



MINISTERUL JUSTIȚIEI

**EVALUAREA TEMATICĂ A AVOCATULUI POPORULUI
PRIVIND IMPLEMENTAREA
STRATEGIEI NAȚIONALE ANTICORUPȚIE 2016 - 2020**

Raport de evaluare

Octombrie 2017

Secretariatul tehnic al SNA

Pagina 1 din 10

Secretariatul tehnic al SNA
Str. Apolodor nr. 17, sector 5, 050741
București, România
www.just.ro

AVOCATUL POPORULUI

I. INTRODUCERE

- *Adresa fizică:* Str. Eugeniu Carada, nr. 3, Sector 3, 030167, București
- *Adresa virtuală:* www.avp.ro
- *Cadrul legal care reglementează activitatea instituției:*
 - a) Constituția României (art. 58-60);
 - b) Legea nr. 35 /1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată;
 - c) Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului-2011.
- *Misiune / atribuții/ competențe:*

Misiunea Avocatului Poporului este definită în Constituție, la art. 58; astfel, „Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice”. În conformitate cu art.1 din Legea nr. 35 /1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, obiectivul determinant, legat de scopul entității, este apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice. Obiectivele specifice instituției Avocatul Poporului sunt următoarele:

- urmărirea rezolvării legale a cererilor primite, cerând autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților cetățenești, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubelor;
 - formularea de puncte de vedere, la cererea Curții Constituționale;
 - sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora;
 - sesizarea directă a Curții Constituționale cu excepții de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor.
- *Număr total poziții/ funcții prevăzute în statul instituției:* 147 dintre care:
 - Nr. poziții ocupate (la data de 31.12.2016) 128
 - Nr. poziții vacante (la data de 31.12.2016) 19
 - Nr. funcții de conducere 7 din care 6 ocupate

Misiunea de evaluare a constat în analiza chestionarului transmis de instituția evaluată în data de 25.09.2017 și în desfășurarea vizitei la fața locului, în data de 5

octombrie 2017 între orele 9.30 - 11.30, la sediul instituției din str. Eugeniu Carada, nr. 3, București. Echipa de evaluare a fost compusă din:

- Domnul Bogdan GHIORGHIȚĂ - ofițer specialist principal I, Serviciul Prevenire, Direcția Generală Anticorupție
- Doamna Petronela OLOGEANU - consilier superior, Control Intern, Ministerul Finanțelor Publice

Reprezentanții Avocatului Poporului care au luat parte la întâlnire au fost:

- Domnul Mircea CRISTE, adjunct al Avocatului Poporului, președinte comisie monitorizare (control managerial)
- Domnul Eugen DINU, consilier, persoană de contact cu Secretariatul tehnic al SNA conform O. Av. P. nr. 45 / 1 iulie 2014
- Doamna Anda GHEORGHIU, consilier pentru audit
- Doamna Andreea-Nectara CÎRJAN, consilier, consilier de etică
- Domnul Radu-Cornel MATEJEZUK, consilier, șef birou financiar - resurse umane, membru în Comisia de evaluare și inventariere a bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției publice

Din partea Secretariatului tehnic al SNA au participat:

- Domnul Andrei FURDUI, director al Direcției de Prevenire a Criminalității
- Domnul Marian-Victor STOIAN, personal de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor, Direcția de Prevenire a Criminalității

II. CONSTATĂRI

A. Declararea cadourilor

Din răspunsurile formulate la întrebările din Chestionarul tematic de evaluare, reiese că, în baza Ordinului Avocatului Poporului nr. 97/04.09.2017, a fost înființată Comisia de evaluare și inventariere a bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției.

Documentul de evidență pentru declararea cadourilor este Registrul de evidență statistică, cantitativă și valorică a bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol, în exercitarea mandatului sau a funcției.

Având în vedere că Ordinul Avocatului Poporului mai sus menționat pentru constituirea comisiei a fost emis în luna septembrie 2017, echipa de evaluare a solicitat informații suplimentare, referitoare la aplicarea dispozițiilor legale incidente, care sunt în vigoare din anul 2004. Ca răspuns, reprezentantul instituției a precizat că, anterior Ordinului nr. 97/04.09.2017, nu a existat o altă comisie cu atribuții similare.

