale, suspendarea dreptului de avansare pe o perioadă de unu până la trei ani, trecerea într-o funcție inferioară pe o perioadă de șase până la 12 luni sau destituirea din funcție).⁸⁴ Cu toate acestea, legea este prea vagă pentru a furniza un cadrul real pentru interacțiunile cu publicul și nu a fost completată cu nici un fel de instrucțiuni specifice.

Nu există nici un fel de protecție legală pentru cei care trag semnalul de alarmă (*whistleblowers*) în privința unor probleme în România.

⁸³ Legea nr. 188/1999, articolele 41-48.

⁸⁴ Legea nr. 188/1999, articolul 70.

3.6 CORUPȚIA

Cea mai directă acuzație de corupție la nivel guvernamental a fost formulată de șeful Comisiei Parlamentare de anchetă a privatizării RomTelecom, compania națională de telecomunicații. Acesta a acuzat patru miniștri din Comitetul de Privatizare a RomTelecom că au primit câteva milioane de dolari drept "comision" pentru a favoriza firma grecească OTE, care a câștigat contractul.⁸⁵ În raportul Comisiei Parlamentare de anchetă se afirma de asemenea că statul român a pierdut mai mult de 867 mil. € din cauza modului în care s-a elaborat contractul de privatizare.

Presă a prezentat de asemenea dovezi referitoare la contractele militare care indică o largă răspândire a corupției în atribuirea contractelor pentru apărare, ceea ce *inter alia* afectează pregătirile României în vederea aderării la NATO⁸⁶. După cum s-a arătat deja clar în Secțiunea 1, percepția cetățenilor cu privire la administrația publică este, în mare măsură, dominată de concepția lor despre corupție, 70% dintre cei chestionați fiind de părere că toți sau majoritatea funcționarilor publici sunt corupți.

Ordonanțe

Conform Constituției României, Guvernul poate *de facto* să dea legi direct prin ordonanțe în domenii care nu necesită o lege organică⁸⁷. "În cazuri excepționale" se pot emite ordonanțe de urgență. Ordonanțele intră în vigoare imediat și sunt aprobate de Parlament retrospectiv⁸⁸, în timp ce ordonanțele de urgență trebuie să fie aprobate de Parlament înainte ca acestea să intre în vigoare. În practică,

⁸⁵ *Evenimentul Zilei*, 25 octombrie 2000.

⁸⁶ Conform celor afirmate de Mircea Toma, ziarist de investigație și director al Agenției de Monitorizare a Presei, doar patru dintre cele 19 proiecte de investiții ale armatei de la începutul anului 2002 erau utile în vederea pregătirii pentru NATO; contractele pentru apărare sunt intermediare în principal printr-o rețea de 30-40 firme românești mici de comerț cu armament care au legături sau corupți responsabili de la Ministerul Apărării. Una dintre consecințele sistemului a fost un contract pentru o muniție care nu poate fi utilizată pentru nici una dintre armele din dotarea armatei. Vezi M. Toma, "Arma scapă turma," *Academia Cațavencu*, 12 martie 2002.

⁸⁷ Conform Constituției României, există trei tipuri de legi: constituționale (care se ocupă de revizuirea constituțională), organice (pentru reglementarea domeniilor de importanță specială) și ordinare.

⁸⁸ Constituția României, articolul 114.

Ordonanțele de Urgență intră în vigoare în același mod ca și ordonanțele normale.

În ultimii ani, toate guvernele au folosit intens ordonanțele și ordonanțele de urgență, oficial pentru a compensa întârzierile mari de la Parlament. Mai mult, Ordonanțele de Urgență sunt folosite nu doar în cazuri excepționale ci în toate domeniile, chiar și pentru a modifica legi organice. De exemplu, în anul 2001 s-a modificat printr-o Ordonanță de Urgență Codul de Procedură Civilă, mai precis procedura de apel împotriva hotărârilor definitive ale Parchetului General⁸⁹. În anul 2001, Primul Ministru la data elaborării prezentului document a admis el însuși că emiterea de numeroase Ordonanțe de Urgență este o "practică perversă" dar a continuat să le folosească.⁹⁰

Comisia Europeană a criticat în mod repetat utilizarea abuzivă a ordonanțelor. *Raportul Anual 2001* observă că, deși creșterea eficienței Parlamentului a determinat o scădere a numărului de ordonanțe,

Legiferarea prin ordonanțe rămâne ceva prea obișnuit și a fost prea frecvent utilizată fără o justificare clară pentru evitarea procedurilor parlamentare. Aceasta poate duce la instabilitate legislativă... [și un] alt motiv de îngrijorare este faptul că puterea Parlamentului de a-și exercita funcția de bază de a supune legislația scrutinului sa rămâne limitată⁹¹.

Utilizarea pe scară largă a ordonanțelor deschide posibilități largi puterii executivului – în special în domeniul cheltuielilor publice – facilitând astfel corupția. De exemplu, în ultimii trei ani s-au emis mai multe Ordonanțe de Urgență pentru a reeșalona datoriile sau pentru a scuti de taxe atât societăți de stat cât și firme private. SIDEX (cel mai mare combinat metalurgic din România, cu capital de stat) a beneficiat de subvenții de stat în valoare de mai mult de 226.333 €, în principal prin scutiri de impozite.

⁸⁹ Ordonanța de Urgență nr. 59/2001.

⁹⁰ Cuvântarea Primului Ministru, ținută la prezentarea Raportului Anual de Activitate al Ministerului Justiției, 28 februarie 2001, citat în: *Evenimentul Zilei*, 3 martie 2001.

⁹¹ Comisia, *Raportul Anual 2001*, pag. 17.

4. Legislatura

Deși toate cheltuielile publice sunt incluse în bugetul oficial, Guvernul folosește frecvent ordonanțe pentru a modifica bugetul *post hoc*, facilitând acordarea de favoruri anumitor persoane în schimbul mitei sau contribuțiilor la partidele politice. Nu există prevederi specifice referitoare la conflictul de interese pentru senatori și deputați, dintre care mulți practică și avocatura sau alte activități suplimentare. Prevederile generoase referitoare la imunitate s-au dovedit eficiente, împiedicând punerea sub urmărire judiciară a dosarelor de corupție și pot reprezenta un stimulent puternic pentru câștigarea unui loc în Parlament. Contribuțiile făcute partidelor de către proprii lor membri în schimbul unor poziții favorabile pe listele de candidați pot reprezenta un fenomen extins.

4.1 ALEGERILE

Alegerile în România sunt considerate în general libere și corecte. Un Birou Electoral Central (BEC), împreună cu birourile de constituenți și birourile electorale ale centrelor de votare, răspunde de "buna desfășurare" a procedurilor de alegere. BEC se înființează cu ocazia alegerilor și se compune din șapte judecători ai Curții Supreme aleși prin tragere la sorți și 16 reprezentanți ai grupărilor politice care contestă alegerile, reprezentate conform procentului lor din numărul de candidați.⁹²

Singurul domeniu care pare să fi fost favorabil neregulilor este cel al înregistrării candidaților la alegerile prezidențiale, unde candidații trebuie să prezinte o listă de 100.000 de semnături. Înainte de alegerile din 1996 și din 2000, mai multe relatări din presă au atras atenția asupra lipsei de control din partea BEC asupra listelor

⁹² Nici o grupare nu poate avea mai mult de cinci reprezentanți în BEC iar candidații nu pot fi membri.

de semnături, care conțineau multe semnături ce nu erau valabile din diverse motive.⁹³

4.2 BUGETUL ȘI MECANISMELE DE CONTROL

Conform Legii Finanțelor Publice din 1996, toate cheltuielile publice sunt supuse aprobării Parlamentului, inclusiv bugetul de stat, bugetul de asigurări sociale, bugetele autorităților locale și bugetele fondurilor speciale pentru alte instituții publice.

Totuși, în timpul funcționării bugetului, Guvernul poate modifica prevederile Legii bugetului anual. În practică, bugetul așa cum este el aprobat de Parlament seamănă foarte puțin cu modelul real al veniturilor și cheltuielilor publice, întrucât guvernul apelează frecvent la ordonanțe pentru a modifica bugetul ex post.

Auditarea

Deși Curtea de Conturi verifică realizarea bugetului de stat și efectuează nenumărate audituri ale unor activități guvernamentale specifice, în practică nu funcționează ca un mecanism eficient de control al cheltuielilor publice (vezi Secțiunea 3 pentru o descriere detaliată a Curții de Conturi). Rapoartele Curții sunt trimise în general foarte târziu la Parlament, care nu le supune unei dezbateri corespunzătoare.

⁹³ Până în vara anului 2002, nici BEC și nici alte autorități nu au investigat această problemă în detaliu.

4.3 CONFLICTUL DE INTERESE ȘI CONTROLUL AVERILOR

Ordinele în vigoare cu privire la cele două camere ale Parlamentului nu restricționează implicarea senatorilor și deputaților în firme private și nu le impune să-și facă publice interesele (cum ar fi numiri în funcții publice sau private, proprietăți, acțiuni sau conturi de campanie). De asemenea, nu există prevederi legale care să reglementeze acceptarea de către membrii Parlamentului a unor cadouri sau a ospitalității. Majoritatea membrilor Parlamentului ocupă funcții și în consiliile de administrație ale întreprinderilor de stat sau își conduc propriile firme.⁹⁴

Presa a dezvăluit recent poziția unui senator de consultant al unei bănci românești care a jucat un rol important într-un scandal major legat de fondurile de investiții⁹⁵. În urma aparițiilor repetate în presă și a criticii din partea altor politicieni, senatorul a renunțat la funcția sa de la bancă. Raportul GRECO de Evaluare a României a criticat în special obiceiul reprezentanților aleși de a practica în același timp și avocatura⁹⁶. Senatorul Antonie Iorgovan, membru de câțiva ani al Partidului Democrației Sociale aflat la guvernare, apăra judecători și alți funcționari superiori acuzați de corupție⁹⁷.

Controlul averilor este prezentat în Secțiunea 2.2.

