

DEPARTAMENTUL PENTRU STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ

STANDARDE PROFESIONALE ȘI ETICE PENTRU PARLAMENTARI
Raport al OSCE/ODIHR, Varșovia, 2013

SEPTEMBRIE 2014

Documentare și sinteză: Andra Andronic, consilier parlamentar;

Virgilia Ioan, consilier parlamentar;

Violeta Anghelescu, consultant parlamentar

Lucrarea poate fi accesată direct pe Intranet la pagina Direcției studii și documentare legislativă.

* Lucrările elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă sunt cu caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților.

ABSTRACT

Lucrarea de față este o sinteză a amplului raport al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)¹ – Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR), intitulat *Standarde profesionale și etice pentru parlamentari*², publicat în ianuarie 2013.

Studiul oferă o imagine de ansamblu a măsurilor practice luate de statele OSCE pentru promovarea unei conduite etice în rândul parlamentarilor, având obiectivul fundamental de a oferi un instrument practic, bazat pe cercetare academică și pe experiența statelor. Scopul studiului este de a identifica principalele preocupări și eventualele obstacole care trebuie luate în considerare în procesele de reformare, dezvoltare și concepere a normelor de conduită parlamentară.

Publicația abordează exemplele statelor din regiunea OSCE în care există, în prezent, Coduri de conduită și analizează, practic, cum ar trebui construite și revizuite sistemele care stabilesc standarde profesionale și etice pentru parlamentari, dar și mecanismele necesare aplicării și respectării acestora.

Autorii preconizează ca această publicație să ofere o imagine de ansamblu valoroasă asupra subiectului și să demareze un dialog inovator și un schimb de experiență fructuos între statele OSCE, organizațiile internaționale, mass-media și societatea civilă, pe tema reglementării conduitei și eticii parlamentare.

¹ <http://www.osce.org/history>

² <http://www.osce.org/odihr/98924>

CUPRINS

INTRODUCERE	5
I. PREGĂTIREA PENTRU REFORMAREA STANDARDELOR ETICE PARLAMENTARE	12
II. METODE DE REFORMARE A STANDARDELOR ETICE	28
III. MONITORIZARE ȘI SANCTIIONARE	47
IV. CONCLUZII	59

INTRODUCERE

Responsabilitatea publică și credibilitatea politică a parlamentelor sunt principii fundamentale, la care toate statele OSCE au subscris. În timpul reuniunii de la Copenhaga privind Dimensiunea Umană a Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, în 1990, statele OSCE au declarat că *voința poporului, exprimată liber și corect prin alegeri nefalsificate, este baza autorității și legitimității tuturor guvernelor*. În Documentul de la Paris (1990), s-a afirmat în unanimitate că *democrația, cu caracterul său reprezentativ și pluralist, presupune: responsabilitate față de electorat, obligația autorităților publice de a respecta legea și administrarea imparțială a justiției*³. În cele din urmă, în Documentul de la Istanbul (1999), statele OSCE s-au angajat să își intensifice eforturile de a *promova bunele practici guvernamentale și integritatea publică*, într-un efort concertat de luptă împotriva corupției.

Reglementarea conduitei parlamentare și a standardelor de etică reprezintă esența asigurării încrederii publice în eficacitatea, transparența și echitatea sistemelor democratice, precum și în promovarea unei culturi a serviciilor publice care să situeze interesul public deasupra intereselor private. Există diverse modele de reglementare în sistemele parlamentare pentru controlul comportamental, cu o tendință vizibilă spre codificare „explicită”, prin Coduri de conduită, a standardelor acceptabile de comportament și etică parlamentară. Într-adevăr, scandalurile și controversele repetate întâlnite în democrațiile parlamentare sugerează că reforma normelor de etică, realizată într-un mod cuprinzător, transparent și consultativ, ar putea fi un element important în restabilirea încrederii în sistemele democratice de guvernare.

Unele state OSCE au elaborat și au adoptat principii și Coduri de conduită sau de etică pentru funcționarii publici și pentru parlamentari. Deși regulile de conduită pentru parlamentari au existat în trecut, aceste reguli s-au aplicat strict în arena parlamentară. Mai mult decât atât, în ultimii ani, a intervenit o schismă profundă între alegători și reprezentanții aleși. De exemplu, încrederea în Parlamentele naționale din cadrul Uniunii Europene a scăzut de la 57% în 2007, la 31% în 2012³.

Preocupările societății, constatate în urma sondajelor de opinie, vizează, în general, chestiunile financiare și conflictele de interese, rata participării la ședințele parlamentare și la ședințele comisiilor, folosirea informațiilor cu caracter privilegiat și abuzul de indemnizații parlamentare.

Cu toate acestea, în cele mai multe state membre OSCE, comportamentul parlamentarilor este reglementat, la nivel național, în constituții și legi (prevederi privind funcția publică, conflictul de interese, declarațiile de avere, statutul membrilor parlamentului), precum și Codul penal sau administrativ în materia contravențiilor, ceea ce ar putea constitui argumentul că nu este nevoie de un Cod de conduită sau etică separat pentru membrii parlamentelor. Într-adevăr, multe parlamente nu au adoptat Coduri de

³ Comisia Europeană, Opinia publică în Uniunea Europeană - Primele rezultate, Eurobarometru Standard 77, 2012, p.13, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf

conduită sau de etică, preferând să se bazeze pe standardele profesionale existente în legislație, inclusiv în Regulamentele Camerelor.

Din anul 2012, un număr de 13 parlamente din regiunea OSCE au adoptat Coduri de etică și conduită. Deși numărul poate părea mic, aceste parlamente reprezintă 607.500.000 de oameni, adică 50% din populația regiunii OSCE. În plus, introducerea Codurilor de conduită reprezintă o tendință în creștere, care ia în considerare noi dinamici, cum ar fi așteptările mai mari de la aleși, dar și solicitările politicienilor pentru îndrumare și consiliere etică.

Prin Documentul de la Helsinki din 1992 a fost înființat Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR), menit să ajute statele OSCE *a construi, a consolida și a proteja instituțiile democratice*. În conformitate cu obiectivul său și prin Programul „Guvernare Democratică”, ODIHR oferă proiecte și activități care au ca scop creșterea gradului de conștientizare a rolului-cheie al instituțiilor democratice, în special al parlamentelor, în susținerea principiilor democratice. În acest efort, partenerii ODIHR vin cu programe de sprijin parlamentar puse în aplicare de filialele teritoriale OSCE.

Acest studiu a fost realizat de către ODIHR având ca obiectiv fundamental realizarea unui instrument practic, care se bazează pe cercetare academică și experiență practică din statele OSCE. Scopul studiului este de a identifica principalele probleme și posibilele obstacole care trebuie să fie luate în considerare în timpul reformării, elaborării și proiectării standardelor parlamentare de conduită, inclusiv a Codurilor de conduită. În condițiile schimbării rapide, în prezent, a normelor eticii parlamentare, această publicație favorizează o abordare instantanee a Codurilor de conduită sau de etică existente în prezent în regiunea OSCE, pe baza unei analize riguroase. Cazurile prezentate sunt selectate cu precădere din țările în care există astfel de Coduri.

În acest context, studiul se dorește a fi o publicație cuprinzătoare, însă, practic, analizează modul de construcție și reformă a sistemelor care stabilesc standarde profesionale și etice pentru membrii parlamentului și reglementează conduita acestora pentru a se asigura că aceste standarde sunt respectate. Studiul poate folosi în mai multe moduri:

- Pentru parlamentari, pentru personalul parlamentar și experții din mediul academic și societatea civilă poate servi ca o privire de ansamblu, evidențiind problemele-cheie în dezvoltarea și reformarea standardelor profesionale și etice pentru membrii parlamentului, bazându-se pe exemple și practici ale statelor OSCE;
- Pentru operațiunile în teren ale OSCE, precum și pentru alte organizații internaționale, poate constitui un instrument suplimentar pentru furnizarea expertizei necesare consolidării capacităților de formare și consiliere a parlamentarilor și a personalului parlamentar, ca parte a proiectelor parlamentare sau pe baza solicitărilor directe ale parlamentelor.

Autorii preconizează ca această publicație să ofere o imagine de ansamblu valoroasă asupra subiectului și să demareze un dialog inovator și un schimb de experiență fructuos între statele OSCE, organizațiile internaționale, mass-media și societatea civilă, pe tema reglementării conduitei și eticii parlamentare.

Angajamentele asumate de OSCE privind dimensiunea umană în instituțiile democratice statuează: *statele participante recunosc că democrația viguroasă depinde de existența valorilor și practicilor democratice, precum și de existența unei game largi de instituții democratice ca o parte integrantă a vieții unei națiuni.*⁴ Aceasta înseamnă că, în plus față de construirea instituțiilor democratice, este esențial să se asigure ca persoanele care lucrează în sectorul public să adere la anumite standarde profesionale și etice. Acest lucru se aplică atât democrației mature, cât și instituțiilor democratice care sunt încă "în construcție". În întreaga regiune OSCE⁵, există un consens în creștere potrivit căruia standardele profesionale și etice pentru parlamentari sunt esențiale pentru consolidarea unei bune guvernări, a integrității publice și a statului de drept.⁶

În acest sens, în Declarația de la Bruxelles din 2006, Adunarea Parlamentară a OSCE, după ce a recunoscut că buna guvernare, în special în organismele reprezentative la nivel național, este fundamentală pentru funcționarea sănătoasă a democrației, a încurajat toate Parlamentele din statele participante OSCE să:

- elaboreze și să publice standarde riguroase de etică și conduită oficială pentru parlamentari și personalul acestora;
- stabilească mecanisme eficiente pentru publicarea informațiilor financiare și a potențialelor conflicte de interes ale parlamentarilor și ale personalului acestora;
- stabilească un birou/o comisie de standarde publice la care se pot face plângeri cu privire la încălcări ale standardelor de către parlamentari și de către personalul acestora.⁷

Într-adevăr, crearea și punerea în aplicare a acestor standarde și mecanisme oferă o punte de legătură importantă între construirea instituțiilor democrației și instituirea unei culturi politice democratice.

De ce să fie revizuite standardele?

Există patru motive principale pentru care statele participante OSCE și-ar putea dori să ia în considerare reformarea standardelor profesionale și etice pentru parlamentari. Acestea sunt:

4 Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței asupra dimensiunii umane a CSCE, Copenhaga, 29 iunie 1990, secțiunea III, alin. 26, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

5 Acest studiu încearcă să ofere exemple de clasificare a modurilor prin care un număr de state OSCE au abordat problema standardelor profesionale și etice pentru parlamentari. Exemple adecvate au fost alese din rândul acestor țări pentru a ilustra anumite puncte.

6 Acest studiu utilizează termenul de "standarde profesionale și etice pentru parlamentari" ca un termen generic pentru regulile și normele relevante în desfășurarea activității parlamentare. Termenul este destinat să includă standarde care sunt înscrise în legi și regulamente și, de asemenea, să recunoască faptul că unele dintre așteptările pe care publicul le are de la parlamentari provin dintr-un concept mai larg și mai puțin tangibil față de ceea ce constituie un comportament "etic". Definiția conduitei etice este foarte probabil să se schimbe în timp și este modelată de normele locale, precum și de aspirațiile unei societăți pentru instituțiile sale politice.