La întrebarea evaluatorilor privind primirea de către personalul instituției evaluate a unor cadouri în perioada de referință, reprezentanții Avocatului Poporului au comunicat următoarele:

- în anul 2016 nu au fost primite cadouri cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției;
- plachetele sau medaliile primite până în 2016 sunt în posesia instituției și sunt expuse într-o vitrină special amenajată în sediu; acestea nu au fost considerate cadouri, așa cum precizează și art. 1 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 251/2004 și nu au fost supuse evaluării de către o comisie special desemnată în acest sens;
- în 2017 a fost primit cadou un tablou, semnat de către un pictor din Republica Moldova, însă nu a fost evaluat până în prezent și nici înregistrat în registrul de cadouri.

Gradul de cunoaștere a prevederilor Legii nr. 251/2004 a fost apreciat de către instituție ca fiind ridicat, răspunsul fiind justificat de reprezentantul instituției prin faptul că *"majoritatea demnitarilor și a salariaților au studii superioare în domeniul juridic"*. Cu toate acestea, din discuții a rezultat că instituția are nelămuriri cu privire la aplicarea unor dispoziții din lege, cum ar fi cele referitoare la includerea unor bunuri în categoria cadourilor (în sensul Legii nr. 251/2004) sau

criteriile de evaluare a bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției.

Instituția Avocatul Poporului nu a desfășurat programe de informare pentru personal cu privire la dispozițiile legale aplicabile bunurilor primite cu titlu gratuit, cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției. Cadrul legal a fost adus la cunoștința salariaților, inclusiv a celor de la nivelul Birourilor teritoriale, cu prilejul unor reuniuni anuale.

Până în prezent, nu a fost utilizat un instrument adecvat pentru stabilirea gradului de cunoaștere de către personal a dispozițiilor legale privind obligația de declarare a bunurilor primite cu titlu gratuit.

B. Protecția avertizorilor în interes public

În conformitate cu prevederile Ordinului Avocatului Poporului nr. 129/2005 privind implementarea standardelor de management/control intern și a programului de dezvoltare a sistemului de control intern managerial, Comisia pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial a adoptat implementarea standardului 16 - Semnalarea neregularităților. În documentul întocmit se precizează că salariații au posibilitatea să semnaleze neregularități, fără ca astfel de semnalări să atragă un tratament inechitabil sau discriminatoriu. Conducerea instituției va asigura elucidarea aspectelor semnalate și luarea măsurilor care se impun. Semnalarea neregularităților trebuie să aibă un caracter transparent pentru eliminarea suspiciunii de delațiune.

Reprezentanții instituției au precizat că există o adresă web pentru postarea documentelor referitoare la avertizarea în interes public, cât și o adresă de e-mail pentru sesizarea oricărei fapte săvârșite de personal, ce presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței.

Această modalitate de sesizare prin intermediul poștei electronice este specifică sesizărilor formulate în temeiul O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor și poate produce confuzii cu privire la reglementările legale aplicabile, având în vedere că o persoană angajată în cadrul unei instituții publice poate sesiza încălcări ale legii din interiorul instituției în care își desfășoară activitatea, prevalându-se fie de prevederile O.G. nr. 27/2002, fie de cele ale Legii nr. 571/2004.

De asemenea, confuzia între procedura generală de sesizare a unei iregularități și mecanismul specific prevăzut de Legea nr. 571/2004 rezidă și în următoarele, după cum a rezultat din discuțiile avute la fața locului și din documentele puse la dispoziție:

- Statuarea principiului transparenței în condițiile în care Legea nr. 571/2004 favorizează confidențialitatea, cel puțin în situațiile în care se protejează identitatea avertizorului;
- Cerința extralegală cu privire la prezentarea de către avertizor a dovezilor;
- Neluarea în calcul a sesizărilor anonime;
- Introducerea în categoria avertizorilor a auditorului intern, în ipoteza în care acesta își exercită doar atribuțiile de serviciu.

Responsabil cu primirea și soluționarea avertizărilor în interes public este consilierul de etică. Acesta nu a înregistrat, până la data întocmirii chestionarului, astfel de sesizări.

Instituția nu a alocat fonduri pentru activități de pregătire pe standardele de integritate până în prezent.

Cu privire la dovezile aduse de avertizorul în interes public, se aplică prevederile legislației primare, în special cele referitoare la principiul responsabilității (art. 4 lit. c) din Legea nr. 571/2004), conform căruia orice persoană care semnalează încălcări ale legii este dator să susțină reclamația cu date sau indicii privind fapta săvârșită.