Nu există o reglementare a activităților de lobby în România, deși Planul național de acțiune împotriva corupției prevedea adoptarea unei legi privind activitatea de lobby în primul trimestru al anului 2002.

⁹⁴ Cotidianul *Adevărul* a publicat recent o serie de douăsprezece articole intitulate "Firmele Parlamentarilor", în care se analizează interesele comerciale și firmele senatorilor și deputaților reprezentând diverse electorate. În *Adevărul*, săptămânal începând din 26 aprilie 2001.

⁹⁵ Informații furnizate de Mircea Toma, Director al Agenției de Monitorizare a Presei.

⁹⁶ GRECO, Raportul de Evaluare a României, pag. 20.

⁹⁷ A acceptat să se oprească numai după ce Primul Ministru Adrian Năstase i-a cerut să înceteze pentru a nu face ca eforturile anticorupție ale guvernului să pară ridicole.

4.4 ÎMUNITATEA

Conform Constituției, deputații și senatorii beneficiază de imunitate nu numai pentru urmărirea penală pentru opiniile exprimate în timpul exercitării mandatului lor dar și pentru arest, detenție, percheziție și punere sub urmărirea penală pentru orice infracțiune penală sau încălcare a legii dacă Ministerul Justiției nu depune o cerere de ridicare a imunității și Parlamentul autorizează punerea sub urmărirea judiciară cu o majoritate de două treimi în Camera Deputaților și cu o majoritate simplă în Senat. Dosarul este apoi audiat de Curtea Supremă de Justiție⁹⁸. Imunitatea se reinstaurează automat dacă un parlamentar pus sub urmărirea penală este reales⁹⁹ și nu încetează când au loc alegeri. După cum observa GRECO, "Această situație are un potențial de necontestat de permanentă obstrucționare a justiției"¹⁰⁰

Au existat puține cazuri de parlamentari cărora li s-a ridicat imunitatea și nici unul pentru acuzații de corupție. De exemplu, în anul 1997 Camera Deputaților a refuzat să ridice imunitatea deputatului Gabriel Bivolaru în legătură cu o fraudă de 2,425 mil. €. Secția de combatere a corupției a solicitat fără succes ca Ministerul Justiției să aplice ridicarea imunității unui alt membru al Parlamentului. Conform unui procuror de la Secție:

Avem probleme cu imunitatea parlamentară. După părerea mea, nu este normal ca un parlamentar care a jefuit o bancă sau care se implică în contrabandă să beneficieze de imunitate. Acestea sunt unele dintre motivele pentru care justiția este deseori lipsită de putere.¹⁰¹

Într-adevăr, imunitatea poate să fi devenit ea însăși o sursă importantă de corupție întrucât persoanele care au nevoie de protecție față de lege își plătesc introducerea

⁹⁸ În cazurile de *flagrante delicto* (surprinderea în timpul comiterii infracțiunii), un deputat sau senator poate fi reținut și cercetat dar nu poate fi pus sub urmărirea penală. Camera respectivă trebuie să fie informată prompt și poate dispune anularea măsurii de reținere.

⁹⁹ Acest lucru s-a întâmplat în cazul senatorului Vadim Tudor, căruia i s-a ridicat imunitatea în anul 1996 pentru un proces de defăimare. După ce a fost reales înainte de sentința definitivă a instanței, i s-a ridicat din nou imunitatea în anul 1999 pentru participarea la un marș al minerilor asupra Bucureștiului, doar pentru a fi din nou reales în anul 2000.

¹⁰⁰ GRECO, Raportul de Evaluare a României, pag. 24–25.

¹⁰¹ Interviu cu Flavius Craznic, procuror la Secția de combatere a corupției, citat în *Evenimentul Zilei*, 18 august 2000.

pe listele electorale ale partidelor pentru a intra în Parlament. Un respectat ziarist de investigație estimează că aproape jumătate dintre toți membrii actuali ai Parlamentului au plătit pentru a obține locuri pe listele de candidați ale partidelor.¹⁰²

Planul național de acțiune împotriva corupției al guvernului include angajamentul de a limita imunitatea în general până la sfârșitul anului 2002, deși conform unor oficiali superiori Guvernul își propune să rezolve problema până în anul 2004.¹⁰³ *Rapoartele Anuale* ale CE nu au menționat problema imunității.

4.5 CORUPȚIA

Luați în ansamblu, factorii descriși mai sus oferă un mediu ideal de înflorire a corupției în Parlament. Această situație este exacerbată de existența unor puncte slabe în reglementarea finanțării partidelor (vezi Secțiunea 6).

Analiza Băncii Mondiale a arătat că acapararea voturilor în Parlament de către interese private reprezintă o problemă majoră pentru aproape jumătate dintre firmele românești.¹⁰⁴ Mai mult de două treimi din public consideră că aproape toți sau majoritatea senatorilor și deputaților sunt implicați în corupție¹⁰⁵ în timp ce

¹⁰² Interviu cu Nicoleta Savin, ziaristă. Un om de afaceri din Hunedoara a mărturisit că a plătit 10.833 € Convenției Democratice pentru a fi pus pe primul loc pe lista județeană pentru Camera Deputaților înainte de alegerile din anul 2000. Deși a plătit, nu a fost pus pe listă. *Evenimentul Zilei*, 27 iunie 2001.

¹⁰³ Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002.

¹⁰⁴ 42% din firmele românești consideră că sunt serios afectate de acapararea voturilor în Parlament. Vezi Banca Mondială, *Sondaje diagnostic ale corupției în România*, pag. 18

¹⁰⁵ 66% dintre români consideră că majoritatea parlamentarilor sunt corupți. Astfel, parlamentarii devin categoria profesională cea mai coruptă. Vezi SELDI, *Monitorizarea regională a corupției*, pag. 14.

Parlamentul este privit ca cea de-a patra cea mai coruptă instituție¹⁰⁶ și este instituția în care românii au cea mai puțină încredere.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Banca Mondială, Sondaje Diagnostic ale corupției în România, pag. 5.

¹⁰⁷ 88% din români au puțină sau foarte puțină încredere în Parlament. Vezi Fundația pentru o Societate Deschisă, Barometrul opiniei publice, București, noiembrie 2000, pag. 19-20.

5. Justiția

Sondajele arată că și în justiție corupția este foarte răspândită iar nivelul extrem de ridicat al lipsei de încredere contribuie la o percepție generalizată a unei Româнии guvernate mai degrabă de interese decât de legea statului de drept. Deși s-au pus bazele unei justiții independente¹⁰⁸, amestecul executivului în domeniul justiției și corupția chiar din cadrul justiției ridică semne de întrebare cu privire la dorința sau capacitatea guvernului român de a aplica o politică anticorupție eficientă. Aceste probleme sunt exacerbate de supraîncărcarea instanțelor judecătorești și în consecință de întârzierile mari din procedurile de judecată; durata medie a procedurilor penale este de doi ani,¹⁰⁹ deși numărul proceselor restante înregistrează o scădere lentă.¹¹⁰

5.1 CADRUL LEGISLATIV

Justiția românească este descrisă în detaliu în *Raportul privind independența judiciară în România 2001* al Institutului pentru o Societate Deschisă.¹¹¹ Aspectele cele mai importante ale cadrului legal în conformitate cu scopul prezentului raport,

¹⁰⁸ Vezi Programul de monitorizare a aderării la UE, Monitorizarea procesului de aderare la UE: Independența judiciară, Institutul pentru o Societate Deschisă, Budapesta 2001, pag. 352, disponibil la adresa <<http://www.eumap.org>>

¹⁰⁹ GRECO, *Raportul de Evaluare a României*, pag. 12. 62% din firmele românești au indicat că întârzierile mari ale instanțelor reprezintă un obstacol serios în derularea afacerilor; vezi Banca Mondială, *Sondaje diagnostic ale corupției în România*, pag. 11.

¹¹⁰ *Raportul Anual 2000* al Comisiei nota că numărul de dosare pe rol în instanțe a scăzut treptat începând din anul 1998 (în 1998 numărul dosarelor pe rol în cauzele civile era de 357.307, în 1999 era de 284.942 iar în iulie 2000 se redusese la 173.056). Vezi *Raportul Anual 2000*, pag.17.

¹¹¹ Institutul pentru o Societate Deschisă, *Monitorizarea procesului de aderare la UE: Independența judiciară*, pag. 349–94.

extrase din raportul OSI menționat mai sus, *Raportul de Evaluare al GRECO* și rezultatele analizei de față sunt prezentate mai jos.

Deși Constituția afirmă independența judecătorilor, ea plasează "instanțele judecătorești" și "Ministerul Public" în aceeași categorie de autoritate judecătorească, ceea ce face neclară distincția dintre justiție și executiv.¹¹² Atât judecătorii cât și procurorii au calitatea de magistrați, ceea ce înseamnă "autoritatea judecătorească" în sistemul românesc.

Președintele Republicii numește judecătorii pe viață pe baza nominalizării de către *Consiliul Superior al Magistraturii* (CSM), care se ocupă și de promovări și de transferuri. Deși CSM constă din zece judecători și cinci procurori și este ales pentru un mandat de patru ani de către ambele camere ale Parlamentului, modul de funcționare a Consiliului permite exercitarea influenței într-o măsură mai mare decât prevăd recomandările Consiliului European. CSM este condus de Ministrul Justiției care nu are drept de vot, Ministrul poate impune sancțiuni disciplinare pentru judecători și procurori și poate autoriza cercetarea și punerea lor sub urmărire judiciară. Mai mult, judecătorii de la Curtea Supremă sunt numiți pentru un mandat de numai șase ani care poate fi reînnoit, aspect notat "cu îngrijorare" de GRECO și considerat nejustificat.¹¹³

Motive mai serioase de îngrijorare se leagă de independența procurorilor. Procurorul General este numit și revocat de către Președinte la propunerea Ministerului Justiției iar ceilalți procurori sunt nominalizați de CSM și numiți de către Președinte. Ierarhia este extrem de puternică în sistemul parchetului: Procurorul General poate ordona oricărui procuror subordonat să renunțe la un dosar, deși oficial numai pe motivul că subordonatul a procedat ilegal. Ministerul poate da instrucțiuni scrise direct procurorilor sau prin Parchetul General să inițieze proceduri penale. Mai mult, cercetarea penală a unui magistrat, parlamentar sau ministru necesită aprobarea Ministrului, ceea ce înseamnă de fapt că punerea sub urmărire judiciară a politicianilor depinde de voința politică.