7 Adunarea Parlamentară a OSCE, Declarația de la Bruxelles a Adunării Parlamentare a OSCE și rezoluțiile adoptate în cadrul celei de-a XV-a sesiuni anuale, Bruxelles, 2006, pp. 32-33,

http://www.oscepa.org/images/stories/documents/declarations / 2006_-_brussels_final_declaration_-_english.2326.pdf

- **Lupta împotriva corupției.** Standarde și reglementări solide ce pot preveni abuzul de funcție și alte forme de corupție prin: stabilirea unor reguli clare privind modul în care parlamentarii ar trebui să se comporte, monitorizarea felului în care se comportă de fapt și sancționarea eventualelor abateri. Rolul unui parlamentar este complex și poate ridica o serie de dileme etice. Standardele explicite și aplicate în mod consecvent oferă o mai mare coerență parlamentarilor și personalului lor cu privire la modul în care publicul se așteaptă ca ei să se comporte, mai ales după izbucnirea unor scandaluri care au vizat înșelarea bunei-credințe. Reglementările nu ar trebui să interfereze cu îndeplinirea obligațiilor parlamentare, prin angajarea parlamentarilor în proceduri birocratice inutile, ci ar trebui să creeze un mediu echitabil și stabil, în care parlamentarii să își poată exercita atribuțiile de reprezentare, control și legiferare;
- **Stimularea responsabilității și încrederii.** Standardele etice clare duc la creșterea responsabilității, prin oferirea publicului și mass-media de repere clare, pe baza cărora să poată să aprecieze conduita parlamentarului. Dacă cetățenii consideră că sistemul de reglementare a eticii este corect și eficient, atunci pot dobândi mai ușor convingerea că Parlamentul poate să funcționeze eficient, bazându-se pe garanția că orice abatere va ieși la lumină și va fi sancționată;⁸
- **Profesionalizarea politică.** Din punct de vedere istoric, parlamentarii au fost aleși în Parlament dintr-o varietate de medii și ocupații, iar această varietate prezintă importanță pentru capacitatea acestora de a-și reprezenta alegătorii. Cu toate acestea, odată intrați în Parlament, aleșii trebuie să respecte aceleași reguli cu privire la modul în care se comportă pe timpul mandatului. La fel cum avocații și medicii respectă standarde profesionale, la fel și parlamentarii au nevoie de claritate cu privire la standardele așteptate de la ei. Standardele clare pot ajuta, de asemenea, la o uniune între parlamentari, care să le permită să depășească diferențele politice evidente și să construiască un sentiment de colegialitate. Acestea pot crește, de asemenea, prestigiul mandatului parlamentar, ajutând la atragerea personalităților de mare calibru pentru acest rol;
- **Respectarea standardelor internaționale.** Introducerea unor Coduri de conduită pentru oficiali, promovarea integrității, onestității și responsabilității, demonstrează, de asemenea, angajamentul unei țări la punerea în aplicare și la respectarea standardelor și normelor internaționale comune. Respectarea acestor norme poate fi, de asemenea, importantă pentru îndeplinirea condițiilor de aderare la asociații internaționale sau la accesarea ajutoarelor.

Cum se face revizuirea standardelor?

Numeroase parlamente din întreaga regiune OSCE caută să reformeze standardele profesionale și etice. Acest studiu arată cum s-au instituit sisteme care asigură o conduită

⁸ Argumentul poate, de asemenea, sugera că reglementarea comportamentului poate duce la deteriorarea încrederii publice în politicieni, prin scoaterea la iveală a conflictelor, care, altfel, rămân ascunse publicului. Vezi studiul Comisiei Europene, Institutul European de Administrație Publică, Reglementarea conflictelor de interese în cazul persoanelor care dețin funcții publice, în Uniunea Europeană, 2007, p.121, http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

profesionistă (respectiv, angajarea efectivă într-un set specializat de sarcini intrinseci funcției) și *etică* (în conformitate cu valorile ce stau la baza unui comportament corect și adecvat).

Nu este posibil să se ofere o soluție unică, universală, pentru îmbunătățirea standardelor etice parlamentare. Cele mai eficiente strategii sunt cele care iau în considerare condițiile instituționale și politice specifice. Reformatorii ar putea considera acest lucru util, dacă se va începe prin identificarea riscurilor sau problemelor-cheie din propriile sisteme politice, și dacă vor fi evaluate standardele internaționale și contextul constituțional și cel legislativ existente. Un astfel de exercițiu poate ajuta la descoperirea tipurilor de instrumente și practici necesare într-un context specific. Acest studiu împărtășește experiențe cu privire la modul în care sistemele standardelor parlamentare operează în întreaga regiune OSCE și se dorește a fi o resursă pentru reformatori.

Există mai multe instrumente-cheie pentru reglementarea diferitelor aspecte de conduită parlamentară:

- **Codurile de conduită**⁹. Un Cod de conduită stabilește regulile pentru comportamentul membrilor unei anumite profesii. Astfel de Coduri pot juca diferite roluri în diferite contexte constituționale. Unele dintre aceste Coduri reprezintă liste detaliate de reguli incluse în documente cu caracter obligatoriu, cum ar fi Regulamentele camerelor parlamentului, în cazul Codurilor germane și letone. Altele sunt pur și simplu declarații scurte de valori comune, cum ar fi Codul de Conduită al Camerei Comunelor din Marea Britanie (deși este însoțit de un ghid amplu). Codurile nu sunt esențiale și multe țări reglementează în mod eficient standardele parlamentare fără a adopta Coduri. Cu toate acestea, ele pot constitui un instrument util pentru contopirea tuturor regulilor într-una singură, oferind un punct de referință în evaluarea comportamentului, stabilind valori și principii generale. Mai mult decât atât, în toate țările, procesul de elaborare a unui astfel de Cod poate fi extrem de benefic, deoarece acesta tinde să inițieze o discuție amplă despre ce fel de standarde profesionale și etice pot și trebuie să fie respectate de parlamentari. Elaborarea unui Cod nou poate, prin urmare, să fie un mod excelent de a iniția un proces de reformare a standardelor;
- **Declarațiile de avere și declarațiile de interese**. Una dintre principalele amenințări la conduita profesională și etică pentru parlamentari apare prin "conflictul de interese", respectiv acele situații în care parlamentarii trebuie să aleagă între sarcinile și cerințele rolului lor profesional și propriile interese private. Cele mai multe parlamente au reguli cu privire la interesele pe care parlamentarii pot să le posede simultan cu exercitarea mandatului lor. Anumite tipuri de interese tind să fie permise, dar, pentru a evita conflictele, parlamentarilor li se poate solicita să furnizeze informații cu privire la activele și interesele lor. Aceste date sunt fie monitorizate de către parlament, fie sunt făcute publice. Avantajul publicării este că se permite mass-media și societății civile să evalueze acolo unde activitatea parlamentarilor este supusă influenței intereselor private. Pe

⁹ Termenii "Cod de conduită" și "Cod de etică" sunt uneori folosiți alternativ și pot avea conotații diferite în anumite limbi. Acest studiu utilizează termenul "Cod de conduită", dar nu intenționează să excludă sistemele care preferă un alt termen.

lângă acestea, preocupările legate de încălcarea confidențialității trebuie să fie abordate cu maximă atenție, în contextul specific;

- **Reguli cu privire la indemnizații și cheltuieli.** Parlamentarii au nevoie de resurse adecvate pentru a-și îndeplini sarcinile în mod eficient și, prin urmare, au nevoie de indemnizații pentru activitatea în teritoriu, pentru finanțarea călătoriilor și alte cheltuieli necesare. Cu toate acestea, parlamentarii ar trebui să dea dovadă de maximă responsabilitate față de modul în care cheltuiesc banii publici. Resursele parlamentare ar trebui să fie utilizate numai pentru activități în interesul public și în niciun caz pentru campaniile partidelor politice sau în beneficiul personal. Libertatea parlamentarilor de a utiliza indemnizațiile trebuie să fie reglementată în așa fel încât să se evite abuzurile și să inspire încrederea publicului;
- **Alte aspecte de conduită.** Reforma normelor oferă, de asemenea, o oportunitate de a include și considerații cu privire la relațiile cu grupurile de interese (*lobby*), la atitudine, limbaj, la egalitatea de tratament cu privire la gen sau etnie, precum și la regulile de participare la ședințe. Reglementarea poate oferi, de asemenea, îndrumări cu privire la modul de gestionare a activității în circumstanțe. Poate fi, de asemenea, necesar să se reglementeze locul de muncă după încheierea mandatului parlamentar, pentru evitarea apariției unor conflicte de interese.

Monitorizarea și sancționarea

După adoptarea regulilor, este necesar să se stabilească proceduri clare și coerente pentru monitorizarea încălcării lor, pentru declanșarea investigației și pentru aplicarea de sancțiuni. O întrebare importantă care ar trebui să fie luată în considerare este dacă Parlamentul ar trebui să se auto-reglementeze, de exemplu printr-o comisie de etică specială, sau dacă investigațiile ar trebui să fie mai degrabă încredințate unui regulator extern, cum ar fi o agenție anti-corupție.

Auto-reglementarea a fost în mod tradițional favorizată, în mare parte din cauza necesității de a proteja independența legislativului de executiv. Cu toate acestea, în ultimii ani s-a observat o tendință spre reglementarea externă, aceasta reflectând parțial o pierdere de încredere în capacitatea parlamentelor de auto-reglementare după o succesiune de scandaluri. Reglementarea externă este adesea văzută ca fiind mai credibilă și mai puțin vulnerabilă la politizare. Indiferent de abordarea adoptată, este important ca organismul responsabil cu aplicarea standardelor etice profesionale în parlament să fie considerat legitim, iar procedurile sale să fie transparente. Orice sancțiune impusă trebuie să fie proporțională cu gravitatea abaterii.

Inițierea și susținerea reformei

Sistemele de reglementare pentru conduita etică a parlamentarilor funcționează cel mai bine atunci când aceștia simt "dreptul de proprietate" asupra sistemului. Acest lucru se realizează cel mai bine printr-un proces deschis și consultativ, în care se discută despre ceea ce nu funcționează corespunzător și despre soluțiile proiectate pentru a răspunde preocupărilor. Grupurile de lucru create să conducă reforma ar trebui să fie selectate printr-un proces echitabil și transparent și ar trebui să funcționeze exemplar, prin

transparența muncii lor și prin declararea intereselor speciale ale membrilor săi, chiar dincolo de cerințele Parlamentului. În mod ideal, aceste grupuri de lucru ar trebui să fie conduse sau să includă persoane care sunt considerate, pe scară largă, drept lideri etici și care să inspire încrederea publică. Orice formă de reglementare presupune costuri administrative, aspect care ar trebui să fie luat în considerare de către reformatori la elaborarea de noi reguli. Cu toate acestea, îmbunătățiri majore privind standardele parlamentare pot fi atinse prin transparență și responsabilitate, care, garantat, sunt foarte rentabile.

Este esențial să se mențină reguli operaționale și flexibile. Pentru parlamentari, aceasta înseamnă asigurarea că noii membri sunt informați cu privire la reguli atunci când intră în parlament, includerea de instrumente oportune de revizuire și actualizare a normelor și acordarea de sprijin pentru membrii care caută consiliere cu privire la reguli. De asemenea, este important să se educe publicul și mass-media pentru a încuraja parlamentarii să se concentreze asupra răspunderii pe care o au și, de asemenea, să se stabilească limite rezonabile cu privire la controlul vieții personale a parlamentarilor, astfel încât aceștia din urmă să se poată bucura de intimitate.

Instituție	Descriere	Obiective	Puncte de luat în considerare
Cod de conduită	Listă de principii și/sau reguli pentru a ghida conduita	Clarificarea obligațiilor pe care le au parlamentarii. Facilitarea responsabilității	Compatibilitatea cu legile existente? Principii și reguli? Ghid pentru Codul de conduită?
Registrul declarațiilor de interese	Listă centralizată a intereselor private ale parlamentarilor care ar putea influența sau par a influența deciziile lor.	Asigurarea că interesele private nu influențează exercitarea mandatului.	Ce trebuie să fie înregistrat? Cine va avea acces? Ce se întâmplă cu problemele de confidențialitate?
Declarațiile de avere	Declarația listată cu activele totale ale unui parlamentar.	Combaterea corupției, permițând controlul activelor dobândite în timpul ocupării funcției publice.	Cum sunt declarațiile depuse (electronic, hârtie, etc.)? Declarațiile trebuie făcute publice? Membrii familiei trebuie să depună declarații? Declarațiile pot fi verificate în paralel cu declarațiile fiscale?
Cheltuieli și indemnizații	Reguli cu privire la ce cheltuieli sunt permise și justificate.	Asigurarea că banii publici nu sunt irosiți sau folosiți pentru a suplimenta propriile venituri.	Ar trebui să difere indemnizațiile pentru parlamentari? Trebuie să fie centralizate cheltuielile parlamentarilor?
Conduita la birou	Regulile cu privire la comportamentul în cadrul dezbaterilor, respectul pentru colegi, limbajul care trebuie utilizat sau evitat, codul vestimentar.	Asigurarea că parlamentul funcționează într-un mod profesional, și este capabil să își îndeplinească îndatoririle, într-o atmosferă de respect între colegi.	Ar trebui să fie reglementată conduita? Sunt practici informale în Camera ce produc inhibarea dezbaterilor? Este respectată egalitatea etnică și de gen?
Reguli cu privire la relațiile cu reprezentanții grupurilor de interese	Reguli și restricții cu privire la tipurile de relații pe care parlamentarii le pot avea cu reprezentanții grupurilor de interese.	Siguranța că parlamentarii nu abuzează de postul ocupat, primind bani de la lobby-ști în schimbul favorurilor politice.	Ce fel de informații trebuie să fie furnizate într-un registru deținut de lobby-ști? Care este echilibrul între un bun lobby și influența politică necorespunzătoare?