Pregătirea în domeniul integrității se realizează cu dificultate la nivelul celor 14 structuri teritoriale, ținând cont de numărul restrâns de personal și dotarea logistică precară la anumite structuri (spații, logistică etc.).

În ceea ce privește canalele de comunicare internă, existente în cazul în care un angajat dorește să sesizeze o faptă de încălcare a legii în legătură cu activitatea instituției, s-a precizat că a fost implementat standardul nr. 13 - Comunicarea, fiind desemnată o persoană în domeniul de informare și relații publice. De fapt, desfășurarea activității în domeniul de informare și relații publice are la bază prevederile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public. Actul normativ indică categoriile de informații pe care instituția publică are obligația să le comunice din oficiu și nu conține prevederi privind canalele de comunicare pe care poate să le utilizeze avertizorul în interes public.

Totodată, în cadrul discuțiilor s-a semnalat nivelul foarte scăzut al cunoașterii instituției avertizorului de integritate, cu atât mai mult cu cât nici persoana desemnată pentru a primi avertizările nu a putut să descrie procedura de urmat în cazul în care este sesizată. Referitor la programele de formare/informare cu privire la regimul protecției avertizorilor în interes public, din răspunsul formulat la Chestionarul tematic de evaluare rezultă că nu au fost desfășurate astfel de programe în cadrul instituției Avocatul Poporului, în chestionar făcându-se trimitere doar la Ordinul Avocatului Poporului nr. 129/2005 privind implementarea standardelor de management/control intern și a programului de dezvoltare a sistemului de control intern managerial, prin care Comisia pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial a adoptat implementarea standardului 16 -

Semnalarea neregularităților. Astfel, instituția face o confuzie între procedura de semnalare a iregularităților (Standardul 16), ca parte a controlului intern managerial și o eventuală procedură de implementare a Legii nr. 571/2004.

C. Funcții sensibile

Având în vedere prevederile O.S.G.G. nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice, prin Ordinul Avocatului Poporului nr. 194/2016 a fost constituită Comisia de monitorizare privind coordonarea, îndrumarea metodologică și implementarea dezvoltării sistemului de control intern managerial. Ordinul prevede componența nominală a Comisiei de monitorizare.

Potrivit reprezentanților Avocatului Poporului, instituția asigură întocmirea și actualizarea permanentă a documentului privind misiunea entității publice, a regulamentelor interne și a fișelor posturilor prin comunicare scrisă.

În data de 4 noiembrie 2011, a fost implementat Standardul de management/control intern nr. 4 (Funcții sensibile) la instituția Avocatul Poporului, conform Ordinului Ministrului Finanțelor Publice nr. 946/2005, republicat, pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial, cuprinzând standardele de control intern/managerial la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial.

În cadrul instituției au fost identificate și inventariate funcțiile sensibile - precizate și în chestionarul de evaluare, definite generic ca fiind funcțiile în care, în general, există posibilitatea de a produce daune securității instituției Avocatul Poporului și/sau securității naționale și în care apar riscuri care se pot manifesta în atingerea obiectivelor instituției.

A fost stabilită o politică internă în ceea ce privește gestionarea riscurilor specifice, respectiv: rotația cadrelor, separarea sarcinilor și verificarea candidaților înscriși la concursul pentru ocuparea unei funcții.

Consilierul de etică asigură consiliere adecvată cu privire la gestionarea riscurilor asociate funcțiilor sensibile, dacă este solicitată în acest sens de către persoanele care ocupă astfel de funcții.

La fel ca în celelalte secțiuni tematice ale Chestionarului tematic de evaluare, s-a precizat că nivelul de cunoaștere al personalului cu privire la misiunea, obiectivele și atribuțiile instituției și ale compartimentelor, a rolului fiecărui angajat stabilit prin fișa postului este ridicat, fără a se utiliza în acest sens un instrument adecvat de cuantificare a gradului de cunoaștere a dispozițiilor legale.

III. BUNE PRACTICI

A. Declararea cadourilor

Nu au fost identificate bune practici privind implementarea de către instituția evaluată a dispozițiilor legale aplicabile în materia declarării cadourilor.