Această situație este exacerbată de natura procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor. CSM răspunde de procedurile disciplinare împotriva judecătorilor dar Ministrul Justiției decide dacă măsura disciplinară va

¹¹² O modificare din anul 1997 a Legii pentru organizarea judecătorească clarifica în parte această confuzie afirmând că "puterea judecătorească este separată de alte puteri și va fi exercitată doar de instanțele judecătorești". În: Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească, modificată de Legea nr.142/1997, articolul 1.

¹¹³ GRECO, *Raportul de Evaluare a României*, pag. 23.

fi aplicată. Procedurile disciplinare împotriva procurorilor sunt inițiate de Ministru sau de Procurorul General dar hotărârea de aplicare este luată de o Comisie Disciplinară alcătuită din cinci procurori. Atât în cazul judecătorilor cât și în al procurorilor, Legea pentru organizarea judecătorească permite două tipuri de proceduri: o procedură standard cu drept de apel și o procedură similară fără drept de apel. Conform fostului șef al Secției de combatere a corupției, primul tip este foarte rar folosit în timp ce utilizarea celui de-al doilea tip de procedură a "promovat obediența politică".¹¹⁴

Deși procedurile disciplinare împotriva judecătorilor par să fi fost folosite mai puțin ca instrumente de influență politică,¹¹⁵ evenimente recente au confirmat că independența procurorilor nu este garantată în practică. Noul guvern i-a îndepărtat din funcție pe Procurorul General, Șeful Parchetului Militar și Procurorul Șef al Secției de combatere a corupției – care cu toții investigaseră cazuri importante în care fuseseră implicați politicieni sau funcționari superiori.¹¹⁶ În martie 2001, Ministrul Justiției a trimis o scrisoare tuturor Curților de Apel din țară prin care recomanda judecătorilor să fie în favoarea drepturilor chiriașilor față de cele ale proprietarilor în procesele de restituție.¹¹⁷ În luna aprilie a aceluiași an, Guvernul a trimis o scrisoare la tribunalul local din Cluj prin care se cerea ca procedurile de faliment pentru o anumită bancă să fie suspendate până la luarea de către guvern a unei decizii "favorabile intereselor economiei românești".¹¹⁸ Deși ulterior Guvernul a recunoscut față de Comisia Europeană că măsura a fost greșită,¹¹⁹ relatările din presă sugerează că "de la alegerile din noiembrie 2000 amestecul executivului în justiție a atins niveluri fără precedent."¹²⁰ În aprilie 2001, Comisarul Uniunii Europene pentru Extindere Gunther Verheugen a subliniat că independența justiției în România este o

¹¹⁴ Interviu cu Ovidiu Budusan, 27 martie 2002.

¹¹⁵ La eliberarea din funcție, fostul Ministru al Justiției Valeriu Stoica a etichetat Consiliul ca fiind prea indulgent, lucru care în opinia sa "a dezamăgit și a descurajat magistrații onești, încurajându-i pe cei care au perseverat în practicile incorecte"

¹¹⁶ După eliberarea din funcție în anul 1998, Sorin Moisescu, fost Procuror General, a făcut o declarație semnificativă. El a spus că a primit "sute de intervenții de la politicieni pentru numirea sau demiterea unor procurori". Citat în: *Evenimentul Zilei*, 22 iunie 1998.

¹¹⁷ *Evenimentul Zilei*, 3 aprilie 2001

¹¹⁸ *Evenimentul Zilei*, 30 aprilie 2001

¹¹⁹ Comentarii de la Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002.

¹²⁰ Interviu cu Liviu Mihaiu, redactor adjunct la *Academia Cațavencu*, 11 aprilie 2001.

condiție importantă pentru aderare și a cerut guvernului să explice recente schimbări de personal din justiție.¹²¹

În anul 2001, CSM a adoptat Codul Deontologic al Magistraților (Codul de Conduită) și la începutul anului 2000 purta negocieri cu Centrul Internațional de Prevenire a Criminalității Internaționale și Națiunile Unite la Viena pentru un program de asistență destinat consolidării integrității justiției, incluzând un mecanism de monitorizare a respectării Codului.

Justiția și aderarea la Uniunea Europeană

Reforma sistemului justiției din România a fost identificată de către Comisia Europeană drept una dintre cerințele de bază pentru aderarea României la UE. De justiție se ocupă atât *Rapoartele Anuale* cât și *PA* și a reprezentat obiectivul principal al unor programe PHARE privind corupția (vezi Secțiunea 1.4).

5.2 CORUPȚIA

Încrederea în justiție este scăzută. Procentajul de cetățeni care au indicat că au puțină sau foarte puțină încredere în justiție a crescut de la 62% în noiembrie 1998 la 74% în noiembrie 1990 și 77% în noiembrie 2000.¹²² Încrederea în justiție este mai scăzută decât în poliție, armată sau biserică.

Conform *Sondajelor Diagnostic 2000* ale Băncii Mondiale, 65% dintre întreprinzătorii privați au fost de acord că toți sau majoritatea angajaților din justiție sunt corupți, ceea ce face ca justiția să ocupe locul doi între instituțiile considerate ca fiind cele mai corupte. 55% dintre cetățenii obișnuiți și 53% dintre funcționarii publici au fost de aceeași părere.¹²³ 22% dintre cetățenii obișnuiți au afirmat că oferă mită când au de-a face cu justiția. Totuși, doar 5% dintre firme au afirmat că s-au confruntat cu cazuri de mită în justiție, situație interpretată în sondaj ca dovadă că

¹²¹ *Adevărul*, 27 aprilie 2001.

¹²² Fundația pentru o Societate Deschisă, *Barometrul opiniei publice*, București, noiembrie 2000, pag.19. Sondajul a fost efectuat asupra unui lot de 1775 persoane.

¹²³ Banca Mondială, *Sondaje diagnostic ale corupției în România*, pag. 5.

majoritatea mitelor din justiție sunt intermediare de avocați.¹²⁴ Practicile de corupție par să fie cel mai des utilizate pentru a grăbi procedurile judecătorești sau pentru a asigura repartizarea unui dosar unui anumit judecător.¹²⁵

Paradoxal, garantarea inamovibilității a fost considerată în acest context drept o încurajare a corupției în justiție.¹²⁶ O serie de cazuri de judecători corupți a atras recent atenția opiniei publice. Cazul cel mai mediatizat este cel al Președintelui Secției Penale al Curții de Apel regionale din Cluj, care a fost recent acuzat de trafic de influență și condamnat la patru ani de închisoare. Aceasta a fost prima condamnare care s-a dat vreodată unui judecător din România pentru corupție. Mărturia omului de afaceri local care a declanșat afacerea (o figură marcantă a lumii interlope din Cluj, conform declarațiilor martorilor în instanță) a implicat în corupție poliția locală, un comandant al penitenciarului local și alți doi oficiali.

Un alt caz privește arestarea unui judecător și a unui procuror pentru trafic de influență. Conform afirmațiilor, judecătorul a servit drept intermediar în mituirea unui alt judecător din București pentru a facilita eliberarea din arest a unui faimos negustor de arme. Acest negustor este deja bine cunoscut pentru că a scăpat de punerea sub urmărire penală pentru afaceri cu țările supuse embargoului. Dosarul era pe rol în iunie 2002.

¹²⁴ Recent un avocat a fost arestat pentru că a pretins bani (15.680€) de la clientul său pentru a mitui judecătorul. Vezi *Evenimentul Zilei*, 26 ianuarie 2001.

¹²⁵ Banca Mondială, *Sondaje diagnostic ale corupției în România*, pag. 15.

¹²⁶ Atât fostul cât și actualul Ministru al Justiției precum și Președintele actual și Primul Ministru și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că judecătorii se folosesc de numirea lor pe viață ca pavază împotriva posibilității de a fi trași la răspundere.

6. Finanțarea partidelor politice

Finanțarea partidelor politice este netransparentă, necontrolată și probabil foarte coruptă. La problemele tipice ale coruperii partidelor de către interesele de afaceri se adaugă problema finanțării de către persoane individuale în schimbul unor locuri pe listele de candidați ale partidelor (vezi Secțiunea 4.4). Chiar și oamenii politici cu funcții importante admit că cea mai mare parte a finanțării partidelor este ilegală sau mascată. Finanțele partidelor au generat cea mai mare afacere de corupție din anul 1989 încoace.

6.1 CADRUL LEGISLATIV

Conform Legii Partidelor Politice din 1996, partidele politice pot accepta următoarele surse de venit:

COTIZAȚIILE MEMBRILOR

Nu există o limită a venitului total din cotizațiile membrilor dar totalul cotizațiilor plătite de o singură persoană pe parcursul unui an nu poate depăși echivalentul a cincizeci de salarii minime lunare.

VENIT DIN ACTIVITĂȚI PROPRII

Sursele permise de venit includ editarea și distribuția publicațiilor de partid; activități distractive, sportive și culturale; servicii interne; închirierea de spații pentru conferințe și activități social-culturale; dobândă la depozitele bancare; și vânzarea de active, exclusiv cele primite ca donații din străinătate.

DONAȚII ȘI LEGATE

Donațiile reprezintă principala sursă de finanțare pentru partidele politice din România. Legea din 1996 interzice donațiile de la companii, organizații de stat și organizații sau țări străine. Donațiile primite de fiecare partid în parte într-un an ne-electoral nu pot depăși 0,005% din PIB (aproximativ 162.500 € în anul 2000) și 0,01% într-un an electoral.