I. PREGĂTIREA PENTRU REFORMAREA STANDARDELOR ETICE PARLAMENTARE

Prezentul studiu tratează modul în care se construiește o reformă a normelor de conduită parlamentară, precum și respectarea acestor standarde profesionale și etice. Aceste standarde specifice ar putea fi încorporate în norme formale, cum ar fi constituția, legi speciale sau alte reguli scrise, însă ele presupun, totodată, cutume și tradiții.

Rațiuni pentru reglementarea conduitei

Reglementarea standardelor etice joacă un rol critic în asigurarea conduitei parlamentarilor prin faptul că nu este numai în conformitate cu constituția sau legile unei țări, dar se întâlnesc și în așteptările publicului cu privire la modul în care parlamentarii ar trebui să se comporte. De altfel, alegătorii sancționează de multe ori parlamentarii care nu respectă standardele etice, chiar și atunci când nu au încălcat în mod explicit o lege.

Poate că motivul principal pentru care este important să se stabilească și să reglementeze standardele etice parlamentare este acela de a ridica gradul de profesionalism în politică. Multe profesii au sisteme de standarde pentru a ghida comportamentul membrilor lor. Aceste reguli sunt adesea scrise în Codurile de conduită, care solicită membrilor să semneze sau să depună un jurământ la începutul profesiei. Medicii, de exemplu, au depus jurământul lui Hipocrate încă din antichitate, ca un angajament de a executa sarcinile lor medicale într-un mod etic. La fel ca și membrii altor profesii, parlamentarii ar trebui să convină asupra unui comportament profesional, pentru a-și îndeplini eficient un set specializat de sarcini, și asupra unui comportament etic, în conformitate cu valorile ce constituie o conduită adecvată pentru un parlamentar. Nu este nimic nou. Pericle a făcut Codul atenian ca un fundament critic al politicii și culturii Greciei antice.¹⁰ Cu toate acestea, a fi parlamentar implică responsabilități speciale. Membrii parlamentului sunt aleși pentru a servi interesul public, iar pentru a realiza acest lucru au nevoie de putere pentru a reprezenta circumscripțiile lor, dar și de acces ca să-și exercite rolul de supraveghere în diferite forme. Cu astfel de atribute, există posibilitatea de a abuza de poziția lor și de a servi mai degrabă interesele private decât interesul public.

Există mai multe tipuri de comportament politic lipsit de etică, de care un sistem parlamentar ar trebui să se ferească. Conflictele de interese apar atunci când interesele private ale parlamentarilor "influențează în mod necorespunzător îndeplinirea atribuțiilor responsabilităților oficiale".¹¹ Ar putea să apară un conflict de interese, de exemplu, în cazul în care un membru deține o companie în sectorul construcțiilor și, prin prisma mandatului de parlamentar, este necesar să voteze o nouă lege de siguranță în construcții. Se pune astfel întrebarea dacă va pune dorința proprie de a câștiga venituri de la

10 Gilman, Stuart - Coduri de etică și coduri de conduită ca Instrumente de promovare a unui Serviciu Public etic și profesional: Realizări și lecții comparative, (Washington, DC: PREM / Banca Mondială), 2005, p. 3.

11 OECD, Gestionarea conflictelor de interese în serviciul public: Reguli ale OCDE și experiențe de țară, 2003, și OCDE, Declarațiile de avere pentru demnitari: un instrument de prevenire a corupției, (OECD Publishing: 2011), p.28, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en> (OECD declarații de avere)

Notă: Conflictele de interese nu sunt neapărat forme de corupție, dar reprezintă un risc de corupție.

companie, în detrimentul îndatoririlor sale care servesc interesul public. Mituirea are loc atunci când un parlamentar acceptă un cadou sau o plată în schimbul votului pentru un anumit proiect de lege, ori pentru ridicarea unei chestiuni într-o dezbatere. Parlamentarii ar putea fi, de asemenea, acuzați de abuz în funcție sau deturnare de fonduri publice, dacă aceștia folosesc puterile sau resursele parlamentare în moduri care servesc interesele private, în detrimentul interesului public. Parlamentarii care își folosesc influența sau resursele publice pentru beneficiul prietenilor sau membrilor de familie se fac vinovați de nepotism. Un sondaj Eurobarometru recent a constatat că astfel de forme de corupție sunt percepute ca fiind larg răspândite în rândul politicienilor din multe țări ale Uniunii Europene.

Este esențial ca publicul să aibă încredere în parlament și ca orice încălcare aparentă a încrederii acestuia să fie supusă unei investigații și, dacă este necesar, pedepsită. Presiunile de a reforma standardele parlamentare sau de a introduce reguli noi apar de multe ori în urma unui scandal în care se consideră că un politician sau un grup de parlamentari au încălcat încrederea publicului. Scandalurile politice, în special cele privind etica, pot fi foarte dăunătoare pentru percepția legitimității într-o democrație, dar ele pot, de asemenea, deschide noi oportunități pentru a reforma sau a consolida reglementarea conduitei parlamentare.¹²

"De ce este necesar să se elaboreze un Cod de conduită? De foarte multe ori, aleșii uită că ar trebui să lucreze pentru interesele publice în locul intereselor personale. Foarte adesea ei uită că nu ar trebui să sprijine interesele unor persoane sau grupuri care doresc să obțină, direct sau indirect, unele beneficii. Codul ar trebui să le reamintească toate aceste lucruri." (Nermina Kapetanović MP, Parlamentul din Bosnia și Herțegovina, Conferința OSCE: *Standarde de etică și conduită pentru parlamentarii din Belgrad*, noiembrie 2011).

Într-adevăr, scandalurile politice au declanșat reforma standardelor parlamentare în multe țări. În Statele Unite ale Americii, scandalul Watergate din 1974 a deschis drumul către Legea privind etica guvernării din 1978, care stabilește cerințele pentru declararea situației financiare de către angajații și oficialii puterilor legislative, executive și judecătorească. În Marea Britanie, în anul 1996 afacerea "bani pentru întrebări", unde au fost găsiți parlamentari care au luat mită dublă formă de bani pentru ridicarea unor întrebări în parlament, a determinat prim-ministrul să solicite Comisiei pentru Standarde din Sectorul Public să investigheze standardele din Sectorul Public în Marea Britanie. "Principiile Nolan" rezultate au informat Comisia pentru standarde și privilegii din Camera Comunelor că s-a elaborat primul Cod de conduită pentru parlamentari în Marea Britanie.¹³

Recent, în ianuarie 2011, trei membri ai Parlamentului European (MPE) au fost filmați când încercau să propună amendamente în schimbul unor sume de bani. Unul dintre ei, în urma relatărilor, s-a lăudat că el câștigă sute de mii de euro din alte activități

12 Staphenurst, Frederick și Pelizzo, Riccardo, *Etica legislativă și a Codurile de conduită*, documente de lucru IBM, (Washington DC: Institutul Băncii Mondiale, 2004), p. 4.

13 Ca urmare, Comisia a adoptat așa-numitele "Principii Nolan" pentru sectorul public. Aceste principii au fost considerate ca fiind esențiale pentru "toate aspectele vieții publice", și includ: altruism, integritate, obiectivitate, responsabilitate, deschidere, onestitate și demnitate. Mai multe informații pot fi găsite la http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html

de *lobby*.¹⁴ În Parlamentul European, scandalul a dus la elaborarea unui nou Cod de conduită, care interzice în mod explicit acceptarea de recompense în schimbul influențării voturilor. Codul, care a intrat în vigoare în ianuarie 2012, cere parlamentarilor europeni să declare activitățile care ar putea crea un conflict de interese, interzice cadourile cu o valoare mai mare de 150 de euro și stabilește un comitet de 5 membri pentru a-i consilia cu privire la Codul de conduită și pentru a desfășura anchete.¹⁵ Sancțiunile posibile includ pierderea dreptului la indemnizație între 2 și 10 zile, suspendarea participării la lucrările parlamentare, în afară de dreptul de a vota, de la 2 până la 10 zile, și chiar pierderea unei funcții parlamentare (de exemplu, președinte al unei comisii).¹⁶

Același scandal a determinat, de asemenea, reforme în Austria. Un expert austriac a remarcat: "Cazul expus în Parlamentul European a scos la lumină deficiențele din sistemul austriac, deoarece această acțiune nu ar fi fost pedepsită conform legii austriece."¹⁷

La scurt timp după scandal, unul dintre partidele politice din parlamentul austriac a lansat o declarație de etică, condamnând politicienii care acționează în favoarea propriilor interese financiare, îndemnându-i să acționeze cu convingere și să fie conduși de idealuri; partidul a actualizat astfel Codul de conduită. Acest lucru a stârnit o dezbatere politică majoră, iar în vara anului 2012 a fost adoptat de parlamentul austriac un "pachet transparent", într-o încercare de a restabili încrederea în politicieni. Acesta include noi legi privind finanțarea partidelor cu limite de donații și sponsorizări, precum și, noi legi privind activitatea de *lobby* și acceptarea de cadouri.¹⁸ Legile privind incompatibilitatea au devenit, de asemenea, mai stricte, iar deputații sunt obligați să ofere informații mai detaliate cu privire la veniturile obținute în afara parlamentului, precum și să ofere informații cu privire la posturile onorifice.¹⁹

Cu toate acestea, reformele nu sunt întotdeauna declanșate de scandaluri. Într-adevăr, există o tendință răspândită cu privire la reglementările mai explicite pentru anumite funcții publice. În democrațiile mai tinere, modificarea Regulamentului în privința standardelor poate fi destinată construcției sau transformării unei culturi politice. În democrațiile mai vechi, reforma standardelor parlamentare este adesea motivată ca fiind o cerință a vieții politice moderne sau o modificare de rutină a regulilor care nu mai corespund. Organismele care interacționează cu parlamentarii și funcționarii publici sunt, de asemenea, din ce în ce mai supuse reglementării (de exemplu, în anumite state, Codurile de conduită sunt introduse și pentru grupurile de interese).

14 The Sunday Times, Europarlamentari expuși în scandalul "bani pentru legi", 20 martie 2011, <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/insight/article582604.ece>

15 Codul este Anexa 1 la Regulamentul Parlamentului European, Bruxelles, 2012, <http://www.europarl.europa.eu>

16 Dreptul la vot este reținut, deoarece eliminarea sa ar interfera cu votul alegătorilor și s-ar putea modifica, totodată, și majoritatea unui grup parlamentar.

17 Prof. Dr. Melanie Sully, Vice-Președinte al Institutului pentru parlamentarism și întrebări despre democrație, Austria. Comentariu făcut într-un memoriu pentru acest proiect al OSCE / ODIHR.