B. Protecția avertizorilor în interes public

Nu au fost identificate bune practici privind implementarea de către instituția evaluată a dispozițiilor legale aplicabile în materia protecției avertizorilor în interes public.

C. Funcții sensibile

Instituția a identificat criteriile pentru evaluarea factorilor de risc și măsurile suplimentare de control privind funcțiile sensibile.

Au fost identificate măsuri de gestionare a riscurilor specifice: rotația personalului, separarea sarcinilor și verificarea candidaților înscriși la concurs.

IV. RECOMANDĂRI

A. Declararea cadourilor

Recomandăm elaborarea unui instrument de cuantificare a gradului de cunoaștere de către angajați a dispozițiilor aplicabile declarării cadourilor. Un astfel de instrument poate fi un chestionar, adresat personalului instituției, inclusiv pe cale electronică, care să cuprindă întrebări privind dispozițiile legale referitoare la declararea cadourilor, în scopul aprecierii nivelului de cunoaștere a acestora.

De altfel, această modalitate de testare a cunoștințelor angajaților cu privire la reglementările legale, ar putea fi utilizată și în cazul celorlalte măsuri preventive care fac obiectul anexei 3 - Inventarul măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, precum și indicatorii de evaluare la H.G. nr. 583/2016.

În scopul creșterii gradului de cunoaștere a prevederilor legale, recomandăm organizarea unor programe de (in)formare pe teme specifice evaluării pentru personalul din cadrul aparatului central al instituției și al structurilor subordonate.

Tematica acestor programe poate fi extinsă și asupra reglementărilor legale aplicabile celorlalte măsuri preventive.

În măsura în care apreciază că normele de aplicare a Legii nr. 251/2004 nu sunt suficiente, instituția evaluată poate lua în calcul adoptarea pe calea unei proceduri a unor norme adaptate caracteristicilor specifice ale sale.

Această procedură poate reglementa, printre altele, includerea în sfera cadourilor (în sensul Legii nr. 251/2004) a materialelor promoționale primite cu ocazia participării personalului la diferite conferințe, criteriile de evaluare a bunurilor primite sau standardizarea pe calea unui formular a informațiilor care trebuie declarate de către declarant la momentul sesizării comisiei.

B. Protecția avertizorilor în interes public

Recomandăm adoptarea unei proceduri interne distincte, pentru aplicarea Legii nr. 571/2004 sau, după caz, revizuirea procedurii interne privind semnalarea iregularităților, astfel încât aceasta să acopere și situația avertizorilor în interes public.

În oricare din aceste două situații, procedura va trebui să reglementeze:

- rolul persoanei desemnate să primească avertizările (atribuții);
- personalul desemnat (managerul) în soluționarea sesizărilor;
- regimul de protecție a funcționarilor instituției care fac sesizări;

- regimul sesizărilor anonime (se vor lua în considerare doar cu condiția stabilirii că persoana care a făcut sesizarea este funcționar în cadrul instituției);
- regimul de confidențialitate al sesizării;
- regimul foștilor angajați ai instituției Avocatului Poporului;
- identificarea unor mijloace de instruire a funcționarilor instituției în domeniul semnalării neregularităților.

C. Funcții sensibile

În ceea ce privește inventarierea funcțiilor sensibile, recomandăm utilizarea integrală a celor trei criterii prevăzute în OSGG 400/2015: gestionarea resurselor financiare, gestionarea resurselor umane, accesul la informațiile clasificate (secțiunea a III-a din Standardul de management/control intern nr. 4 - Funcții sensibile, implementat de către instituție în 2011).

În scopul clarificării gradului de cunoaștere a dispozițiilor privind funcțiile sensibile, recomandăm identificarea unui instrument care să cuantifice gradul de cunoaștere de către angajați a dispozițiilor legale aplicabile în materia funcțiilor sensibile. Un astfel de instrument poate fi un chestionar, inclusiv în format electronic, adresat personalului instituției, care să cuprindă întrebări privind prevederile legale referitoare la identificarea funcțiilor sensibile, în scopul aprecierii nivelului de cunoaștere a acestora.

De asemenea, recomandăm identificarea unor măsuri suplimentare de gestionare a riscurilor, precum încurajarea persoanelor să nu ocupe o poziție o perioadă îndelungată de timp, reguli mai stricte sau ghiduri pentru persoanele care ocupă funcții sensibile, suplimentarea controalelor interne, a inspecțiilor și auditărilor activităților respective.