Partidele trebuie să publice în *Monitorul Oficial* al guvernului o listă a tuturor persoanelor care au donat sume de zece ori mai mari decât salariul minim lunar din anul respectiv. Donațiile anonime nu pot depăși 20% din subvențiile alocate partidului de la bugetul de stat în anul respectiv.

Partidele care încalcă prevederile cu privire la donații sunt supuse unor sancțiuni simbolice: donațiile primite în afara condițiilor legii devin “venit la bugetul de stat”.¹²⁷ Deși Legea din 1996 stipulează că “sunt interzise donațiile de bunuri materiale și bani făcute în scopul evident de a obține un avantaj politic sau economic”, nu s-a definit nici o metodă de stabilire a intenției donatorilor.

SUBVENȚII DE STAT

Totalul subvențiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice nu poate depăși 0,04% din PIB-ul anului respectiv (circa 2,6 mil. € în anul 2000). Subvențiile de stat către partidele politice se împart în trei categorii:

- Partidele politice care la începutul legislaturii sunt reprezentate de un grup parlamentar în cel puțin una dintre camere au dreptul să primească o așa-numită “subvenție de bază”. Subvențiile de bază reprezintă o treime din total subvențiilor bugetare alocate partidelor politice).¹²⁸
- Toate partidele politice reprezentate în Parlament primesc și o subvenție proporțională cu numărul mandatelor lor. Suma alocată pentru un mandat se calculează împărțind restul de două treimi din subvențiile bugetare la numărul total de parlamentari.

¹²⁷ Legea nr. 27/1996, articolul 45.

¹²⁸ Legea nr. 27/1996, art. 39, par. 3.

- Partidele politice care nu au câștigat nici un mandat parlamentar dar au obținut cel puțin 2% din voturi primesc subvenții egale calculate prin împărțirea restului de subvenții de stat la numărul de astfel de partide. Subvenția totală acordată unui partid neparlamentar nu poate depăși o subvenție de bază.¹²⁹
- Orice sumă care rămâne după această redistribuție va fi acordată partidelor parlamentare în funcție de numărul lor de mandate.
- Statul subvenționează partidele politice indirect, întrucât întregul venit al partidelor este scutit de impozite iar donațiile din străinătate sunt scutite de taxe vamale.
- Subvenția anuală totală acordată unui partid politic nu poate depăși de cinci ori subvenția de bază (circa 433.340 €).
- Venitul din subvenții nu poate fi cheltuit pentru campanii electorale.

REFORMA

Înainte de alegerile din noiembrie 2000, fostul Ministru al Justiției a inițiat un proiect de lege cu privire la finanțarea activităților partidelor politice și a campaniilor electorale.¹³⁰ Proiectul de lege ar urma să stabilească limitele cu privire la cheltuielile pentru campanii, să interzică anumite categorii de cheltuieli, să specifice clar sarcinile trezorierului electoral, să oblige partidele politice să prezinte rapoarte financiare la Curtea de Conturi în termen de 15 zile de la încheierea campaniei electorale și să mărească sancțiunile pentru abateri. Conform reprezentanților Ministerului Justiției, în martie 2002 erau în discuție trei proiecte de lege, deși nici unul nu a fost prezentat Parlamentului până în iunie 2002.

¹²⁹ Legea nr. 27/1996, art. 39, par. 6.

¹³⁰ Proiectul de lege a fost conceput împreună cu membrii Asociației Pro Democrația.

6.2 CONTROL ȘI SUPRAVEGHERE

Pe lângă obligația de a publica donațiile în *Monitorul Oficial*, partidele nu publică nici un alt fel de documente financiare. Trezorerul electoral al fiecărui partid răspunde de păstrarea evidențelor partidului și trebuie să le pună la dispoziție la cererea Curții de Conturi sau a Comisiilor speciale de anchetă alcătuite de Parlament.¹³¹

În practică nu a existat nici un control al finanțelor partidelor. Curtea de Conturi a început primul audit al finanțelor partidelor în februarie 2001, numai pe baza documentelor financiare furnizate de partide. O Comisie Parlamentară de anchetă înființată în iunie 2000 urma să prezinte un raport Parlamentului până la 1 octombrie 2000, dar raportul nu fusese depus la începutul anului 2002.

6.3 FINANȚAREA PARTIDELOR ÎN PRACTICĂ

Finanțarea partidelor politice este afectată de o nerespectare larg răspândită a prevederilor privind prezentarea publică a unor informații precum și de dovezi semnificative de corupție. Dimensiunea reală a corupției din finanțarea partidelor politice românești este imposibil de evaluat. Cu toate acestea, Valeriu Stoica, fostul Ministru al Justiției, a rezumat situația în următoarea declarație:

Partidele politice ar trebui să aibă curajul să recunoască faptul că, în momentul de față, finanțarea activităților partidelor politice și ale campaniilor lor se face în măsură de 80% ilegal. Și deși proporția ilegalității este de 80%, nu există nici o sancțiune împotriva ei.¹³²

În decembrie 2001, Traian Băsescu, președintele Partidului Democrat și Primarul General al municipiului București, a denunțat corupția existentă în finanțarea partidelor politice, oferind exemple din propriul său partid. Conform estimărilor

¹³¹ Constituția României, articolul 61, paragraf 4.

¹³² Valeriu Stoica, citat în *Dilema*, nr. 405, 17-23 noiembrie 2000, pag. 8. Când a dat această declarație, Stoica era Ministrul Justiției. Valeriu Stoica este în prezent Președintele Partidului Național Liberal.

sale, Partidul Democrat a declarat oficial 108.340 € ca venit din donații, în timp ce costul total al campaniei s-a ridicat la circa 1,625 mil. €, adăugând că:

“Știm cu toții că am folosit bani din donații făcute de oameni de afaceri sau firme care au sperat că PD va rămâne la guvernare și astfel le va returna serviciile pe care ei le-au oferit în timpul campaniei ... Dacă asta s-a întâmplat în partidul nostru, mă întreb ce se petrecea în celelalte?”¹³³

Un studiu recent al Asociației *Pro Democrația* arată că partidele politice au cheltuit sume mult mai mari de bani decât au declarat în *Monitorul Oficial*, doar pe baza relatărilor din presă (vezi Tabel 4).¹³⁴

Tabel 4. Diferența dintre sumele declarate și sumele reale cheltuite de către partide în campania electorală din anul 2000

	Sume declarate în <i>Monitorul Oficial</i> (€)	Sume verificate de <i>APD</i> (€)
Partidul Național Liberal	420.567	2.664.846
Partidul Democrației Sociale din România	51.502	4.046.877
Partidul Democrat	354.033	2.767.471
Alianța pentru România	72.158	1.183.243
Uniunea Forțelor de Dreapta	54.167	247.937
Partidul Socialist al Muncii	1.741	215.867
Alianța Națională (Partidul Unității Naționale din România – Partidul Național Român)	2.851	351.632

În *Raportul Annual 2001*, Comisia Europeană s-a referit la aceste discrepanțe atunci când a făcut apel la "un sistem total transparent de finanțare a partidelor".¹³⁵ Mai

¹³³ Nicoleta Savin și Ondine Gherguț, "Invitându-l pe Adrian Năstase să facă același lucru, Băsescu recunoaște că PD nu a declarat toți banii din campanie", *Evenimentul Zilei*, 27 decembrie 2001. Semnificația ultimei fraze din declarația lui Traian Băsescu este că partidele mai mari primesc mult mai multe donații ilegale decât cele mai mici.

¹³⁴ Asociația Pro Democrația, *Fondurile partidelor politice românești în anul electoral 2000*, București, mai 2001. Studiul face parte din proiectul "Transparență, încredere, democrație" finanțat de Fundația pentru o Societate Deschisă România.

¹³⁵ Comisia, *Raportul Regulat 2001*, pag. 22.

mult, Asociația Pro Democrația nu a verificat mai multe categorii importante de cheltuieli, cum ar fi cele pentru conceperea și realizarea materialelor electorale, afișele stradale, cheltuieli de transport și cazare, costul sondajelor electorale, cheltuieli de personal și comunicații. Pro Democrația a estimat că sumele cheltuite în realitate de partidele politice în campania electorală din anul 2000 au fost de două ori mai mari decât cele pe care le estimase organizația.¹³⁶ În sfârșit, multe firme finanțează partidele indirect, de exemplu plătind direct pentru reclame electorale.¹³⁷

Numeroase relatări din presă au făcut legătura între finanțarea ilegală a partidelor și reeșalonarea datoriilor anumitor firme, cu privatizarea multor întreprinderi de stat, cu politicile de credit discutabile ale unor bănci, rambursarea ilegală de TVA, toleranță față de evaziunea fiscală și atribuirea contractelor de stat. De exemplu, contribuțiile la partide din partea producătorilor de alcool și promovarea pe listele partidului a candidaților favorabili cauzei lor (aproape o sută de candidați au fost susținuți financiar pentru alegerile parlamentare din anul 2000) oferă dovezi circumstanțiale substanțiale de corupție.¹³⁸ Evaziunea fiscală este extrem de extinsă în acest domeniu: se estimează că doar 10% din producția totală de alcool este impozitată oficial. Pe lângă toleranța față de evaziunea fiscală, după alegeri aceleași firme au beneficiat de scutiri fiscale uriașe și reeșalonarea datoriilor.¹³⁹

Cel mai faimos caz făcut public de finanțare ilegală a unui partid a fost așa numita “afacere Costea” (vezi Secțiunea 2.5).

Toate acestea ajută la explicarea faptului că, în conformitate cu sondajele de opinie publică, 86% dintre români au puțină sau foarte puțină încredere în

¹³⁶ C. Pîrvulescu, “Partidele politice și finanțarea ilegală”, 22 (săptămânal), 15-21 mai, 2001, pag. 6.

¹³⁷ Interviu cu Adrian Moraru, coordonator al proiectului APD “Transparență, Încredere, Democrație”.

¹³⁸ *Capital*, nr. 47, 23 noiembrie 2000, pag. 8-9; *Capital*, nr. 14, 6 aprilie 2000.