18 Cancelaria Federală, Austria, Guvernul federal a adoptat „pachetul transparenta”, http://www.bka.gv.at/site/infodate__21.05.2012/7648/default.aspx#id47762

19 Unele elemente ale pachetului au intrat în vigoare de la 1 iulie 2012, altele de la 1 ianuarie 2013. Mai multe detalii privind legile adoptate, se găsesc pe pagina de internet a Parlamentului austriac (în prezent numai în limba germană) http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK0550/

Stabilind standarde clare, se facilitează funcționarea unui sistem democratic prin sprijinirea altor instituții de a trage parlamentul și pe membrii acestuia la răspundere. Într-adevăr, standardele clare pot fi benefice pentru parlamentari într-un mediu în care controlul mass-media este intens. Arjen Westerhoff, un oficial parlamentar din Olanda, a explicat că reformele din țara sa au fost urmărite pentru că "s-a considerat adecvat și ca făcând parte din timpurile moderne faptul de a asigura reputația parlamentului nostru și a membrilor săi, arătând că nu sunt vulnerabili la orice acuzații false".²⁰

Această nevoie de a proteja reputația parlamentului este adesea menționată în mod explicit în Codurile de conduită; în Codul de Etică al Sejmului Polonez, de exemplu, "grija pentru bunul renume al Sejm-ului" este unul dintre cele cinci principii de bază.²¹

Cu toate acestea, este posibil să nu existe un consens cu privire la modul în care parlamentarii ar trebui să se comporte. Frecvent există păreri divergente cu privire la ceea ce constituie „calea corectă” de a acționa și la ceea ce este considerat corupt.

Ceea ce poate fi acceptabil într-o țară, ar putea fi inacceptabil într-un alt stat, iar conduita care a fost tolerată în urmă cu 10 sau 20 de ani ar putea fi dezaprobată în prezent.

Următoarele întrebări ilustrează unele zone de controversă:

- Este acceptabil ca parlamentarii să-și angajeze soții/soțiile sau copiii să lucreze ca asistenți, plătiți de fonduri publice?
- Este acceptabil ca parlamentarii să primească finanțare pentru a activa într-un birou de circumscripție de pe proprietatea lor privată?
- Este adecvat pentru un parlamentar să accepte cadouri sau alte beneficii de la o firmă cu cifră de afaceri mare din circumscripția ale cărei interese le reprezintă?
- Trebuie să decidă parlamentarii propriile salarii?
- Parlamentarii pot să ocupe funcția de primar în paralel cu mandatul lor de parlamentar? Pot fi directori la o companie?
- Reprezintă motiv de îngrijorare cazul în care un parlamentar, care face parte din cadrul Comisiei de apărare din parlament, să dețină apoi un loc de muncă într-o structură de apărare atunci când își termină mandatul?
- Este etic pentru un parlamentar să primească fonduri de campanie de la o companie care a beneficiat de ajutorul direct al votului său?
- În ce circumstanțe este acceptabil să se ridice imunitatea parlamentară permițându-se începerea urmăririi penale? Cine ar trebui să decidă?

Uneori, răspunsurile la aceste întrebări sunt furnizate de către constituție sau legile unei țări. Dar, în cele mai multe sisteme politice, cel puțin unele dintre aceste întrebări reprezintă dileme care nu au încă răspunsuri clare și care ar putea conduce la scandaluri care ar afecta încrederea publicului și care ar putea costa un mandat parlamentar.

20 Interviu telefonic realizat, pentru acest studiu, la 30 septembrie 2011.

21 Pentru mai multe informații, a se vedea <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>

Standardele profesionale ar trebui să ofere îndrumare pentru parlamentari cu privire la modul în care poate parcurge unele dintre aceste dileme.

Incertitudinea cu privire la ceea ce este sau nu este etic poate fi întâlnită în special în țările în curs de democratizare, în situația în care normele vechi au fost respinse, iar cele noi nu sunt consolidate. În toate societățile, însă, standardele (și așteptările cu privire la conduită) se schimbă de-a lungul timpului. Deși sistemele de reglementare ce vizează standardele sunt creionate pe baza unor protocoale și experiențe internaționale, ele trebuie să aibă, în cele din urmă, un caracter național și să fie adaptate sistemului constituțional din fiecare țară și cultură politică.

Când deputații din diferite partide aranjează în mod liber, prin dialog și consens, un sistem etic pe care îl vor respecta și afișa (...) ne putem aștepta ca cetățenii noștri să ne evalueze pozitiv și să ne susțină" (Slavica Djukic-Dejanovic, Președintele Adunării Naționale a Serbiei, Conferința ODIHR, Belgrad, noiembrie 2011).

Trebuie să încurajăm tinerii să intre în politică și trebuie să facă acest lucru încercând să atingă cele mai înalte standarde (Jim O'Keeffe, discurs în timpul dezbaterii Adunării Irlandeze cu privire la introducerea unui Cod de conduită, februarie 2002).

O decizie a Curții Constituționale din Germania în 2007 a descris importanța transparenței în construirea încrederii în Parlament: "Democrația parlamentară se bazează pe încrederea poporului; încrederea fără transparență, care ne permite să urmărim ceea ce se întâmplă în politică, nu este posibilă. (...) Alegătorul trebuie să știe pe cine a ales. (...) O astfel de cunoaștere este importantă nu numai pentru vot. Aceasta asigură, totodată, capacitatea Parlamentului german și a membrilor săi de a reprezenta cetățenii ca un întreg și de a câștiga încrederea cetățenilor pentru această capacitate și, în cele din urmă, în democrația parlamentară."

Există mai multe obiective pe care cei care construiesc normele ar trebui să le aibă în vedere la stabilirea sau reformarea reglementării conduitei profesionale. În principiu, toate obiectivele ar trebui să se realizeze, dar unele pot avea o prioritate mai mare decât altele.

Prevenirea corupției. O reglementare robustă poate preveni abuzul în funcție și alte forme de corupție. Acest lucru se face prin stabilirea unor reguli clare privind modul în care parlamentarii ar trebui să se comporte, monitorizarea comportamentului de fapt și pedepsirea abaterilor. Acest lucru ar trebui să facă Parlamentul mai eficient și mai productiv, cu condiția ca reglementarea să nu fie excesivă. Reglementările nu ar trebui să interfereze cu exercitarea funcțiilor parlamentare, de exemplu prin solicitarea deputaților de a se angaja în proceduri birocratice inutile, ci ar trebui să creeze un mediu echitabil și stabil, în care parlamentarii să își poată îndeplini rolurile lor de reprezentare, control și legiferare.

Mărirea responsabilității. Standardele parlamentare clare cresc responsabilitatea, prin acordarea publicului și mass-media de repere clare pe baza cărora să judece comportamentul parlamentar. Dacă publicul larg consideră că sistemul etic este corect și eficient reglementat, atunci își va întări convingerea că Parlamentul își va îndeplini mai eficient funcțiile, fiind conștient că orice abatere va ieși la lumină. În cazul în care Parlamentul nu inculcă încredere, acest lucru de fapt subminează realizarea funcțiilor sale de bază. Regulile nu trebuie neapărat să fie stricte. Transparența, combinată cu sancțiuni eficiente, este de multe ori crucială.

Profesionalizarea politică. Din punct de vedere istoric, parlamentarii au fost aleși dintr-o varietate de medii și ocupații, iar acest criteriu este important pentru capacitatea lor de a-și reprezenta alegătorii. Cu toate acestea, ajunși în Parlament, ei trebuie să respecte aceleași reguli cu privire la modul în care își exercită mandatul. La fel cum avocații și medicii sunt supuși unor standarde profesionale, la fel și parlamentarii au nevoie de claritate cu privire la conduita așteptată din partea lor. Standardele clare pot ajuta la unitatea parlamentarilor, permițându-le astfel să depășească diferențele politice evidente, prin construirea unui sentiment de colegialitate. Ele pot crește, de asemenea, prestigiul funcției, ajutând la atragerea unor personalități de mare calibrul.

Cunoașterea standardelor internaționale. Introducerea Codurilor de conduită pentru funcționarii publici, promovarea integrității, onestității și responsabilității, demonstrează, în cele din urmă, angajamentul unei țări la punerea în aplicare și respectarea standardelor și normelor internaționale comune. Într-adevăr, documentele cu caracter juridic obligatoriu, cum ar fi Convenția ONU împotriva Corupției (UNCAC) și Convenția penală împotriva corupției a Consiliului Europei, fac apel la semnatarii lor de a aplica și de a promova în mod activ Codurile de conduită în cadrul propriilor sisteme instituționale și juridice. Respectarea acestor norme poate fi, de asemenea, un criteriu important pentru îndeplinirea condițiilor de aderare la asociații internaționale sau la accesarea ajutoarelor.

Limitele reglementării: viața privată

În general, nu este adecvat a se reglementa comportamentul privat și viețile personale ale parlamentarilor. Scandalurile din mass-media cu privire la relații extraconjugale sau altfel de preocupări nu ar trebui să facă obiectul reglementării. Cu toate acestea, problemele personale pot interveni uneori în sfera reglementării conduitei. De exemplu, în 2011, în Marea Britanie, Comisarul Parlamentar pentru Standarde a recomandat introducerea unei clauze în Codul de conduită pentru parlamentari, cu privire la circumstanțele în care viața privată a membrilor ar putea duce la discreditări în Camera Comunelor și, astfel, ar putea constitui un subiect legitim de investigație. Clauza nou propusă prevede:

Codul nu urmărește să reglementeze conduita membrilor în viața lor privată, personală sau în anumite medii publice, cu excepția cazului în care un astfel de comportament este de natură să prejudicieze reputația și integritatea Camerei Comunelor în întregul său ori a membrilor săi, în general.²²

Noua formulă va permite Comisarului să decidă începerea anchetei, iar Camera să intervină în cazurile extreme. În Lituania, Codul de conduită pentru politicienii de stat include o clauză similară: comportamentul sau caracteristicile personale ale unui politician de stat, care sunt legate de anumite împrejurări ale vieții sale private și care sunt

22 Camera Comunelor, Comitetul pentru standarde și privilegii, revizuirea Codului de conduită
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>

susceptibile a avea influență asupra intereselor publice, nu vor fi considerate ca făcând parte din viața privată.”²³

Imunitatea parlamentarilor

Există, de asemenea, riscul ca reglementarea standardelor parlamentare să interfereze cu aspecte ale activității parlamentare. Din acest motiv, este necesar să se protejeze drepturile parlamentarilor cu privire la libertatea de opinie și libertatea de exprimare în îndeplinirea rolului lor, de exemplu atunci când se dezbate în Parlament, se votează sau se promovează inițiative legislative. Astfel de libertăți sunt fundamentale pentru independența Parlamentului și a capacității de a-și realiza prerogativele constituționale de reprezentare și de control asupra Executivului. După cum se arată și în Ghidul Drepturilor Omului pentru parlamentari, al Uniunii Interparlamentare:

*Parlamentul poate juca acest rol doar în cazul în care membrii săi se bucură de libertatea de exprimare, pentru a fi în măsură să vorbească în numele alegătorilor. Membrii Parlamentului trebuie să fie liberi să caute, să primească și să răspândească informații și idei fără teama unor represalii. Prin urmare, aceștia primesc, în general, un statut special, cu scopul de a le oferi independența necesară: se bucură de privilegii și imunități. Imunitatea parlamentară asigură independența și demnitatea reprezentanților națiunii prin protejarea acestora împotriva oricărei amenințări, intimidări sau măsuri arbitrare îndreptate împotriva lor, de către funcționarii publici sau alți cetățeni. Acestea asigură, astfel, autonomia și independența Parlamentului.*²⁴

Aceste libertăți pot fi protejate în două moduri. În primul rând, protecția poate fi acordată pentru declarațiile pe care parlamentarii le fac, astfel încât în exercitarea funcțiilor lor, parlamentarii pot spune ceea ce vor, fără riscul unor sancțiuni, altele decât acelea de a fi dezaprobați de către electorat.²⁵ Această libertate de expresie pentru Parlament este adesea menționată ca fiind „principiul imunității materiale” sau „principiul lipsei responsabilității”. Un exemplu timpuriu poate fi găsit în secolul al XIV-lea în Anglia, când Thomas Haxey, în cadrul sesiunii Parlamentului englez din 12 ianuarie - 12 februarie 1397, a prezentat un proiect de lege care denunța comportamentul în Curtea Regelui Richard al II-lea. A fost judecat și condamnat la moarte pentru trădare, dar mai târziu i-a fost acordată iertarea regală, în urma presiunii din Camera Comunelor.²⁶

