



MINISTERUL JUSTIȚIEI



EVALUAREA TEMATICĂ A CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

PRIVIND IMPLEMENTAREA

STRATEGIEI NAȚIONALE ANTICORUPȚIE 2016 - 2020

Raport de evaluare

Noiembrie 2017

Secretariatul tehnic al SNA

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

I. INTRODUCERE

- *Adresa fizică:* str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, București
- *Adresa virtuală:* www.cnsc.ro
- *Cadrul legal care reglementează activitatea instituției:*
 - *Legea nr. 101/2016 din 19 mai 2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor*

- *Misiune / atribuții/ competențe:*

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) este un organism independent cu activitate administrativ - jurisdicțională, a cărei organizare și funcționare este reglementată de Legea nr. 101/2016, privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, respectiv a regulamentului de organizare și funcționare aferent.

CNSC este competent să soluționeze contestațiile cu privire la procedurile de atribuire a contractelor prin complete specializate.

Instituția are în componența sa 11 complete de soluționare a contestațiilor, fiecare dintre acestea fiind formate din trei membri, dintre care unul (licențiat în drept) are calitatea de președinte. Pentru buna funcționare a unui complet de soluționare a contestațiilor în cadrul fiecăruia dintre acestea mai sunt repartizați câte un consilier economic, un consilier juridic, un consilier tehnic și un expert.

- *Structura de personal:* în aparatul central lucrează 87 de angajați dintr-un total de 100 de funcții prevăzute în statul instituției.
- *Misiunea de evaluare a constat în analiza chestionarului completat de instituția evaluată, în luna mai 2017. Reuniunea a fost deschisă de domnul Sorin TĂNASE, director adjunct, Direcția de Prevenire a Criminalității - MJ.*

Echipa de evaluare a fost compusă din 3 persoane:

- *Domnul Radu NICOLAE, Manager Program Integritate Publică, Centrul de Resurse Juridice;*
- *Domnul Titov GHERGHE, ofițer specialist, Direcția Generală Anticorupție, Ministerul Afacerilor Interne;*

MINISTERUL JUSTIȚIEI

- Domnul Adrian DUMITRU, personal de specialitate juridică asimilat procurorilor și Judecătorilor, Direcția Elaborare Acte Normative, Ministerul Justiției.

Din partea Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) la întâlnirea din 24.11.2017 au luat parte:

- Domnul Silviu-Cristian POPA, Președinte al instituției;
- Doamna Alina-Oana OPRIȘAN;
- Domnul Lehel-Lorand BOGDAN;
- Doamna Anca DOBRE;
- Doamna Felicia DOBEICĂ;
- Domnul Viorel PÂRVU.

Din partea Secretariatului tehnic al SNA au participat:

- Domnul Sorin TĂNASE, director adjunct al Direcției de Prevenire a Criminalității, Ministerul Justiției;
- Domnul Răzvan BOȘTINARU, personal de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor în cadrul Direcția Prevenirea Criminalității din cadrul Ministerului Justiției

II. CONSTATĂRI

A. Declararea cadourilor

La data misiunii, instituția desemnase prin act administrativ (Ordinul Președintelui CNSC nr. 187/29.12.2016) *Comisia de evaluare și inventariere a bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea funcției*, potrivit art. 2 din Legea nr. 251/2004 *privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției*, coroborat cu art. 2 din *Regulamentul de punere în aplicare a Legii nr. 251/2004* aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1126/2004.

Componența *comisiei* nu a fost schimbată de la data numirii, iar membrii comisiei numiți inițial își desfășoară în continuare activitatea în instituție, nefiind cazul să fie aplicate prevederile art. 1 din Legea nr. 251/2004.

Nu a fost elaborată o *procedură operațională* cu privire la evaluarea și inventarierea bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea funcției.

De asemenea, este cunoscut contul de buget în care trebuie achitată diferența prevăzută de art. 2 alin. (3) din Legea nr. 251/2004.

MINISTERUL JUSTIȚIEI

Nu au fost înregistrate cazuri de declarare a bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea funcției. A fost, de altfel, recunoscut, prin chestionarul completat, faptul că există un grad scăzut de cunoaștere de către personalul instituției a dispozițiilor legale privind obligația de declarare a bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției. S-a luat act totuși de faptul că, în anul 2016, personalul C.N.S.C. a participat la cursuri organizate de *Transparency International Romania* și Agenția Națională de Integritate, întâlniri la care a fost abordată și tema analizată.

CNSC a fost implicat într-un proiect finanțat din fonduri nerambursabile, personalul instituției, în calitate de grup țintă, beneficiind de produse promoționale (calendare, agende, alte materiale de birotică).