¹³⁹ Presa a relatat pe larg cazurile firmelor *European Drinks*, cel mai mare producător de alcool și beneficiarul unor scutiri de datorii de câteva miliarde de lei, și *Moldo Production*, care în iunie 2000 avea o datorie fiscală de mai mult de 1,94 mil. €. După cum explica un mic producător de băuturi alcoolice: “Este foarte normal ca Ministerul de Finanțe, poliția și procurorii să tolereze uriașa producție ilegală de alcool ... pentru că nu există partid politic în țara asta fără o distilerie ... și... nu există nici o distilerie fără susținere politică.” În: *Capital*, nr. 47, 23 noiembrie 2000, pag. 8.

partidele politice¹⁴⁰, în timp ce mai mult de jumătate din public consideră că “aproape toți” sau “majoritatea” liderilor partidelor politice sunt implicați în corupție.¹⁴¹

¹⁴⁰ Fundația pentru o Societate Deschisă, *Barometrul opiniei publice*, București, noiembrie 2000, pag. 20.

¹⁴¹ Procentajul exact este de 53,7%. Vezi SELDI, *Monitorizarea regională a corupției*, pag. 14.

7. Achizițiile publice

Corupția pare să fie sistemică în achizițiile publice, începând de la înțelegeri ascunse și rețele puternice de protectori – clienți până la mita obișnuită. Progresul cel mai important realizat până în momentul de față de către guvern în politica împotriva corupției a constat în reforma cadrului legislativ privind achizițiile publice iar aplicarea noii legislații va reprezenta un test important pentru capacitatea statului de a continua politica de luptă împotriva corupției. În iunie 2002, nu exista încă un organism independent pentru supravegherea achizițiilor sau care să se ocupe de apelurile împotriva hotărârilor privind achizițiile.

7.1 CADRUL LEGISLATIV

Până în anul 1999, singura legislație privind achizițiile publice în vigoare era o ordonanță de guvern din 1993 care, împreună cu normele de aplicare, ofereau un cadru legislativ general pentru achiziții. Conform acestor reglementări, contractele a căror valoare depășea un anumit prag trebuiau să fie încheiate prin licitație publică deschisă sau licitație publică cu preselectie sau restrânsă. Legislația din 1993 (modificată de circa șase sute de ori) conținea reglementări foarte neclare privind licitațiile, posibilități prea mari de utilizare a unei singure surse, nu includea prevederi referitoare la transparență sau conflict de interese sau sancțiuni semnificative pentru încălcarea legii.

Legile privind achizițiile publice din 1999 și 2001

În anul 1999, s-a adoptat o nouă ordonanță cuprinzătoare a guvernului menită să acopere deficiențele reglementărilor precedente.¹⁴² Ordonanța a fost elaborată cu

¹⁴² Ordonanța guvernului nr. 118/1999.

sprijinul Comisiei Europene (experți SIGMA).¹⁴³ În anul 2001, guvernul a modificat din nou legea printr-o ordonanță de urgență, în mare măsură ca urmare a presiunii din partea UE.¹⁴⁴ Se consideră în general că principalul scop al guvernului în amânarea ordonanței din 2001 a fost să se permită oficialilor să strângă fonduri pentru apropiata campanie electorală și să se poată acorda numeroase contracte menite să răsplătească generozitatea firmelor private care au contribuit la campania electorală din anul 2000.¹⁴⁵

Conform legislației actuale, autoritățile publice trebuie să încheie contractele prin licitații deschise dacă acestea depășesc valoarea de 40.000 € pentru un contract de bunuri sau de servicii și 100.000 € pentru un contract de lucrări publice. Contractele pot fi alocate unui furnizor unic:

- dacă doar un singur contractor este capabil să îndeplinească contractul;
- pentru a completa sau înlocui produsele care au fost achiziționate anterior de la furnizor (pentru o perioadă de până la trei ani de la contractul original) sau care din motive neprevăzute au devenit necesare și nu pot fi cumpărate decât de la același furnizor;
- dacă autoritatea hotărăște să cumpere noi servicii sau lucrări similare obiectului unui contract anterior, atunci când contractul anterior a fost câștigat în baza unei licitații deschise sau restrânse iar în contractul original s-a menționat posibilitatea unui furnizor unic, cu condiția ca serviciile sau lucrările să respecte condițiile inițiale de referință, să fie evaluate în același fel ca în contractul original și noua achiziție să fie făcută în termen de trei ani de la câștigarea contractului inițial;
- atunci când contractorii care operează în domeniul utilităților achiziționează bunuri care sunt cotate și tranzacționate la bursă sau au o ocazie extrem de profitabilă pe termen scurt de a cumpăra bunuri la un preț considerabil mai scăzut decât prețul pieței;
- în situații de *force majeure* (de exemplu, un dezastru natural).

Ordonanța din 2001 este publicată în *Monitorul Oficial* și poate fi accesată pe Internet. Autoritățile contractante trebuie să publice un anunț de intenție de

¹⁴³ Ordonanța guvernului nr. 118/1999 privind achizițiile publice, *Monitorul Oficial*, nr. 431, 31 august 1999.

¹⁴⁴ Comisia, *Raportul Anual 2000*, pag. 39.

¹⁴⁵ Vezi, de exemplu, *Capital*, nr. 39, 28 septembrie 2000.

achiziție în *Monitorul Oficial* pentru toate contractele care depășesc valoarea de 750.000 €. Invitațiile la licitație trebuie să fie publicate în mod similar pentru toate contractele care urmează să fie câștigate prin licitație. Documentația de licitație trebuie să fie elaborată astfel încât să conțină informațiile tipice de licitație incluzând condiții contractuale generale și specifice și criteriile utilizate pentru evaluarea ofertelor. Rezultatele unei proceduri de contractare trebuie să fie publicate în *Monitorul Oficial* în termen de 30 zile de la câștigarea contractului.

Următoarele persoane nu pot face parte dintr-o comisie de evaluare sau un juriu care ia decizii cu privire la licitații: soți/soții sau rude (până la gradul trei) ale unuia dintre ofertanți sau candidați; persoane care în ultimii trei ani au fost membri ai organului statutar, de conducere sau administrativ al ofertantului sau care a încheiat orice fel de contract comercial cu un ofertant. Nu există coduri deontologice sau îndrumări de conduită pentru funcționarii responsabili cu achizițiile publice sau prevederi privind controlul averii membrilor comisiilor care evaluează ofertele, cu excepția prevederilor (total ineficiente) care se aplică tuturor funcționarilor publici din anul 1996 (vezi Secțiunea 2.2).

Ofertanții pot fi excluși dintr-o licitație dacă se află în procedură de faliment sau de lichidare, dacă au datorii fiscale, dacă furnizează informații false, dacă nu și-au îndeplinit obligațiile în cadrul unui alt contract public. Dacă se poate dovedi că un ofertant s-a implicat în practici corupte sau ilegale legate de procedura pentru contractul în discuție, acesta trebuie să fie exclus.

Comisia Europeană a recunoscut noua Lege privind achizițiile publice ca fiind o excepție în contextul slabei eforturi depuse de România în lupta împotriva corupției și în anul 2001 și-a exprimat opinia că "Implementarea efectivă a noii legislații cu privire la achizițiile publice trebuie să joace un rol important în lupta împotriva corupției..."¹⁴⁶

În plus, în ianuarie 2002 Guvernul a emis o Ordonanță de Urgență privind achizițiile publice cu ajutorul mijloacelor electronice, asigurând un cadru legal pentru e-procurement și permițând utilizarea sistemului electronic de achiziții publice.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Comisia, Raportul Regulat 2001, pag. 101.

¹⁴⁷ Sistemul poate fi accesat la <<http://www.e-licitatie.ro>> (ultima accesare în data de 15 august 2002).

7.2 REVIZUIRE ȘI AUDITARE

Conform noii legi, ofertanții pot face apel împotriva deciziilor privind achizițiile publice mai întâi la unitatea contractantă și apoi la o instanță administrativă. Nu există statistici oficiale cu privire la numărul de apeluri administrative sau judecătorești depuse pentru achizițiile publice în ultimii trei ani. Într-adevăr, nu există date oficiale nici măcar despre numărul de contracte, valoarea lor sau câștigătorii. Estimările neoficiale arată că până 50% din deciziile privind achizițiile sunt contestate.¹⁴⁸ Totuși, practica larg răspândită de stabilire a unor înțelegeri între ofertanți (vezi mai jos) ar putea face ca acest raport să fie mult mai mic.

Ministerul de Finanțe și Ministerul Lucrărilor Publice răspund de punerea în aplicare a legislației privind achizițiile publice iar noua Direcție pentru reglementarea achizițiilor publice de la Ministerul de Finanțe răspunde de pregătirea unui raport anual cu privire la funcționarea sistemului de achiziții publice și de crearea unei baze de date cu contractele publice atribuite. GRECO recomandă în raportul de evaluare din martie 2002 ca serviciul să fie întărit și, de preferat, să se înființeze un Oficiu de achiziții publice independent.¹⁴⁹ Curtea de Conturi răspunde de auditarea *post hoc* a contractelor publice.

7.3 CORUPȚIA

Conform dovezilor existente, corupția din achizițiile publice este endemică în România atât la nivel central cât și la nivel local, deși în general presa a relatat scandalurile din achizițiile guvernamentale la nivel central. Factorii care conduc la corupție includ lipsa unui personal calificat care să conducă licitațiile, problemele existente în legislația existentă (vezi mai sus) și existența unor rețele clientelare puternice care leagă funcționarii de interesele de afaceri .

¹⁴⁸ Interviu cu Simona Nănescu, Delegația Comisiei Europene, 19 aprilie 2001.

¹⁴⁹ GRECO, Raportul de Evaluare a României, pag. 26.