În Regatul Unit, principiul „lipsei responsabilității” este încorporat în Carta drepturilor din 1689, iar în cele mai multe țări este consacrat în Constituție.²⁷ Acesta a fost admis la

23 Legea cu privire la aprobarea, intrarea în vigoare și punerea în aplicare a Codului de Conduită pentru politicienii de stat, Vilnius, 2006, http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc

24 Uniunea Interparlamentară și Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, Drepturile omului: Ghid pentru parlamentari, No.8/2005, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>

25 Ibid., p. 65.

26 Consiliul Europei, Raport privind regimul imunității parlamentare (Strasbourg, 1996): [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp)

27 În special articolul IX prevede că, libertatea de exprimare și dezbateră sau a procedurilor în Parlament nu ar trebui să fie pusă sub acuzare sau sub semnul întrebării în nicio instanță sau loc din afara Parlamentului. Camera Comunelor, Carta Drepturilor, Marea Britanie, 1689, <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>

nivel european, în cazul *Castells v. Spania* (CEDO, 1992), ca urmare a condamnării unui deputat pentru publicarea unui articol în care acuza guvernul de complicitate la atacuri și crime. CEDO a stabilit că: *În timp ce libertatea de exprimare este importantă pentru toată lumea, este cu atât mai importantă pentru un reprezentant ales al poporului. (...) Prin urmare, interferențele privind libertatea de exprimare ale unui membru al opoziției din Parlament (...) cere cel mai atent control din partea Curții (...).*²⁸

Curtea a afirmat, de asemenea, că: *Limitele admise criticii sunt mai largi cu privire la Guvern, decât în raport cu un cetățean privat sau chiar un politician. (...) Poziția dominantă pe care o ocupă Guvernul face necesar ca el dea dovadă de reținere în a recurge la procedurile penale.*²⁹

Acest lucru subliniază rațiunea imunității pentru protejarea parlamentarilor - atunci când își exercită funcțiile de reprezentare și control - cu privire la intimidarea sau presiunea venite din partea guvernului. Cu toate acestea, protecția acordată parlamentarilor din Cameră nu ar trebui să lase parlamentarii individuali vulnerabili la calomnii și defăimări în fața colegilor lor. În mai multe jurisdicții au apărut situații în care parlamentarii nu au putut să ceară în instanță reabilitarea reputației lor atunci când au fost acuzați că au acționat în mod neonorabil în legătură cu sarcinile parlamentare, pentru că este imposibil ca procedurile parlamentare să constituie dovezi în respingerea cererilor.³⁰ Această problemă merită o analiză atentă, mai ales în societățile în care mass-media este politizată.

Imunitatea³¹

	Persoane protejate	Scop	Durată	Se poate renunța la imunitate?	Când?/Cum?
Croația	Parlamentari	Membrii se supun doar măsurilor disciplinare impuse de Președinte/ Cameră (de exemplu, sunt cenzurați) și sunt scutiți de urmărirea penală și civilă pentru opiniile exprimate și voturile exprimate direct legate de îndeplinirea atribuțiilor parlamentare.	Protecția este asigurată de la începutul mandatului și până la sfârșit. După expirarea mandatului, opiniile exprimate în timpul mandatului sunt protejate, de asemenea.	Nu.	
Franța	Parlamentari	Membrii se supun doar măsurilor disciplinare impuse de Președinte/ Cameră (de exemplu, sunt chemați la ordine, sunt cenzurați) și sunt scutiți de urmărirea penală și civilă, și de anchete / examinări pentru opiniile sau voturile exprimate direct legate de exercitarea atribuțiilor parlamentare.	Protecția este asigurată de la începutul și până la sfârșitul mandatului. După expirarea mandatului, opiniile exprimate în timpul mandatului sunt protejate, de asemenea.	Nu.	Deloc, deoarece nu se poate renunța la o responsabilitate.

28 UIP Ghid, op. cit., nota 24, p. 116.

29 Ibid., P. 116.

30 În Marea Britanie, privilegiul parlamentar poate fi ridicat în vederea unei proceduri de defăimare, dar criticii susțin că acest lucru subminează libertatea de exprimare. Vezi Camera Comunelor, Comisia comună pentru Privilegii Parlamentare, 1999, punctele 60-82, <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>

31 McGee Simon, Regulile privind imunitatea parlamentară în Parlamentul European și statele membre ale Uniunii Europene, Bruxelles, Publicație ECPRD; Uniunea Interparlamentară, baze de date PARLINE, 2012, <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

STANDARDE PROFESIONALE ȘI ETICE PENTRU PARLAMENTARI
Raport al OSCE/ODIHR, Varșovia, 2013

Germania	Doar membrii Bundestag-ului (nu și cei ai Bundesrat-ului)	Membrii se supun doar măsurilor disciplinare impuse de Președinte/ Cameră (de exemplu, sunt chemați la ordine, sunt cenzurați) și sunt scutiți de urmărirea penală și civilă pentru opiniile și voturile exprimate direct legate de exercitarea funcțiilor parlamentare, făcute în cadrul Bundestag-ului sau la ședințele comisiilor parlamentare.	Protecția este asigurată de la începutul și până la sfârșitul mandatului. După expirarea mandatului, opiniile exprimate în timpul mandatului sunt protejate, de asemenea.	Da.	În cazurile de "defăimare sau "dispreț față de Bundestag", Ministerul Public sau Comisia pentru Imunități și Regulament poate supune la vot.
Polonia	Parlamentari	Membrii se supun doar măsurilor disciplinare impuse de Președinte/ Cameră (de exemplu, sunt chemați la ordine, sunt cenzurați) și sunt scutiți de urmărirea penală și civilă, și de anchete / examinări pentru opiniile sau voturile exprimate direct legate de exercitarea atribuțiilor parlamentare.	Protecția este asigurată de la începutul și până la sfârșitul mandatului. După expirarea mandatului, opiniile exprimate în timpul mandatului sunt protejate, de asemenea.	Da.	În cazurile în care drepturile terților sunt afectate (încălcarea drepturilor personale, calomnie și defăimare), Seim-ul poate ridica privilegiul.
Marea Britanie	Parlamentari	Membrii se supun doar măsurilor disciplinare impuse de Președinte/ Cameră (de exemplu, sunt chemați la ordine, sunt cenzurați) și sunt scutiți de urmărirea penală și civilă, și de anchete /examinări pentru opiniile sau voturile exprimate direct legate de exercitarea atribuțiilor parlamentare.	Protecția este asigurată de la începutul și până la sfârșitul mandatului. După expirarea mandatului, opiniile exprimate în timpul mandatului sunt protejate, de asemenea.	Numai în cazuri limitate, în temeiul actului de defăimare din 1996, de către membri sau martori în fața comisiilor.	Individual, în instanțele de judecată.

În al doilea rând, parlamentarilor li se poate acorda imunitate în fața urmăririi penale, iar în unele cazuri față de măsura arestării, pentru infracțiuni de drept comun. Acest lucru este cunoscut sub numele de "imunitate parlamentară formală" sau "inviolabilitate" și este de obicei limitată - de exemplu, durează doar pe perioada mandatului sau se poate renunța în cazul în care sunt îndeplinite anumite condiții. Din nou, acest tip de imunitate pentru parlamentari își are rădăcinile într-o preocupare care, istoric, ramura executivă a încercat, uneori, să elimine problemele "supărătoare" sau să scape de parlamentarii prea critici. După cum notează Uniunea Interparlamentară în Ghid, *procurorii au servit deseori drept scuză pentru guverne în scopul eliminării parlamentarilor critici sau obstructivi din circulația publică*.³²

Inviolabilitatea, cu toate acestea, nu este echivalentă cu impunitatea - aceasta nu înseamnă că parlamentarii sunt mai presus de lege sau pot comite infracțiuni de drept comun fără teama urmăririi penale. Totuși, parlamentarii acționează uneori ca și când acest lucru este real, căutând să profite de dreptul lor la imunitate pentru abuz de putere și pentru a evita urmărirea penală pentru faptele penale, inclusiv pentru corupție și abuz în serviciu.

Din acest motiv, este rezonabil să se limiteze măsura în care parlamentarii pot beneficia de imunitate. În acest sens, imunitatea este de obicei suspendată atunci când un individ este prins în flagrant delict. Când acest lucru a avut loc, imunitatea parlamentarilor poate fi ridicată, în majoritatea țărilor, dar numai cu acordul Parlamentului. Acest lucru dă dreptul Parlamentului de a verifica dacă o acțiune intentată împotriva membrilor săi este fondată din toate punctele de vedere.³³ În Georgia, *deputații se bucură de o oarecare imunitate la urmărirea penală. Astfel, în scopul arestării unui parlamentar, pentru a*

32 UIP, Ghid pentru drepturile omului, 2005

33 Ibid., P. 65.

*percheziționa proprietatea sau pentru reținerea în custodie a unui parlamentar care este arestat pe loc pentru o infracțiune, este necesară permisiunea Legislativului. Parlamentarii sunt autorizați să dețină informațiile obținute în timpul activității lor și nu răspund la acuzații pentru opiniile exprimate, ca parte a activității lor parlamentare.*³⁴

Orice decizie de a elimina imunitatea ar trebui să urmeze o procedură echitabilă și să ofere posibilități adecvate deputatului de a pleda cauza și apelul.³⁵

Inviolabilitatea³⁶

	Persoane protejate	Scop	Durată	Se poate renunța la imunitate?	Când?/Cum?
Croația	Parlamentari	Parlamentarul beneficiază de protecție față de procedurile penale și arest, cu excepția cazului în care este reținut în timpul actului săvârșirii unei fapte penale care se pedepsește cu închisoarea pe o perioadă mai mare de cinci ani.	Protecția este asigurată de la începutul și până la sfârșitul mandatului, și între dizolvarea anticipată a Parlamentului și alegerea unui nou Parlament.	Da.	Propunerea de ridicare a imunității se depune la Președintele Camerei competente de către autoritatea de stat competentă. Președintele o va transmite Comisiei parlamentare pentru mandate și imunități. Comisia prezintă raportul său în fața Camerei la următoarea ședință. Decizia de a ridica imunitatea este luată de Cameră.
Franța	Parlamentari	Parlamentarul beneficiază de protecție față de procedurile penale, administrative (dar nu și față de anchetă sau de actele preliminare) și arest, cu excepția cazurilor în care este prins în flagrant delict, dacă este vorba de infracțiuni sau sancțiuni minore cu privire la impozitare și chestiuni civile sau au legătură cu pronunțarea unei sentințe definitive.	Limitată de durata mandatului.	Da.	Propunerea de ridicare a imunității se face de către Ministerul Justiției, care se transmite la Cameră. După examinarea de către o delegație a Biroului, decizia se în plenul Camerei.
Germania	Doar membrii Bundestag-ului (nu și cei ai Bundesrat-ului)	Parlamentarul beneficiază de protecție față de procedurile penale, disciplinare (inclusiv actele preliminare, investigațiile) și arest, cu excepția flagrantului delict sau dacă este vorba de acțiuni civile, litigii contractuale sau acte pregătitoare pentru pedeapsa închisorii.	Limitată de durata mandatului.	Da.	Cererea poate fi făcută de mai multe organisme, inclusiv Ministerul Public și instanțele de judecată. Ministerul Justiției înaintează cererea Președintelui Bundestag-ului, care apoi o transmite Comisiei pentru validare, imunități și Regulament. Decizia se ia pe baza recomandării comisiei.
Polonia	Parlamentari	Se aplică procedurilor penale, se referă la toate infracțiunile, cu excepția celor care se referă la responsabilitatea la locul de muncă. Imunitatea protejează, de	Limitată de durata mandatului.	Da.	Imunitatea poate fi ridicată de către Parlament. În acest caz, parlamentarii trebuie să fie audiați și

34 Transparență Internațională, evaluarea sistemului de integritate al Georgiei, Tbilisi, 2011, p. 33, <http://transparency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment> (TI Georgia Assessment)

35 CEDO a considerat un caz în acest sens. În *Demicoli v Malta* (1991) 14 EHRR 47, CEDO a statuat că articolul 6 alineatul (1), aplicat la acțiunea de sfidare parlamentară, și că, a existat o încălcare a articolului care este o garanție a unui proces echitabil de către o instanță independentă și imparțială.