Președintele CNSC a precizat că mesajul conducerii pentru angajații instituției este acela de a refuza orice cadou sau „atenție” din partea persoanelor cu care intră în contact în exercitarea atribuțiilor de serviciu. Acesta a precizat, de asemenea, că președinții CNSC s-au preocupat de-a lungul timpului pentru ca personalul să beneficieze de o salarizare decentă, astfel încât să nu fie nevoiți să primească cadouri, chiar și o agendă, care ar putea să le pună la îndoială imparțialitatea.

CNSC face parte, la invitația Comisiei Europene, dintr-o rețea a instituțiilor așa numite *de remedi*. Ca parte a acestei rețele s-a precizat că nu există cutuma oferirii/ primirii de cadouri.

În cadrul discuțiilor s-a evidențiat necesitatea conștientizării personalului cu privire la înțelesul noțiunii de bunuri declarabile în sensul Legii nr. 251/2004, acesta nefiind limitat la darurile manuale primite cu ocazia întâlnirilor bilaterale cu delegații, române sau străine, ci incluzând și materialele promoționale primite de angajații instituției cu ocazia participării la diverse reuniuni, în măsura în care acestea îndeplinesc condițiile legale de declarare. Totodată, s-a luat în discuție legătura între procedura declarării cadourilor și cea a declarării averii, în ipoteza în care valoarea totală anuală a cadourilor primite depășește limita de 500 euro.

B. Protecția avertizorului în interes public

Conducerea CNSC a afirmat că protecția avertizorului în interes public este un subiect important pentru instituție. Aceasta a precizat că încurajează orice angajat să le aducă la cunoștință atunci când există presiuni asupra sa în legătură cu activitatea desfășurată la locul de muncă, indiferent dacă o eventuală sesizare se încadrează în sfera noțiunii de avertizare în interes public, în sensul Legii nr. 571/2004.

Aspectele menționate în chestionar, confirmate și în cadrul discuțiilor, au fost în sensul că nu există persoane sau compartimente responsabile cu primirea avertizărilor în interes public, nici proceduri legate de soluționarea acestora. Totodată, a fost menționat faptul că personalul instituției nu a beneficiat de

MINISTERUL JUSTIȚIEI

programe de informare. Conform datelor furnizate de CNSC, prin intermediul chestionarului de evaluare tematică, instituția nu ar avea o procedură stabilită privind protecția avertizorului în interes public.

Cu toate acestea, prin Ordinul nr. 152 din 15 octombrie 2012, a fost aprobată procedura privind avertizorii de integritate pentru CNSC. Această procedură nu a fost prezentată de conducerea sau reprezentanții CNSC cu ocazia vizitei de evaluare tematică. Procedura reia dispozițiile Legii nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii, neconținând norme de natură a facilita aplicarea legii. Prin urmare, considerăm că procedura are un caracter preponderent formal și un grad redus de aplicabilitate, în condițiile în care, cu ocazia vizitei de evaluare, a rezultat că nu este cunoscută de personalul instituției.

În cadrul Regulamentului Intern al CNSC (ROI) există o secțiune dedicată drepturilor și obligațiilor salariaților - avertizori. Considerăm că această secțiune reglementează de o manieră insuficientă problematica avertizorilor în interes public.

Sub aspect procedural, ROI stabilește obligația salariaților de a aduce la cunoștința șefilor ierarhici sau comisiei disciplinare orice neregulă constatată sau greutăți în exercitarea atribuțiilor. ROI stabilește măsuri de protecție a avertizorilor, precum prezumția de bună credință, publicitatea cercetării disciplinare avertizorului, ca urmare a unui act de avertizare.

În vederea completării prevederilor din ROI, conducerea CNSC a făcut precizarea că o procedură internă este în curs de elaborare.

Pentru o tratare eficientă a avertizărilor care urmează a fi procesate, în cadrul discuțiilor s-au evidențiat o serie de criterii pentru alegerea canalului optim de raportare și soluționare a acestora. Astfel, s-a apreciat util ca persoana / structura desemnată:

- (a) să poată verifica sau dispune verificarea pe fond a avertizării;
- (b) să fie aptă să aplice sau să dispună aplicarea măsurilor de protecție prevăzute de lege;
- (c) să se bucure de încrederea angajaților din perspectiva profesionalismului și integrității.