Înțelegeri între ofertanți și aranjamente

Oamenii de afaceri locali și chiar și funcționarii publici consideră “de la sine înțeles” faptul că în cazul contractelor mici, acestea trebuie să fie aranjate printr-o înțelegere între ofertanții locali. Un om de afaceri (și consilier local) din județul Olt a explicat că a trebuit să obțină “oferte” de la alte două firme pentru a obține un contract de aprovizionare cu pâine a unei unități militare din zonă. Aceste oferte au fost elaborate astfel încât el să câștige contractul. La rândul lui, face și el același lucru pentru alte firme în cadrul altor licitații. Conform reprezentanților Curții de Conturi din trei județe diferite, 99% din totalul licitațiilor publice din România sunt “aranjate” sau “hotărâte”. Reprezentanții Corpului de Control al Primului Ministru afirmă că pregătirea documentelor de licitație astfel încât să se favorizeze un anumit contractor este una dintre cele mai importante forme de corupție din achizițiile publice.¹⁵⁰

“Comisioane”

O altă practică coruptă larg răspândită este aceea a “comisionului”, în general estimat la cel puțin 10% din valoarea contractuală. Comisionul este o formă de mită considerată ca de la sine înțeleasă chiar înainte de începerea negocierilor pentru achiziții.¹⁵¹

Conflictul de interese

Mare parte dintre firmele care câștigă licitații publice sunt cele care includ între acționarii lor funcționari importanți din administrația locală. Mulți funcționari publici nici măcar nu ascund faptul că sunt în același timp și directori sau consultanți ai firmelor locale care fac afaceri cu municipalitatea.

¹⁵⁰ Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002.

¹⁵¹ Uneori, angajații publici măresc suma cerută drept comision: în acest caz, firmele fie se vor adapta la noile niveluri de mită, fie vor fi nevoite să se retragă. A doua opțiune se regăsește cel mai frecvent în cazul firmelor mici, care supraviețuiesc de obicei din subcontractare. Patronul unei firme mici care se ocupă de întreținerea drumurilor a explicat cum s-a pregătit pentru o licitație organizată de Direcția județeană de drumuri și poduri, gândindu-se la un comision de 10%; dar funcționarii care au condus licitația au cerut un comision de 20%, ceea ce l-a forțat să se retragă întrucât suma rămasă nu ar mai fi acoperit costul participării la contract.

Clientelismul

Pătrunderea pe piețele locale pentru achiziții publice (în special în domeniul construcțiilor) este invariabil controlată de un grup de firme care se bucură de protecție specială din partea unor funcționari locali și/sau politicieni corupți anterior. Relațiile dintre oamenii de afaceri și politicieni nu sunt pasagere, ele au rădăcini în încrengături de reciprocitate și solidaritate.

Extinderea corupției în achiziții este atât de gravă încât a dus la un număr de contracte publice în stil sicilian care nu vor fi terminate niciodată.

8. Serviciile publice

În serviciile publice românești corupția pare să fie endemică, cu excepția sistemului de învățământ. Corupția în poliție este accentuată de relațiile strânse dintre poliție și crima organizată, în timp ce corupția autorităților vamale are rădăcini istorice adânci și a implicat politicieni până la cel mai înalt nivel. Corupția autorităților fiscale se leagă în mod special de libertatea lor foarte mare de a acorda societăților scutiri de impozite. Corupția generală a serviciilor medicale îi împiedică pe cei săraci să meargă la doctor. Presiunea exercitată de autoritățile de reglementare și autorizare este mare în România, ceea ce duce la o corupție extinsă pentru a scăpa de inspecții.

8.1 POLIȚIA

Corupția în rândurile celor 52.000 de polițiști din România este în mod sigur endemică, deși există foarte puține condamnări – 21 dosare în anul 1997, 24 în anul 1998, 26 în anul 1999 și doar 17 în anul 2000, conform Ministerului de Interne.¹⁵² Numeroase relatări din presă sugerează că poliția și crima organizată lucrează împreună iar Primul Ministru a afirmat la prezentarea *Raportului de Activitate pe anul 2000* al Ministerului de Interne că,

“poliția nu poate asigura ordinea publică dacă în același timp împarte municipiul București cu cincisprezece bande de tâlhari și se face că nu vede evaziunea fiscală care se practică în domeniul alcoolului.”¹⁵³

Conform *Sondajelor diagnostic* ale Băncii Mondiale, 55% din întreprinderi, 47% din familii și 39% din funcționarii publici consideră că toți sau majoritatea ofițerilor de poliție sunt corupți.¹⁵⁴ Același sondaj a relevat că, deși mita nu este frecventă pe

¹⁵² *Curentul*, 27 aprilie 2001.

¹⁵³ *Adevărul*, 6 martie 2001.

¹⁵⁴ Banca Mondială, *Sondaje diagnostic ale corupției în România*, pag. 5

durata investigațiilor poliției, ea este foarte obișnuită în relațiile cu poliția de circulație.¹⁵⁵

Puiu Lățea, membru în Consiliul de Administrație al *Asociației Române pentru Transparență*, vorbind despre corupția din poliție a făcut următorul comentariu:

“Eu însumi aș putea să dau 17 exemple de polițiști corupți (niciodată dovediți) dintr-un singur oraș... [care] coordonează comerțul cu fier vechi, protejează funcționarea ilegală a singurului "oficiu de schimb" din oraș, nu dau nici un ban pe cumpărăturile lor zilnice (nici măcar pentru pâine!) și iau mită pentru a da înapoi permise de conducere pe care le-au confiscat chiar ei anterior. După părerea mea, poliția din acest oraș seamănă foarte mult cu o firmă cu un domeniu dispersat de activitate, care scoate profit din protejarea unei arii vaste de activități ilegale.”¹⁵⁶

Un ziarist de investigație cita exemplul unui număr de oameni de afaceri care au fost nevoiți să pună capăt activității lor din cauza hărțuirilor poliției și conform unui consilier pentru pre-aderare la Uniunea Europeană, situația din poliție este "cum nu se poate mai rea".¹⁵⁷

Corupția din poliție este accentuată de existența unor deficiențe instituționale fundamentale. Mai întâi, poliția rămâne o instituție militară. Structura sa este extrem de ierarhică și deloc deschisă oricărei concepții de satisfacere a nevoilor comunității. Ofițerii de poliție nu sunt conduși de nici un fel de statut civil cu privire la rolul, drepturile și îndatoririle lor și sunt sancționați și judecați pentru infracțiuni de instanțe militare care nu sunt publice.

Demilitarizarea rămâne o cerință fundamentală pentru orice reformă reală a poliției. Deși se discută despre demilitarizarea și reorganizarea poliției de zece ani, încă nu s-au adoptat legile necesare.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Banca Mondială, *Sondaje diagnostic ale corupției în România*, pag. 15

¹⁵⁶ Interviu cu Puiu Lățea, membru în comitetul *Asociației Române pentru Transparență*, 3 mai 2001.

¹⁵⁷ Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002.

¹⁵⁸ Începând din anul 1998, Comisia a recomandat prin *Rapoartele Anuale* inițierea unei reforme în forțele de poliție. De exemplu, *Raportul Anual din 1999* include următoarele observații: "În general, este necesară o reformă fundamentală a Ministerului de Interne înainte ca Ministerul să poată deveni un organism eficient și 'civil' cu o capacitate suficientă de implementare a acquis-ului în acest domeniu important... Demilitarizarea poliției trebuie să fie considerată și ca o cerință esențială pentru

În al doilea rând, salariile polițiștilor sunt extrem de mici, în jur de 130 € pe lună. Conform GRECO, "Lipsa unei remunerații corespunzătoare pare să fie unul dintre motivele principale ale corupției ofițerilor de poliție din România."¹⁵⁹ La aceasta se adaugă condițiile foarte proaste de lucru. Conform cercetărilor efectuate de Institutul de Cercetare și Prevenire a Criminalității, doar 301 dintre cei 2.688 de polițiști rurali au legătură telefonică permanentă, posturile de poliție de la țară dispun de 495 de mașini din care numai 58 funcționează efectiv. Conform acelorași cercetări, 73% dintre ofițerii de poliție au considerat că situația lor financiară actuală este una de sărăcie, numai 1,5% fiind mulțumiți.¹⁶⁰

Cazurile de corupție a ofițerilor de poliție sunt investigate de Grupul de Control al Ministrului [de Interne] și Direcția Generală de Informare și Protecție (Unitatea Militară 0962). Ambele unități, și în mod special MU 0962, sunt fundamental netransparente: de exemplu, deși cetățenii pot depune reclamații la ambele unități, nu li se dă un răspuns și nu sunt informați dacă s-au inițiat cercetări în urma reclamației.¹⁶¹ La începutul anului 2001, Grupul de Control a declanșat o serie de investigații la inspectoratele județene de poliție, dintre care unele au dus la transferuri și sancțiuni disciplinare. Una dintre investigații a fost declanșată de apariția unui site Internet în care se prezentau detalii cu privire la activități de corupție ale poliției.¹⁶² Conform *Raportului de Evaluare* al GRECO, în

crearea unei forțe de poliție eficiente și responsabile." În: Comisia, *Raportul Anual 1999*, pag. 74-75.

¹⁵⁹ GRECO, *Raportul de Evaluare a României*, pag. 21.

¹⁶⁰ Institutul de Cercetare și Prevenire a Criminalității, *Diagnoza abandonului instituțional. Percepția ofițerilor de poliție în privința satisfacției profesionale în contextul social actual*, București, 2001.

¹⁶¹ Președintele Comitetului de Apărare, Ordine Publică și Securitate Națională al Camerei Deputaților era și el nemulțumit de lipsa unei supravegheri parlamentare asupra activităților UM 0962. Vezi Interviu cu deputatul Răzvan Ionescu, Președintele Comitetului de Apărare, Ordine Publică și Securitate Națională al Camerei Deputaților, în: *Adevărul*, 2 mai 2001.