36 McGee, op. cit., nota 31 și CE Imunitatea parlamentară, op. cit., nota 26.

		asemenea, parlamentarii de la: arestare, arest preventiv, începerea urmăririi penale și percheziția domiciliară.			nu dispun de căi de atac.
Marea Britanie	Membrii ambelor Camere	Imunitatea față de arest și detenția în toate acțiunile civile. Dar acest lucru nu are aproape niciun efect practic, deoarece există foarte puține cauze civile pentru care o persoană poate fi reținută.	Timp de 40 de zile după fiecare prorogare și dizolvare.	Nu.	Nu, deoarece nu se poate renunța la inviolabilitate.

Contextul Reformei

Înainte de a începe orice reformă a standardelor etice parlamentare, este important să se evalueze ce reguli există deja și ce alte aspecte ale contextului sunt relevante pentru a fi reformate. După o abordare normativă, un "context" este definit prin 4 straturi interconectate ale normelor. Ca parte a comunității internaționale, o țară ar putea avea obligații sau și-ar putea dori să se angajeze în recunoașterea normelor internaționale. La nivel național, normele constituționale și legile ordinare ale unei țări sunt de o importanță primordială pentru a stabili standardele etice. Mai mult decât atât, la nivelul normelor parlamentare, pot exista norme oficiale (de exemplu, Regulamentul Camerei), precum și norme informale. În cele din urmă, aceste trei straturi se bazează pe norme sociale specifice și pe o cultură juridică comună, în care partidele politice joacă un rol important în filtrarea candidaților politici și în ridicarea standardelor etice.

Normele internaționale. Nu există nicio reglementare de conduită parlamentară la nivel mondial și nicio cale de stabilire sau impunere a regulilor.³⁷ Cu toate acestea, în anii 1990 și 2000 s-au înregistrat o serie de acțiuni ce au dus la consacrarea unor principii ca exemple de bune practici internaționale în guvernarea democratică. Deși cele mai multe dintre ele sunt Recomandări, atât Convenția Consiliului Europei de Drept Penal împotriva corupției și Convenția ONU împotriva corupției pun în evidență obligațiile importante din punct de vedere juridic pentru semnatori. Convenția ONU include în definiția de "funcționar public" acele persoane care dețin în mod special un "post legislativ", care sunt supuse unor Coduri sau norme de conduită în scopul de a lupta împotriva corupției și de a promova integritatea, onestitatea, responsabilitatea și profesionalismul în îndeplinirea funcțiilor publice.

În termeni generali, normele internaționale sunt ghiduri importante pentru toate țările care doresc să facă progrese în democratizare și în lupta împotriva corupției. În același timp, în conformitate cu standardele internaționale, poate fi important pentru îndeplinirea condițiilor de aderare la asociații internaționale sau la accesarea ajutorului.

37 Singurul domeniu în care există reglementare cvasi-globală relevantă se referă la mituirea oficialilor publici, printre care pot fi și parlamentari. Convenția OCDE împotriva corupției, semnată de 38 de țări până în prezent, interzice mituirea oficialilor publici străini. Un grup chiar mai mare de țări au semnat Convenția ONU împotriva corupției. Aceste acte sunt în mod clar pertinente pentru orice reformă a normelor cu privire la modul în care se comportă parlamentarii, dar în aceste reglementări răspunderea revine mai degrabă companiilor care dau mită, decât funcționarilor publici care primesc mita (deși aceștia din urmă pot fi responsabili în conformitate cu propriile lor legi naționale pentru acceptarea mitei).

Cronologia standardelor internaționale de conduită

1996	Adunarea Generală a Națiunilor Unite adoptă un " model de Cod internațional de conduită pentru funcționarii publici, ca un instrument pentru a ghida eforturile de combatere a corupției. ³⁸
1997	Consiliul Europei adoptă Principiile directoare pentru lupta împotriva corupției, care includ numărul 15 - "încurajarea adoptării, de către reprezentanții aleși, a Codurilor de conduită". ³⁹ Este adoptată Convenția OCDE privind lupta împotriva corupției cerând semnatarilor să sancționeze în legislația națională darea de mită pentru oficialii publici străini - inclusiv parlamentari - în tranzacțiile comerciale internaționale. ⁴⁰
1999	Convenția de Drept Penal a Consiliului Europei împotriva corupției obligă statele să interzică mita activă și pasivă în "adunările publice naționale". ⁴¹ Consiliul Europei stabilește Grupul de State ce luptă împotriva Corupției (GRECO), pentru a monitoriza conformitatea cu standardele de combatere a corupției și principiile directoare. Consiliul Europei – Recomandarea nr. 60 vizează Autoritățile Locale și Regionale privind integritatea politică a reprezentanților locali și regionali aleși și include un Cod de conduită ca un apendice, furnizând îndrumare cu privire la modul de îndeplinire a sarcinilor de zi cu zi, în conformitate cu principiile etice și adoptarea măsurilor preventive pentru a reduce riscul corupției. ⁴²
2000	Rezoluția 1214 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei atestă o creștere a consensului internațional cu privire la necesitatea depunerii declarațiilor de interese ale membrilor, ca un minimum în reglementarea conduitei parlamentare.
2005	Convenția ONU împotriva corupției (UNCAC) stabilește o obligație legală a semnatarilor: "să aplice, în cadrul propriilor lor sisteme instituționale și juridice, Coduri sau norme de conduită pentru exercitarea corectă, onorabilă și corespunzătoare a funcțiilor publice". ⁴³
2006	Declarația de la Bruxelles a Adunării Parlamentare a OSCE ⁴⁴ stabilește recomandările pentru reglementarea standardelor profesionale ale parlamentarilor. ⁴⁵
2010	Rezoluția CoE 316 a Congresului Autorităților Locale și Regionale se concentrează asupra riscurilor de corupție și accentuează importanța promovării unei "culturi bazate pe valori etice". ⁴⁶
2012	Se lansează a patra rundă de evaluare GRECO, cu accentul pe prevenirea corupției în privința parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor. ⁴⁷

38 Adunarea Generală a ONU, Rezoluția 51/59, 12 decembrie 1996, <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

39 Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Douăzeci de principii directoare pentru lupta împotriva corupției, 1997, [http://www.coe.int/t/dghl/monitorizare/greco/documents/Rezoluția\(97\)24_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitorizare/greco/documents/Rezoluția(97)24_EN.pdf)

40 OECD, Convenția privind combaterea mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile comerciale internaționale și documentele conexe, 2011, <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/38028044.pdf> Definiția de "funcționar public străin" include "orice persoană care deține un post legislativ, administrativ sau o funcție judiciară dintr-o țară străină. "

41 Consiliul Europei, "Convenția penală împotriva corupției", Strasbourg, 1999, <http://conventions.coe.int/>

Tratat / en / Tratat / html / 173.htm

42 Consiliul Europei, "Recomandarea nr. 60 privind integritatea politică a reprezentanților locali și regionali aleși", Strasbourg, 1999, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE>

43 Convenția ONU împotriva corupției, New York, 2004, Art. 80.2., http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf

44 Această instituție cuprinde 320 de membri care provin din toate statele participante OSCE și are scopul de a facilita dialogul interparlamentar în raport cu obiectivele OSCE.

45 OSCE PA, op. cit., note 5. Ibid., p. 16.

46 Consiliul Europei, "Drepturi și obligații ale reprezentanților locali și regionali aleși", Strasbourg, 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1697717&Site=CM>

47 Chestionarul este disponibil la adresa: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp

Extras din Rezoluția Adunării Parlamentare a OSCE privind limitarea imunității parlamentarilor, în scopul de a consolida buna guvernare, integritatea publică și statul de drept în regiunea OSCE.⁴⁸

Adunarea Parlamentară îndeamnă Parlamentele din statele participante la OSCE să legifereze:

- *proceduri clare, echilibrate, transparente și executorii pentru ridicarea imunității parlamentare în cazul săvârșirii unor infracțiuni sau încălcări de etică;*
- *privilegiul imunității parlamentare nu se acordă pentru acțiunile întreprinse de către o persoană înainte de a-și asuma postul sau pentru acțiunile întreprinse după ce a plecat din funcția publică ”.⁴⁹*

Norme constituționale și legislative naționale. La stabilirea unui sistem de reglementare a standardelor parlamentare și la deciderea caracterului acestuia, redactorii trebuie să ia în considerare dispozițiile relevante din Constituție, inclusiv raportul de forțe dintre Parlament și Executiv, birocratie și Justiție. Balanța puterii constituționale va modela stimulentele și oportunitățile la care parlamentarii trebuie să facă față profesional și etic. Prin urmare, acest lucru poate contribui la identificarea domeniilor prioritare de reglementare. De exemplu, în cazul în care Parlamentul este slab și are o influență redusă asupra politicilor și legiferării, atunci este mai puțin probabil ca grupurile de interese să caute să cumpere influența prin mituirea deputaților. Principalele riscuri de abatere s-ar putea referi mai degrabă la utilizarea resurselor parlamentare.

Mai mult decât atât, orice noi reglementări trebuie să fie compatibile cu Constituția. În Serbia, în 2010, Agenția Anticorupție (ACA) a inițiat o procedură de revizuire constituțională în fața Curții Constituționale, ca răspuns la modificarea dispozițiilor finale ale Actului ACA cu privire la oficialii în funcție.⁵⁰ Legea prevede că, în cazul în care funcționarii publici doresc să candideze pentru o altă poziție publică, Agenția trebuie să stabilească dacă există un conflict de interese.⁵¹ Noul amendament, la care ACA a obiectat, a permis oficialilor să rețină locul de muncă pe care îl aveau în ziua în care legea a intrat în vigoare (de exemplu, parlamentarii existenți și consilierii din provincie sau oraș și-ar putea menține pozițiile suplimentare de primari sau viceprimari ori alte posturi în ramura executivă). ACA a constatat că acest lucru este în contradicție cu Constituția Serbiei și a altor legi care reglementează guvernarea locală, toate aceste acte separând strict puterea legislativă de cea executivă; prin urmare, a inițiat o procedură în fața Curții

48 OSCE PA, op. cit., note 5.

49 Ibid.

50 Amendamentele la această Lege au fost publicate în Monitorul Oficial al RS, Nr. 53/10 la 29 iulie 2010 și a intrat în vigoare la 06 august 2010.

51 Conform legii, ACA este responsabilă în deciziile asupra potențialelor conflicte de interese și poate adopta decizii și impune măsuri administrative în cazul în care sunt constatate încălcări. ACA are, de asemenea, dreptul de a iniția proceduri în cazul în care funcționarii publici nu reușesc să acționeze în conformitate cu deciziile emise. Oficialii, la rândul lor, au dreptul de a face apel la Consiliul Agenției (al doilea corp de instanță) și, în cazul în care aceștia nu sunt mulțumiți cu această decizie, este garantat de dreptul lor de a depune o cerere la un tribunal administrativ din Belgrad. Legea Agenției Anticorupție a fost publicată în Monitorul Oficial al RS, Nr. 97/08 la 27 octombrie 2008 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2010.

Constituționale. ACA, de asemenea, a susținut că reprezintă o discriminare față de alți oficiali și o încălcare a Convenției ONU împotriva corupției, precum și a Convenției Europene a Drepturilor Omului (convenții la care Serbia este semnatară). În septembrie 2011, Curtea Constituțională a admis plângerea ACA.⁵² Aceasta a declarat prevederea neconstituțională și a anulat-o, permițând ACA să închidă toate cauzele aflate pe rol.⁵³ Argumentul ACA a fost că nu funcția de parlamentar și cea de primar au creat neapărat un conflict, ci persoana care le deține în același timp încalcă legea. Cazul, prin urmare, demonstrează importanța asigurării ca orice modificare a reglementărilor privind conduita parlamentară să fie compatibilă cu cadrul constituțional și legal.