Totodată s-a subliniat faptul că procedura ce va fi stabilită trebuie să asigure o protecție adecvată a identității avertizorului, atunci când sunt îndeplinite condițiile legale pentru adoptarea acestei măsuri. Evident, prin reglementarea unui astfel de canal de raportare a neregularităților nu poate fi îngrădit dreptul salariatului de a alege oricare dintre căile de sesizare prevăzute de lege, dar se facilitează gestionarea optimă a eventualelor avertizări în cadrul instituției. Protecția identității avertizorului este deja menționată în cadrul ROI, atunci când cel reclamat prin avertizarea în interes public este șeful ierarhic, direct sau indirect, ori are atribuții de control, inspecție și evaluare a avertizorului.

MINISTERUL JUSTIȚIEI

Instituția s-a confruntat în trecutul apropiat cu un caz de semnalare a unui incident de integritate de natura celor ce fac obiectul dispozițiilor Legii nr. 571/2004, caz în care au fost sesizate presupuse încălcări ale procedurilor administrative cu privire la componența completelor CNSC și stabiliri ale unor proceduri interne, cu încălcarea normelor legale.

Sub aspect procedural, conducerea CNSC a precizat că avertizarea, după ce a fost înregistrată, a fost transmisă Comisiei de Etică a instituției. Ulterior răspunsului CNSC cu privire la avertizare, cauza a ajuns în fața instanțelor de judecată. În legătură cu incidentul produs, CNSC a afirmat că, deși instanța de judecată nu a confirmat cele semnalate (acțiunea exercitată de avertizor în instanță fiind definitiv respinsă), conducerea instituției nu a considerat necesară „adoptarea unor măsuri administrative”. Astfel, din perspectiva instituției, o persoană poate comite un abuz atunci când se identifică avertizor de integritate pentru a își susține o cauză personală. Conflictele din cadrul instituției pot degenera, fiind foarte dificilă refacerea unității și încrederii între colegi. Astfel, consilierii de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice au instrumentul opiniei separate atunci când nu pot ajunge la un consens cu ceilalți colegi. În acest context, a fost menționat și principiul continuității completelor.

Reprezentanții CNSC au precizat faptul că deși legea prevede numai faptul că stabilirea completelor se face anual prin ordin al președintelui consiliului, neexistând o procedură în acest sens sau alte reglementări, propunerile se fac în cadrul Colegiului (structură aleasă de plenul Consiliului în prezența tuturor consilierilor) fiind respectate o serie de principii cum ar fi continuitatea în activitate a unui complet, funcționalitatea completului (având în vedere pregătirea și experiența membrilor și modul de relaționare între aceștia), precum și gestionarea eficientă a dinamicii de personal (pensionări, încadrări de personal, concedii de odihnă, concedii medicale etc.).

Ca efect al avertizării înregistrate și având în vedere ecoul sesizării în rândul personalului, pentru a preveni neînțelegerile ce pot apărea în complete, un cod etic este în curs de elaborare. Codul etic va trata aspecte privind integritatea personalului CNSC. Se dorește a se stabili și modul de adresare între personal.

În acest context, conducerea instituției încearcă să mențină complete funcționale, în limitele exigențelor impuse de lege. Conform prevederilor din Regulamentul de Organizare și Funcționare, precum și cele din ROI, regula este cea a continuității completului. Înlocuirea membrilor în complet se face în baza unui referat de fundamentare, care poate conține și referiri la aspecte ce țin de personalitatea persoanei respective.

De asemenea, conducerea CNSC a precizat că urmează să se adopte un nou regulament intern și se are în vedere clarificarea suplimentară a modului în care sunt stabilite completele.

MINISTERUL JUSTIȚIEI

Revenind la avertizarea înregistrată la nivelul CNSC instituția a decis instituirea unei platforme de intranet prin intermediul căreia oricare salariat din instituție să poată transmite/primi comunicări de interes pentru activitățile desfășurate la locul de muncă. Măsura a fost luată pentru ca orice angajat să se poate informa despre prevederile legale cu privire la avertizările în interes public și pentru ca angajații să poată transmite o eventuală sesizare printr-o metodă, care să le permită protejarea identității.

C. Funcțiile sensibile

Prin Ordinul președintelui CNSC nr. 203/03.11.2016, a fost constituită Comisia de monitorizare a Sistemului de Control Intern Managerial, existând, prin urmare, structura specifică în sensul prevederilor Ordinului Secretariatului General al Guvernului nr.400/2015 *pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice*.

De asemenea, prin Ordinul Președintelui CNSC nr. 204/03.11.2016, potrivit art. 5 alin. (3) din Ordinului Secretariatului General al Guvernului nr.400/2015 *pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice* în vederea gestionării riscurilor la nivelul instituției evaluate, a fost constituită echipa de gestionare a riscurilor având ca obiectiv, printre altele, elaborarea Registrului riscurilor, prin centralizarea riscurilor de la nivelul compartimentelor din instituție.