¹⁶² Site-ul www.politisti-corupti.go.ro/politia a fost lansat în martie 2001 dar între timp a fost scos de pe Internet. Un alt site de pe Internet care se ocupă de polițiștii corupți dintr-un alt inspectorat județean a fost lansat la două săptămâni după primul: <http://aradeana.homestead.com/arad-main.html>, dar și acesta a fost scos de pe Internet.

anul 2001, 140 de dosare de corupție în poliție erau investigate de autoritățile judecătorești și în jur de 3000 erau tratate la nivel disciplinar.¹⁶³

Asistența Uniunii Europene

Asistența Uniunii Europene acordată poliției române s-a materializat, până la data elaborării prezentului document, într-un proiect cu o durată de doi ani și o valoare de 2 mil. € de înfrățire cu Marea Britanie (Franța și Spania fiind ceilalți doi parteneri) pentru asistență în lupta împotriva crimei organizate și corupției. Proiectul a început în anul 2000 și are obiective ambițioase constând în evaluarea legală demilitarizare, reforma instituțională a Ministerului de Interne și îmbunătățirea structurilor de poliție care se ocupă de crima organizată.

Deși proiectul a dus la unele schimbări (de exemplu, transformarea Brigăzii de Crimă Organizată și Corupție în Direcția de Apărare împotriva Crimei Organizate), procesul de acordare a asistentei a fost afectat încă de la început de lipsa de dorință și de cooperare din partea Ministerului de Interne. De exemplu, în septembrie 2000 un expert în înfrățire din Marea Britanie a prezentat un raport privind politica anticorupție: abia în martie 2002 s-a primit un răspuns de la Minister și s-ar părea că nu s-au făcut decât foarte puține sau nici un fel de schimbări în structura sau politica poliției în perioada respectivă.¹⁶⁴

8.2 VAMA

Autoritatea vamală română este considerată ca fiind unul dintre sectoarele cele mai vulnerabile în fața corupției, aspect exacerbat de faptul că, la fel ca vecinii ei, țara reprezintă o importantă rută de tranzit pentru traficul cu diverse bunuri ilegale. Conform *Sondajelor Diagnostic 2000* ale Băncii Mondiale, autoritatea vamală este privită ca cea mai coruptă instituție din România: 66% dintre companii credeau că toți sau aproape toți funcționarii vamali sunt corupți (vezi Secțiunea 1.1).

¹⁶³ GRECO, *Raportul de Evaluare a României*, pag. 7.

¹⁶⁴ Comentarii la Masa Rotundă OSI, București, 28 martie 2002.

Ca și în cazul Bulgariei, integritatea vamei române și a controlului granițelor a fost serios subminată de embargoul la care a fost supusă Iugoslavia, care a avut ca rezultat operații extinse de contrabandă în care au fost implicați Serviciul Român de Informații și Adrian Costea. Investigarea acestor activități de către Secția de combatere a corupției pare să fi fost motivul pentru care a fost înlăturat șeful Secției în anul 2001 (vezi Secțiunea 2.5).

Dovezile directe privind corupția funcționarilor vamali sunt inconsistente dar indicatorii disponibili sunt îngrijorători. De exemplu, un candidat care nu a reușit să ocupe funcția de șef al Autorității Vamale i-a declarat unui ziarist că “prețul” pentru a-și asigura postul era de 1,3 mil. €. ¹⁶⁵

În anul 1995, Autoritatea Vamală a introdus controlul averilor pentru funcționarii vamali ca măsură anticorupție, deși nu se știe dacă prevederile au avut vreun efect. Guvernul a introdus și declarații fiscale obligatorii pentru funcționarii vamali în ianuarie 2001, ca un mijloc suplimentar de control al diferențelor dintre stilul de viață și averea declarată. GRECO nota în *Raportul de Evaluare* absența unei pregătiri specializate în prevenirea și combaterea corupției în cadrul personalului vamei. ¹⁶⁶

8.3 SISTEMUL FISCAL

Există puține dovezi cu privire la generalizarea corupției în cadrul autorităților fiscale românești și acestea nu au fost investigate de Banca Mondială în *Sondajele Diagnostic 2000*. Totuși, se pare că sistemul fiscal este utilizat de partidele politice pentru a-i recompensa pe cei care au acordat donații (vezi Secțiunea 6.3). Conform celor declarate de Mugur Isărescu, fost Prim Ministru al României,

Situația bugetului este foarte gravă. Practic, nu mai există bugete. Numai facilități, excepții, scutiri vamale – o corupție cât cuprinde care pleacă chiar din textul legilor. Și aceasta se întâmplă pentru că totul este discreționat, totul se negociază. Aceasta trebuie să înceteze.” ¹⁶⁷

¹⁶⁵ Interviu cu Nicoleta Savin, ziaristă la *Evenimentul Zilei*, 29 martie 2002.

¹⁶⁶ GRECO, *Raportul de Evaluare a României*, pag. 21.

¹⁶⁷ *Evenimentul Zilei*, 17 ianuarie 2000.

Guvernul și autoritățile fiscale au o putere mare de decizie cu privire la acordarea de scutiri fiscale sub diverse forme pentru societăți. Un raport al Corpului de Control al Guvernului apărut în noiembrie 2000 scotea în evidență capacitatea autorităților fiscale de a acorda scutiri de impozite societăților private sau de stat considerând că aceasta reprezintă o sursă principală de corupție. Raportul sublinia existența unui “cadru legal permisiv și opțional” (de exemplu, lipsa criteriilor pentru stabilirea societăților care au probleme cu lichiditățile) precum și interpretarea arbitrară a legii de către funcționari.¹⁶⁸

8.4 SĂNĂTATEA

Conform *Sondajelor Diagnostic 2000* ale Băncii Mondiale, serviciile de sănătate erau privite de către familii ca ocupând locul cinci în lista celor mai corupte instituții (vezi Secțiunea 1.1). Mai important, sondajul a arătat că dintre persoanele chestionate care au apelat la serviciile medicale, proporția celor care au plătit mită era mai mare decât în cazul oricărei alte categorii de servicii: 66% au plătit neoficial pentru spitalizare, 62% pentru tratament de urgență, 56% pentru tratament stomatologic și 52% la medici specialiști.¹⁶⁹ Conform Băncii Mondiale, unul dintre cele mai grave efecte ale corupției poate consta în aceea că probabilitatea ca bolnavii să nu apeleze la asistență medicală atunci când au nevoie este de două ori mai mare în cazul familiilor sărace decât în cazul celor bogate.¹⁷⁰

8.5 ÎNVĂȚĂMÂNTUL

În comparație cu alte instituții, sistemul de învățământ din România nu este considerat ca fiind deosebit de corupt și s-a numărat printre instituțiile cele mai puțin corupte conform *Sondajelor Diagnostic 2000* ale Băncii Mondiale. Deși

¹⁶⁸ *Adevărul*, 9 decembrie 2000.

¹⁶⁹ Banca Mondială, *Sondaje Diagnostic ale Corupției în România*, pag. xi.

¹⁷⁰ Banca Mondială, *Sondaje Diagnostic ale Corupției în România*, pag. 15.

aproximativ un sfert dintre cei chestionați au declarat că au făcut diverse plăți neoficiale către personalul din învățământ în anul anterior, acestea au fost în general sub formă de mici cadouri și mai mult de jumătate dintre cei care le-au dat au declarat că plățile nu fuseseră solicitate.¹⁷¹

8.6 AUTORIZAREA ȘI REGLEMENTAREA

O sursă principală de corupție rămâne presiunea mare exercitată asupra firmelor de către organele de control de stat. După cum notează *Raportul Annual 2001*:

Există un număr mare de organe autorizate să conducă inspecții și auditări ale firmelor comerciale. Firmele se pot aștepta să fie verificate de mai multe ori pe an iar gradul mare de libertate de care se bucură inspectorii creează oportunități pentru corupție.¹⁷²

Fostul șef al Secției de combatere a corupției și-a exprimat părerea că teama de a fi verificați de astfel de organe este un motiv mai grav de preocupare pentru firme decât teama de crima organizată.¹⁷³

¹⁷¹ Banca Mondială, Sondaje Diagnostic ale Corupției în România, pag. 16.

¹⁷² Comisia, *Raportul Annual 2001*, pag. 74.

¹⁷³ Interviu cu Ovidiu Budușan, 27 martie 2002.

9. Rolul presei

Rolul presei în expunerea corupției este amenințat de existența în continuare a unor prevederi draconice cu privire la defăimare în Codul Penal, care au fost menținute în ciuda criticilor puternice din partea organizațiilor internaționale. În ianuarie 2002 a intrat în vigoare o nouă Lege cu privire la accesul liber la informațiile publice. Emisiunile publice se află sistematic sub influența politicului, din ce în ce mai mult după ultimele alegeri. Coruperea sau presiunea asupra mijloacelor de comunicare în masă prin publicitate este ceva obișnuit. În ciuda acestor probleme, presa a fost activă în expunerea cazurilor de corupție.

9.1 LIBERTATEA DE EXPRIMARE

Libertatea de exprimare și interzicerea cenzurii sunt consacrate de Constituția României.¹⁷⁴ Totuși, Constituția permite restricționarea acestui drept în vederea prevenirii unor acțiuni cum ar fi “defăimarea țării și a națiunii”, “instigare la ură de clasă” sau “incitare la separatism teritorial”.

În plus, Codul Penal include infracțiuni care implică amenințări potențiale grave la libertatea de exprimare, în special prevederile cu privire la defăimare.¹⁷⁵ Din anul 1996, s-au întocmit peste 400 dosare în baza unor astfel de articole (în special împotriva ziaristilor), marea majoritate în baza acestor prevederi¹⁷⁶ și până în iulie 2001 circa 50 de zariști fuseseră condamnați. Un alt articol interzice “comunicarea sau răspândirea, prin orice mijloace posibile, de știri, fapte sau informații false sau de documente falsificate, dacă aceasta poate afecta securitatea statului sau relațiile sale internaționale”, prevăzând pedepse de la 1 la 5 ani închisoare. Deși acesta este rareori folosit împotriva ziaristilor, a fost de curând utilizat într-un dosar împotriva unui portal de știri anonim de pe Internet.

¹⁷⁴ Constituția României, articolul 30.

¹⁷⁵ Codul Penal, articolele 205 și 206.