În unele sisteme, parlamentarii intră sub același sistem de reglementare cu cel existent pentru funcționarii publici și, prin urmare, ar putea fi supuși unor obligații internaționale anticorupție, cum ar fi Convenția ONU Împotriva Corupției.⁵⁴ De exemplu, în Georgia, Constituția și Legea cu privire la serviciile publice conțin prevederi care reglementează comportamentul funcționarilor publici și acestea se aplică, de asemenea, parlamentarilor. În alte construcții instituționale, sisteme de reglementare diferite sunt instituite pentru diferite tipuri de posturi publice. De exemplu, distincțiile se fac uneori între parlamentarii care dețin funcții executive și cei care nu mai dețin acest post. În Marea Britanie, există un Cod separat pentru parlamentarii care sunt în același timp miniștri și sunt supuși unor procese mai stricte de investigație și monitorizare. În Irlanda, există Coduri diferite pentru "persoanele cu funcții" (de exemplu, miniștri sau președinți de comisii) și "deținătorii non-office", în unele cazuri se referă la oficiali aleși și nealeși.⁵⁵ Pentru anumite probleme, poate exista o extindere a reglementărilor, pentru a acoperi și persoanele apropiate ale parlamentarilor, cum ar fi staff-ul, membrii de familie și prietenii.⁵⁶

Exemple de Coduri de conduită pentru oficiali publici

Stat	Cod de conduită	Data intrării în vigoare	Principalele caracteristici
Canada	Conflictul de interese și Codul post-	1994	Dispozițiile reglementează conduita celor care dețin o funcție publică (miniștri, secretari de stat, secretari

52 Beta, Tanjug, 20 de oficiali au trebuit să demisioneze ca urmare a conflictului de interese, 2011, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?aaaa=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301

53 Acest lucru a însemnat că mai mult de 25 de persoane au fost în contradicție cu Constituția și ar fi putut fi forțate să demisioneze. Cu toate acestea, intervenția intensă a mass-media a determinat demisia imediată a celor mai mulți dintre oficiali, fără o procedură formală. Informațiile au fost furnizate în corespondență cu Zorana Markovic, șeful ACA.

54 A se vedea punctul A.4 din raportul tematic privind "Punerea în aplicare a capitolului III (Incrimnarea și aplicarea legii) al Convenției ONU împotriva corupției" (CAC / COSP / 2011/2), distribuit la Conferința statelor care fac parte din Convenția ONU împotriva corupției, 25 august 2011,

<http://www.unodc.org/documente/tratate/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/V1185447e.pdf>

55 Camera Reprezentanților Irlandei, "Codul de conduită al membrilor Dail Eireann, alții decât persoanele cu funcții", 2002, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs/>. Camera Reprezentanților Irlandei, "Codul de conduită pentru funcționarii publici", 2001 <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/> Pentru Senat, a se vedea Camera Reprezentanților Irlandei, "Codul de conduită pentru membrii Seanad Eireann alții decât persoanele cu funcții", 2002, <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators/>

56 OECD Declarații de avere, op. cit., note 9.

	angajare pentru funcționarii publici		parlamentare)
Georgia	Legea serviciilor publice	1997	Dispoziții care reglementează comportamentul funcționarilor publici, inclusiv al parlamentarilor
Irlanda	Codul de conduită al funcționarilor publici	2003	Dispoziții care reglementează conduita persoanelor cu funcții publice (prim-ministru, viceprim-ministru)
Lituania	Codul de conduită pentru politicienii de stat	2006	Dispozițiile reglementează comportamentul tuturor politicienilor, inclusiv al parlamentarilor
Malta	Cod de conduită pentru miniștri și secretariate parlamentare	1994	Dispozițiile reglementează conduita miniștrilor și a secretarilor acestora.
UK	Codul ministerial	2010	Dispozițiile reglementează comportamentul miniștrilor.

Redactorii ar trebui să se asigure, de asemenea, că noul sistem de reglementare al standardelor parlamentare este compatibil cu alte legi relevante, inclusiv cu legile electorale, legile partidelor politice, legile de finanțare pentru partide, legile anti-corupție și cu legile care vizează statutul parlamentarilor sau organizarea și funcționarea Parlamentului. De exemplu, în Statele Unite, regimul de etică al Congresului își are rădăcinile nu numai în unele capitole ale Constituției, dar și în: Regulamente, Codurile de conduită ale Camerei Reprezentanților și Senatului, și Ghidul Comisiei Oficial de Etică. Legea privind etica în actul de guvernare (1978) și Legea Responsabilității Congresului (1955) se aplică similar, după caz.

Sistemul electoral al unei țări poate afecta echilibrul de putere dintre un partid politic și un parlamentar și tinde să influențeze șablonul riscurilor de corupție. În sistemul reprezentării proporționale cu liste de partide închise, parlamentarii pot pune interesul de partid mai presus de interesele propriilor alegători. În sistemul circumscripțiilor uninominale, prin contrast, răspunderea în fața electoratului poate fi mai mare, iar parlamentarii sunt mai motivați să-și controleze conduita.

Legislația națională în materia finanțării partidelor politice este la fel de relevantă. Un studiu recent al Oficiului pentru promovarea democrației parlamentare din cadrul Parlamentului European arată: *În țările în care partidele politice sunt finanțate de stat, există o relație diferită între politică și sectorul privat, față de statele în care partidele sunt finanțate din donații și sponsorizări private.*⁵⁷ Urmarea este că lobby-ul de afaceri poate reprezenta mai mult decât un risc pentru integritatea parlamentarilor, în țările unde partidele se bazează pe finanțarea din sectorul privat.

Norme parlamentare. Orice reformă a reglementărilor etice parlamentare trebuie să țină cont de Codurile de conduită existente pentru parlamentari sau personalul parlamentar, de Regulament, Ordine, Rezoluții, ghiduri sau manuale în vigoare.

⁵⁷ European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Parliamentary Ethics: A Question of Trust, Brussels, 2011, p. 14, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf (EP Parliamentary Ethics)

Regulile informale și conveniențele cu privire la conduita parlamentarilor și modul de funcționare a activității parlamentare pot fi, de asemenea, cruciale pentru modul în care funcționează Parlamentul. Exemple de astfel de cutume:⁵⁸

- Parlamentarii din Marea Britanie ascultă "discursul inaugural" al noilor membri, fără a interveni;
- Parlamentarii se adresează unul altuia cu titlul de "Onorabile", la fel ca în Italia, Malta și UK;
- Parlamentarii pot rămâne în plen pentru a asculta cel puțin două intervenții după ce au avut un discurs propriu;
- Poate fi de așteptat ca parlamentarii să informeze un alt membru în cazul în care au de gând să facă o referire negativă la el sau ea într-un discurs.

Orice efort de a stabili standarde profesionale într-un Parlament trebuie să țină cont de aceste subtilități. De exemplu, în unele Camere, purtătorul de cuvânt sau Președintele Parlamentului joacă un rol important în aplicarea regulilor și normelor în timpul dezbaterilor, stabilind adesea o serie de precedente importante cu privire la ceea ce este permis. Totuși, legitimitatea acestui lucru va depinde de independența acestui lider.⁵⁹ În Parlamentele în care purtătorul de cuvânt/Președintele nu este loial partidului său politic la preluarea funcției, un astfel de rol de reglementare poate deveni și mai controversat.

Ar putea exista, de asemenea, norme informale în societate, care să influențeze conduita parlamentară. În unele țări, parlamentarii sunt așteptați să favorizeze circumscripțiile lor, prin canalizarea resurselor de stat către populație și grupurile de interese locale. Acest lucru este văzut ca o parte legitimă a rolului de legiuitor în multe țări, dar este considerat ca fiind nepotrivit în alte țări. Noile reguli care ignoră sau nu reușesc să abordeze normele și cutumele existente nu pot fi mai eficiente.

Normele sociale și rolul partidelor politice. Prevederile codificate menționate mai sus – internaționale, constituționale, parlamentare – se bazează pe anumite norme sociale specifice: regulile cutumiare și nescrise care guvernează comportamentul în grupuri și în societate. Normele sociale se bazează de obicei pe o anumită "cultură juridică", care poate fi înțeleasă ca fiind ansamblul valorilor, ideilor și atitudinilor pe care o societate le deține față de legile sale codificate. Prin urmare, în cadrul acestor norme sociale, standardele etice își găsesc legitimitatea.

În etapa de selecție a candidaților pentru alegeri, partidele politice își asumă rolul de filtre etice în garantarea democrației. De multe ori, partidele politice uită că au responsabilitatea de a exercita un rol decisiv în stabilirea standardelor etice ale viitorilor parlamentari/funcționari publici și că ar trebui să sprijine numai acele persoane care au demonstrat standarde etice înalte.

Partidele politice își exercită rolul de filtre etice în diverse moduri, prin:

⁵⁸ Aceste cutume sunt adesea cuprinse în broșuri despre practica unui anumit Parlament, de exemplu, în Regatul Unit; Jack, Malcolm, Erskine May: Practica parlamentară (Londra: LexisNexis Butterworth, 2011).

⁵⁹ În practicile parlamentare asociate cu sistemul Westminster, Președintele Camerei se distanțează de partidul său după alegerea sa în această funcție.

- Introducerea standardelor etice codificate în programele de partid;
- Examinarea informațiilor sensibile din punct de vedere etic în ceea ce privește candidații, în timpul procesului de selecție a acestora din urmă și, ca o consecință, dobândirea legitimității în ochii electoratului;
- Crearea unui mecanism (de exemplu, în cadrul partidului, comisii de etică sau disciplinare), pentru a permite membrilor și electoratului să se implice în mod direct în procesul de filtrare a reprezentanților săi politici.

II. METODE DE REFORMARE A STANDARDEROR ETICE

Beneficiile unui cod de conduită

În multe state, conduita parlamentară este reglementată prin intermediul articolelor constituționale și al legislației cu privire la funcțiile publice, conflictul de interese, declarațiile de avere, activitatea Parlamentului, Codul Penal sau Codul Administrativ.

Deși multe Parlamente nu consideră oportună adoptarea unor Coduri de conduită, bazându-se pe standardele profesionale existente în "rețeaua" de legi, reguli de procedură și ordine permanente, în ultimul timp din ce în ce mai multe țări și-au manifestat interesul în privința introducerii acestora.

Mulți dintre reformatori susțin necesitatea existenței unui document atotcuprinzător care să reglementeze activitatea parlamentarilor și a *staff*-ului acestora. Parlamentul Scoției a adoptat un Cod de conduită pornind de la ideea unui astfel de document, explicând regulile prin mențiuni juridice detaliate și printr-o analiză a legislației relevante. Codul facilitează parlamentarilor regulile corespunzătoare fiecărei situații în care se pot regăsi, iar mass-media și electoratul pot verifica cu ușurință activitatea aleșilor : [...] *normele etice (precum cele din Codurile de conduită)...oferă un cadru clar în care membrii Parlamentului își pot desfășura activitățile, consolidându-și credibilitatea politică și, prin urmare, șansele de a fi realeși.*⁶⁰

Codurile de conduită mai pot îmbrăca forma unui document juridic obligatoriu, precum cel al Parlamentului german sau leton. Acest tip de Cod de conduită este anexat Regulamentului.

Chiar și atunci când Codurile nu au valoare juridică obligatorie, ele au rolul de a reglementa conduita prin simpla lor existență. Precum Jurământul lui Hippocrate stabilește standardele membrilor profesiei medicale, Codul de conduită stabilește standardele pentru parlamentari, generând un sentiment de profesionalism.