În conținutul rapoartelor realizate în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare sunt făcute aprecieri pozitive la adresa activității și statutului CNSC, reținându-se că acesta „acționează ca un filtru eficient în prevenirea unui număr substanțial de nereguli în procedurile de atribuire, atât în cazul resurselor naționale, cât și al proiectelor europene finanțate”.

La nivelul instituției este asigurată întocmirea și actualizarea permanentă a documentului privind misiunea entității, a regulamentelor interne și a fișei posturilor.

De asemenea, au fost identificate și inventariate funcțiile cu risc de corupție, prin raportare la criteriile legale prevăzute de Ordinul nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial al entităților publice. În procesul de identificare a funcțiilor sensibile, s-a avut în vedere că aproximativ 90% din personal dețin autorizație de acces la informații clasificate. Conducerea CNSC a menționat că este preocupată de riscul politizării instituției, susținând că independența acesteia este strâns legată de performanțele instituției. Acest aspect este confirmat de organele judiciare, care au menținut 98% din soluțiile pronunțate de completele CNSC. De asemenea, au fost identificate funcțiile sensibile, principala funcție unde exista riscuri ce pot avea un impact semnificativ asupra instituției fiind cea de consilier de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice. De asemenea, au fost identificate drept funcții sensibile și funcțiile de conducere din cadrul instituției, precum:

MINISTERUL JUSTIȚIEI

- Președintele CNSC;
- Șef serviciu economic administrativ și achiziții publice;
- Șef Birou Resurse Umane;
- Șef Birou Informare și Relații cu Publicul;
- Șef Serviciu Registratură, arhivă și bibliotecă;
- Șef Birou Registratură, arhivă și bibliotecă;
- Șef Birou statistică și IT;
- Șef Serviciul Tehnic;
- Director Direcția Juridică;
- Șef Serviciu Juridic de pe lângă complete;
- Șef Serviciu Juridic, contencios administrativ.

Consilierii de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice au avut inclusiv programe de formare profesională pe teme privind integritatea, la care au participat, inclusiv magistrați sau personal ANI. Conducerea instituției apreciază că menținerea unui grad de tehnicitate în motivarea deciziilor CNSC și a unui stil imparțial în motivările Consiliului sunt de natură a oferi probitate soluțiilor oferite.

Pentru aceste funcții sensibile există suficiente garanții de control stabilite prin norme legale, astfel încât rotația să nu fie necesară, precum:

1. posibilitatea reorganizării completelor prin abținere, concediu, pentru motive legate de modul intern de funcționare a completului;
2. reglementari stricte privind incompatibilitățile și conflictele de interese. În acest sens, consilierii de soluționare a contestațiilor pot să se abțină sau să fie recuzați;
3. instituția consilierului de serviciu/ rezervă;
4. repartizarea electronică, aleatorie a dosarelor;
5. discontinuitate între completul care analizează partea de elaborare a procedurii și cea de acordare a contractului;
6. posibilitatea cenzurării deciziei CNSC de către instanța de judecată;
7. monitorizarea comportamentului angajaților instituției de către părțile din dosar;
8. verificare consilierilor de contestații ca urmare a gestionării de informații clasificate;
9. nu există filiale la nivel teritorial, în cadrul cărora să se manifeste eventuale vulnerabilități.

MINISTERUL JUSTIȚIEI

Conducerea instituției apreciază ca aceste măsuri sunt suficiente pentru a asigura un climat de integritate și prevenire a corupției, CNSC neînregistrând niciun incident de corupție.

S-a mai luat act de faptul că instituția are un consilier de etică, cu rolul, printre altele, de a asigura suport, inclusiv funcțiilor sensibile. Titularii funcțiilor sensibile găsesc sprijin, consiliere și îndrumare inclusiv la președintele consiliului.

Controlul de medicină a muncii are o secțiune de evaluare și sprijin psihologic.

Cu referire la alte aspecte ce țin de esența funcțiilor sensibile, CNSC are un grad înalt de independență față de mediul politic, consilierii de contestații fiind funcționari publici cu statut special. Președintele este ales din rândul consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice.

Cu toate acestea, reprezentanții instituției au subliniat că au existat anumite insistențe, din când în când, mai ales din partea conducătorilor instituțiilor și autorităților publice, însă personalul este instruit să respingă să se comporte cu profesionalism, respectând statutul de autoritate administrativă independentă și imparțială. Presiunile vin și din partea mass/media care, în unele cazuri, nu respectă independența și imparțialitatea consiliului.