¹⁷⁶ Interviu cu Mircea Toma, Director, Agenția de Monitorizare a Presei, 21 martie 2002

Conform experților în drepturile omului, “Astfel de motivații prohibitive... nu se regăsesc în nici un document internațional cu privire la limitările acceptabile ale libertății de exprimare.”¹⁷⁷ O rezoluție a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei se referea explicit la eșecul României de a reforma aceste legi, în ciuda faptului că acestea “pun în mod serios în pericol exercitarea libertăților fundamentale”.¹⁷⁸ Anularea prevederilor referitoare la jignire și insultă reprezintă o prioritate a *PA 2001*, deși în martie 2002 nu era clar când și dacă Guvernul va face acest lucru.

Reglementările privind presa menționate mai sus reprezintă bariere potențiale grave în calea dezvoltării corupției. Un raport din anul 1999 al Freedom House nota că în cei trei ani anteriori Comitetul Român pentru Protecția Ziaristilor a furnizat dovezi pentru cel puțin 19 cazuri de hărțuire, acțiuni în justiție și amenințări cu violența împotriva ziaristilor.¹⁷⁹ Conform Comitetului, hărțuirea ziaristilor crează o presiune uriașă și s-a înrăutățit pe măsură ce daunele financiare cerute în instanță s-au mărit.¹⁸⁰ Unul dintre principalele cotidiene românești (în același timp una dintre cele două publicații care desfășoară o reală activitate jurnalistică de investigație) s-a confruntat cu acuzații de defăimare în martie 2002 care puteau să-i amenințe existența din punct de vedere financiar.

Cadrul legislativ care reglementează activitatea presei conține și alte câteva dezavantaje. Nu există limitări legale privind perchezițiile la sediile/dotările mijloacelor de informare în masă în timpul anchetelor penale. În sfârșit, deși Legea privind televiziunea și radioul public dă jurnaliștilor de la posturile publice de televiziune și de radio dreptul de a păstra anonimatul surselor, ei pot fi obligați să-și divulge sursele printr-o hotărâre a instanței în cazul în care “există un risc pentru interesul public” iar alți jurnaliști nu au nici un astfel de drept.

¹⁷⁷ Monica Macovei, *Unele aspecte ale legii presei*, raport elaborat pentru FreeEx Network - Rețeaua pentru protecția libertății de exprimare în Europa de Sud-Est, disponibil la adresa <<http://www.freeex.org/medialw.htm>> (ultima accesare în data de 15 august 2002).

¹⁷⁸ Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Rezoluția nr. 1123/97.

¹⁷⁹ Freedom House, *Reacțiile presei la corupție în democrațiile în curs de afirmare: Bulgaria, Ungaria, România și Ucraina, mai 1999*, pag.12.

¹⁸⁰ Într-un caz recent, un ziarist a fost amendat cu echivalentul a 32.500 € pentru insultarea unui alt ziarist. Interviu cu Mircea Toma, Director al Agenției de Monitorizare a Presei, 21 martie 2002.

9.2 ACCESUL LA INFORMAȚII

Deși este de notorietate faptul că autoritățile române nu vor să divulge informații – majoritatea agențiilor guvernamentale se ascund în spatele unui vâl de confidențialitate și jurnaliștii sunt obligați să apeleze la canale clandestine de informații, inclusiv plata unor funcționari publici pentru informații – recente evoluții legislative și angajamentele declarate de Guvern oferă motive de optimism.

În octombrie 2001, Parlamentul a adoptat Legea privind accesul liber la informațiile de interes public. Legea a fost pregătită în strânsă colaborare cu ONG-uri (în special Agenția de Monitorizare a Presei) și este considerată de către reprezentanții presei ca fiind de foarte bună calitate. Conform legii, solicitările verbale de informații publice din partea presei trebuie să fie satisfăcute imediat sau în termen de 24 ore. Orice altă persoană are dreptul să solicite verbal sau în scris informații de interes public – acestea urmează să fie rezolvate de către instituțiile publice în termen de 10 sau 30 zile, în funcție de complexitatea cererii. Informația de interes public este definită drept “orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației”. *Autoritatea publică* sau *instituția publică* este definită drept “orice autoritate sau instituție publică, precum și orice regie autonomă care utilizează resurse financiare publice și care își desfășoară activitatea pe teritoriul României, potrivit Constituției”.

Cetățenii nu au drept de acces la următoarele informații: informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă acestea sunt informații clasificate; informațiile privind deliberările autorităților; informațiile care privesc interesele economice și politice ale României, dacă acestea sunt informații clasificate; informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă dezvăluirea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii; informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii; informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală sau sănătatea unei persoane; și informațiile privind procedurile judiciare, dacă dezvăluirea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces.

Legea prevede explicit că “Informațiile care favorizează sau ascund încălcarea legii de către o autoritate sau instituție publică nu pot fi considerate drept informații

clasificate ci sunt informații de interes public”. Aceasta ar putea furniza presei protecția legală explicită în situația dezvoltării cazurilor de corupție.

Dacă i se refuză accesul la informații, un cetățean poate reclama la conducătorul instituției publice respective și apoi la o instanță administrativă, care poate obliga instituția publică respectivă să dea informația solicitată.

La începutul anului 2002, era prea devreme pentru a putea evalua efectul practic al noii Legi.

9.3 REGLEMENTAREA AUDIOVIZUALULUI

Autorizare

Organul de reglementare pentru audiovizual este Consiliul Național al Audiovizualului (CNA). CNA se compune din 11 membri: doi numiți de Președintele României, șase de Parlament și trei de Guvern.

Licențele de emisie pentru audiovizual sunt acordate pe baze competitive pentru o perioadă de șapte ani (pentru televiziune) și cinci ani (pentru radio) și se reînnoiesc printr-o nouă licitație. Criteriile de acordare a licențelor trebuie să fie publicate cu 45 de zile înainte de data competiției. Criteriile pentru selecția finală trebuie să fie definite astfel încât “să asigure pluralismul opiniilor exprimate, tratamentul egal al competitorilor, calitatea și diversitatea programelor, o competiție deschisă, independență editorială și imparțialitate”. Totuși, legea nu stabilește criterii și proceduri specifice pentru a asigura transparența alocării licențelor. Recent, guvernul i-a luat CNA dreptul de alocare și administrare a frecvențelor radio înalte.

Radioteleviziunea publică

În România există două instituții de radioteleviziune de stat: Societatea Română de Radiodifuziune (SRR) și Societatea Română de Televiziune (SRT). SRR și SRT sunt conduse de un consiliu de administrație compus din 13 membri aleși de Parlament: Parlamentul numește opt membri, Președintele României și guvernul câte un membru, angajații SRR și SRT doi membri iar reprezentanții

minorităților etnice din Parlament un membru, care numește un Director General și un Consiliu de Administrație al SRR și SRT.

Deși Comitetul consideră reprezentarea în media publică a alegerilor din 1996 și 2000 ca relativ imparțială, de atunci agenția de știri de stat Rompres a fost pusă sub controlul Ministerului Informației iar PSD a beneficiat de aproximativ 70% din timpul de emisie dedicat partidelor politice de către principalele posturi TV terestre.¹⁸¹

9.4 CORUPȚIA ÎN PRESĂ

Deși corupția unor jurnaliști individuali nu a atras în mod deosebit atenția, publicitatea este utilizată pe scară largă atât de instituțiile de stat cât și de interesele de afaceri pentru a influența în special presa scrisă. Unele autorități publice (de ex. Fondul Proprietății de Stat) au utilizat publicitatea pentru a direcționa fonduri publice către presa favorabilă. Această situație a fost menționată în rapoartele internaționale, cum ar fi cele prezentate de Freedom House.¹⁸²

O problemă mai mare, conform Agenției de Monitorizare a Presei, o reprezintă legăturile dintre interesele de afaceri și/sau politicieni și presă, în special la nivel local; în cel puțin două cazuri, primarul unui oraș de dimensiune medie este în același timp și cel mai important om de afaceri din oraș și proprietarul presei locale.

¹⁸¹ Economist – Secția Informații, *Raport de țară România*, ianuarie 2002, pag. 16. Reprezentantul Comitetului pentru Protecția Jurnaliștilor a confirmat că această proporție s-a aplicat și televiziunii publice.

¹⁸² În urma unei serii de articole despre unele privatizări dubioase, *Adevărul* (cotidianul cu cea mai mare circulație din România), a pierdut contractul de publicitate cu Autoritatea de Privatizare. Vezi Viorel Sălăgean, “Presa economică – față în față”, *Adevărul Economic*, Nr. 41/18-24 octombrie, 2000: “Libertatea presei este încă relativă... Există trei-patru ziare efectiv cumpărate de Fondul Proprietății de Stat. Un ziar [*Adevărul*] care a câștigat oficial licitația [pentru publicitate] a fost exclus pentru că era prea critic.”

9.5 PRESA SI CORUPȚIA

În ciuda limitelor libertății presei, presa scrisă românească a fost activă în demascarea corupției. Câteva ziare naționale desfășoară o activitate ziaristică de investigație de calitate, în special *Evenimentul Zilei* și *Adevărul* și săptămânalul *Academia Cașavencu*. Nici posturile de televiziune private și nici cele publice nu joacă un rol semnificativ în expunerea corupției.

Planul Național de Acțiune împotriva Corupției al Guvernului prevede măsuri de întărire a jurnalismului de investigație, în special prin cursuri pentru jurnaliștii de investigație și înființarea de sindicate ale jurnaliștilor care să le asigure acestora exprimarea printr-o voce colectivă și protecția față de angajatori.

10. Recomandări

Următoarele recomandări au fost scoase în evidență ca fiind deosebit de importante pentru România. Pentru recomandări suplimentare cu aplicabilitate generală pentru țările candidate, vezi Partea 5 din raportul de prezentare generală.

1. Eficientizarea cadrului anticorupție prin consolidarea Biroului Anticorupție și desființarea Corpului de Control al Primului Ministru.
2. Restrângerea prevederilor referitoare la imunitate pentru actualii și foștii membri ai guvernului și parlamentari.

Desființarea barierelor legislative pentru a permite o activitate eficientă a presei.