S-a precizat că de-a lungul timpului au existat presiuni politice pentru schimbarea legislației de funcționare și organizare a instituției.

CNSC transmite anual Parlamentului raportul de activitate. Parlamentul nu a solicitat niciodată clarificări privind raportul.

Nu în ultimul rând, reprezentanții CNSC au precizat că piața susține existența și utilitatea instituției, aceasta facilitând dezvoltarea mediului de afaceri, aspect dovedit și de analiza datelor statistice.

III. BUNE PRACTICI

A. Declararea cadourilor

Inițiativa organizării de sesiuni de instruire cu societatea civilă și prin participarea unor reprezentanți ai Agenției Naționale de Integritate în care să fie abordate teme privind declararea cadourilor.

B. Protecția avertizorului în interes public

Nu au fost identificate.

C. Funcțiile sensibile

Nu au fost identificate.

IV. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Potrivit standardelor internaționale în materie¹ buna guvernare este definită ca exercitarea puterii sau a autorității - politică, economică, administrativă sau de altă natură, în vederea gestionării resurselor și activităților într-o manieră echitabilă, transparentă, etică și nediscriminatorie. Relevanța acestui concept, rezultând și rolul semnificativ al organizațiilor publice în mediul de guvernare și recunoașterea interesului public, este cu atât mai mare cu cât administrația publică, fiind finanțată de contribuabili (...) trebuie să-și evalueze public activitățile nu numai din perspectiva programelor socio-economice oferite cetățenilor, ci și a modului în care autoritățile publice își îndeplinesc sarcinile aplicând aceste programe, administrația publică trebuind să fie eficientă în funcționarea sa, inclusiv prin capacitatea de a rezolva în mod eficient probleme sociale specifice.

În acest context, apreciem de cuviință să formulăm următoarele recomandări:

A. Declararea Cadourilor

Există o cunoaștere limitată, în rândul personalului, cu privire la aspectele privind declararea cadourilor.

Recomandăm, prin urmare:

- 1. Crearea mecanismelor de declarare și gestionare a cadourilor, precum și pentru promovarea acestora și a obligațiilor legale existente în cadrul instituției prin elaborarea și adoptarea unei proceduri de sistem și informarea personalului cu privire la conținutul acesteia. Elaborarea procedurii de sistem urmează să pornească de la prevederile Legii nr. 251/2004 și ale Regulamentului de aplicare al acesteia prin care să fie stabilită clar succesiunea etapelor în ceea ce privește declararea cadourilor, evaluarea acestora precum și alte aspecte (ce reprezintă un cadou, declararea, componența comisiei interne etc.);**
- 2. Facilitarea formării profesionale a personalului pe tema declarării cadourilor prin diseminarea procedurii operaționale, prin poșta electronică de serviciu;**
- 3. Realizarea unui instrument intern (de exemplu a unui chestionar, eventual online) de evaluare a percepției personalului privind gradul de cunoaștere**

¹ a se vedea, de exemplu, "Enhancing Good Governance for Public Assets - Guiding Principles for Implementation", Warsaw, June 2016, INTOSAI GOV 9160 p. 11

MINISTERUL JUSTIȚIEI

a măsurilor preventive obligatorii, inclusiv a normelor privind declararea cadourilor;

4. Publicarea anuală a listei cadourilor primite.

B. Protecția avertizorului în interes public

La acest moment există o procedură adoptată în cadrul instituției, dar aceasta are un caracter preponderent formal și un grad redus de aplicabilitate.

Recomandăm, prin urmare:

1. Actualizarea procedurii interne aprobate prin Ordinul 152 din 2012 necesare protecției efective a avertizorilor în interes public la nivelul instituției, în sensul: desemnării unei structuri responsabile cu primirea avertizării, garantarea confidențialității/ascunderea identității avertizorului, inclusiv prin utilizarea unui canal de transmitere a unei eventuale sesizări, desemnarea structurii care face analiza preliminară a alertei, îmbunătățirea procedurilor ca urmare a alertei; de asemenea, sunt necesare informarea personalului cu privire la procedura internă în materia avertizărilor, precum și centralizarea permanentă la nivelul unui compartiment a cazurilor în care au fost primite avertizări;
2. Facilitarea formării profesionale a personalului pe tema protecției avertizorilor prin includerea în cadrul cursurilor de formare pe teme de etică și anticorupție a unei secțiuni privind avertizarea în interesul public și persoana avertizorului pentru ca angajații să facă diferența între o alertă transmisă cu buna credință și o alertă ce are ca fundament un interes personal (cu prezentarea și dezbaterăa unor studii de caz din România);

C. Funcțiile sensibile

Nu este cazul.