Un Cod de conduită poate stabili obiective mai presus de cerințele legale, cuprinzând valorile care trebuie să ghideze comportamentul membrilor Parlamentului și

60 European Centre for Parliamentary Research and Development, *Parliamentary Codes of Conduct in Europe: An Overview*, 2001, p.8.

standardele la care ei trebuie să aspire. De asemenea, Codurile pot încuraja conduita potrivită în cadrul unui procesului democratic sănătos. Spre exemplu, Codul Etic al Parlamentului Georgiei afirmă că *membrii Parlamentului trebuie să coopereze în mod activ cu reprezentanții mass-media în problemele care sunt considerate importante pentru societate.*

Este comportamentul membrilor Parlamentului reglementat prin intermediul Constituției și legilor sau este necesar un Cod de conduită? Iată câteva motive în favoarea Codurilor:

- Punct de ajutor pentru membrii Parlamentului – toate regulile sunt cuprinse într-un singur document, Codul având rolul de îndrumar pentru membrii Parlamentului;
- Responsabilizare crescută – Codul stabilește standarde clare, în raport cu care publicul și media pot evalua activitatea unui membru al Parlamentului și care, dacă sunt în mod consecvent aplicate, pot proteja viața privată a acestuia de investigațiile mass-media.
- Promovarea profesionalismului și colegialității – Codul reprezintă “numitorul comun” al parlamentarilor, ceva ce cu toții împărtășesc, când alte lucruri îi despart;
- Flexibilitate – adoptarea Codului prin Hotărâre a Parlamentului face amendarea și modificarea relativ rapide, oglindind cu ușurință schimbările legislative și problemele emergente.

În ceea ce privește conținutul, Codurile de conduită pot fi constituite fie dintr-un set de reguli, fie din principii. Codul constituit din reguli stabilește prescripții comportamentale specifice și este, de obicei, un material amplu. Codul bazat pe principii stipulează doar principiile și valorile pe care membrii Parlamentului trebuie să le urmeze și la care trebuie să aspire. Comisarul pentru etică parlamentară al Parlamentului Marii Britanii apreciază că „abordarea bazată pe reguli poate fi complexă și greu de urmărit, încurajând o perspectivă pur legală a Codului de conduită, cu riscul de a nu acoperi toate situațiile posibil-existente, pe când o abordare bazată pe principii poate stabili un cadru simplu și clar, lăsând însă loc de interpretare, fapt care poate genera incertitudine și controverse”. Cu toate acestea, cele două tipuri de coduri nu trebuie să se excludă reciproc. Orice cod de conduită trebuie să se bazeze pe principii, chiar dacă sunt implicite, conținând de altfel și recomandări privind comportamentul membrilor Parlamentului. Mai mult decât atât, Codurile de conduita scurte, bazate pe principii, sunt în mod uzual însoțite de manuale sau ghiduri de aplicare, care au rolul de a aduce explicații suplimentare. Este exemplificat Codul de conduită al Camerei Comunelor din Parlamentul Marii Britanii, care conține nu mai mult de 4 pagini și este însoțit de Ghidul de reguli privind conduita membrilor săi, precum și Codul Camerei Reprezentanților din Statele Unite, care este completat de către un Manual de etică parlamentară în număr de 456 de pagini.

În luna mai 2012, Parlamentul Ucrainei a adoptat un nou cadru legislativ privind standardele etice, aplicându-se tuturor persoanelor care dețin funcții publice la nivel central sau local, respectiv Președinte, Prim Ministrul, miniștri, membri Parlamentului și

consiliilor locale, funcționari publici, judecători și alți oficiali publici⁶¹. Legea enumeră 10 principii care trebuie respectate de către oficialii publici, respectiv: legalitatea, neutralitatea politică, toleranța, munca exclusiv în interes public, obiectivitatea, confidențialitatea, competența, promovarea încrederii populației în autoritățile locale și de stat, obligația de a contesta sau refuza deciziile sau sarcinile de serviciu ilegale, evitarea conflictului de interese.

Elaborarea unui Cod

Procesul de elaborare a unui Cod de conduită poate genera un important exercițiu de dezbatere, contribuind la refacerea legăturii dintre parlamentari și societate și, totodată, creând o viziune comună asupra a ceea ce reprezintă un comportament adecvat și, bineînțeles, a ceea ce reprezintă abaterea, respectiv abuzul. Altfel, reformele introduse în grabă sau impuse din exterior vor întâlni obstacole la fiecare pas. Prin contrast, sistemele de reglementare care se bucură de un larg sprijin din partea parlamentarilor se pot dovedi mai eficiente.

Cea mai bună metodă de a legitima un astfel de cod este cea a inițierii consultărilor cu grupurile relevante, ascultându-le solicitările și sugestiile, și proiectând un sistem capabil să răspundă tuturor problemelor ridicate. Consultările publice, prin intermediul site-urilor, precum și prin intermediul audierilor publice – în privința proiectului de cod sau a modificărilor propuse unui cod în vigoare, pot constitui o metodă utilă în cadrul procesului de elaborare a unui cod de conduită.

ONG-urile din Estonia solicită un Cod de etică

În Estonia, scandalul de la sfârșitul anului 2011 privind facilitatea obținerii permiselor de rezidență pentru oamenii de afaceri străini de către unii parlamentari, a adus în discuție necesitatea unui cod de etică parlamentară. În decembrie 2011, Jaanus Tehver, președintele organizației Corruption-Free Estonia, a declarat presei, că deși n-au fost descoperite activități ilegale în urma anchetei, este necesară impunerea unor reguli mai clare.

Câteodată partidele politice preiau sarcina începerii reformelor prin intermediul adoptării unor reguli stricte în privința propriilor membri și muștrării celorlalte partide atunci când acestea refuză punerea pe agenda publică a temei codului de etică. Totuși, reformele inițiate de către parlamentari pe baza consensului vor fi mai ușor de pus în aplicare decât cele care rezulta în urma unui proces intens polarizat și/sau politizat. Acest fapt subliniază importanța implicării autorităților parlamentare și a unei mari părți a parlamentarilor, precum și a liderilor partidelor politice cu vechime în partid, pentru obținerea susținerii partinice și însușirii proiectului. De asemenea, grupul de elaborare a

61 "Law of Ukraine on Rules of Ethical Conduct No. 4722-VI", 17.05. 2012,
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>

codului etic trebuie să se gândească la cea mai bună cale de legitimare a codului, fie prin intermediul votului deschis în plen, fie prin vot individual.

În Parlament, Codul de conduită poate fi propus de către următoarele structuri:

- **o comisie specială, constituită ad-hoc** – Codul de conduită al Parlamentului European a fost elaborat de către un grup de lucru constituit în martie 2011 cu ocazia unei conferințe a liderilor partidelor politice;

- **o comisie parlamentară permanentă** – în Camera Comunelor din Regatul Marii Britanii, Comisia pentru standarde și privilegii a condus lucrările privind elaborarea și modificarea Codului de Conduită;

- **un grup de lucru sau o subcomisie parlamentară** – în Franța, Biroului Adunării Naționale îi revine această responsabilitate la fel ca și în Germania, unde o subcomisie a Consiliului Vârstnicilor a Bundestag-ului are rolul de a revizui normele de conduită pentru membrii Bundestag-ului.

Membrii grupului de lucru trebuie selectați prin intermediul unui proces corect și transparent, fiind extrem de important ca reputația membrilor să nu poată fi pătată. Lucrările grupului trebuie să fie realizate într-o manieră transparentă, membrii grupului de lucru declarându-și interesele, chiar dincolo de cerințele Parlamentului. În mod ideal, astfel de grupuri de lucru ar trebui să fie conduse sau să includă personalități-cheie, care reprezintă modele etice și inspiră încredere publicului.

În cadrul Forumului Global privind Guvernarea Publică (Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare) sunt citate cele șapte recomandări ale lui Maesschalck and Schram privind codurile de conduită:

- **clar:** lizibil pentru toți membrii staff-ului;
- **simplic:** pe cât posibil de simplu, deși integritatea reprezintă un subiect complex;
- **concret:** termeni specifici și exemple, fiind de evitat generalizările;
- **structurat:** construit în jurul unor valori fundamentale;
- **consistent:** folosește concepte coerente;
- **să aibă legătură** cu alte documente și ghiduri;
- **relevant:** trece dincolo de aspectele evidente pentru a oferi îndrumare acolo unde este nevoie.

După o consultare largă și runde succesive de re-elaborare, proiectul trebuie să fie adoptat prin vot în plen sau prin intermediul unei rezoluții. Acest lucru ajută la creșterea gradului de conștientizare a noilor reguli sau instituții, totodată demonstrându-se faptul că Parlamentul s-a angajat să susțină noile reglementări.

Mai mult, grupurile de lucru primesc ajutor în mod frecvent din partea sectorului ONG și a reprezentanților OSCE. Spre exemplu, în Letonia, în anul 2004, Comisia care avea în lucru Codul de conduită a apelat la Centrul pentru Politici Publice - Providus pentru elaborarea unui Cod. Comisia a construit, pe baza proiectului ONG-ului precum și a altor proiecte, propria variantă a Codului, care de altfel a și fost adoptată de către Parlament.

Bosnia- Herțegovina: Obținerea unui consens în privința unui nou Cod de conduită cu ajutorul Misiunii OSCE

În anul 2006, Adunarea Parlamentară a Bosniei și Herțegovinei a hotărât înființarea unui grup de lucru în cadrul Comisiei Comune pentru drepturile omului, drepturile copilului, tineretului, imigrare, refugiați, azil și etică cu scopul elaborării unui Cod de etică parlamentară. Grupul de lucru a fost asistat de către Misiunea OSCE în Bosnia Herțegovina (Programul de consolidare a puterii legislative), care, printre altele, a pregătit și un „Pachet de Implementare”⁶² pentru membrii Parlamentului. Această sursă valoroasă de informații a fost diseminată tuturor parlamentarilor, informându-i cu privire la conținutul și beneficiile aduse de către Cod.

Elaborarea Codului a fost un proces lent, iar implementarea sa a fost întârziată de organizarea alegerilor. Principalul obstacol în cadrul procesului de elaborare a fost obținerea consensului în cadrul Comisiei Comune pentru Probleme Administrative (a deținut un rol-cheie în implementarea Codului) cu privire la procedurile de depunere a plângerilor în conformitate cu legislația națională, din moment ce Parlamentul nu este un organ judiciar. Odată rezolvate aceste probleme, implementarea a fost amânată de către procedura depunerii de amendamente și în particular datorită regulilor procedurale care impun ambelor Camere ale Parlamentului să adopte aceeași variantă de text a Codului, lucru realizat de altfel în septembrie 2011.

Următorul pas s-a referit la elaborarea Legii de implementare a Codului, care a fost gata în a doua parte a anului 2011, fiind aprobată de către membrii Comisiei Comune pentru Probleme Administrative. Legea de implementare a fost respinsă de către membrii Comisiei Comune pentru drepturile omului, drepturile copilului, tineretului, imigrare, refugiați, azil și etică, aceștia solicitând revizuirea întregului text. Principala critică adusă textului se referă la implicarea comunității internaționale în redactarea documentului și implicit la „impunerea” codului din afară, existând totodată neconcordanțe între textul propus și Legea Conflictelor de Interese. Comisia Comună pentru drepturile omului, drepturile copilului, tineretului, imigrare, refugiați, azil și etică a hotărât înființarea a unui nou grup de lucru care urma să revizuiască întreg documentul precum și Legea de implementare. Acest exemplu demonstrează că adoptarea în plen a Codului poate fi uneori un proces oneros, cu dezbateri aprinse. Cu toate acestea, astfel de dezbateri pot fi extrem de benefice în privința creșterii gradului de conștientizare a necesității Codului, permițând Parlamentului, mass-media și publicului să înțeleagă cum diferitele elemente ale Codului pot afecta practica parlamentară. Adoptarea Codului de către plen poate fi, de asemenea, importantă, având rolul de a legitima Codul de conduită parlamentară.

62 OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, “Code of Conduct Implementation Package, Legislative Strengthening Programme and Parliament Assembly of Bosnia and Herzegovina”, June 2008, <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=4&lang=EN> This is a very useful resource, with detailed information on procedures for complaints, adjudication, sanctions and appeal.

Serbia: Programul de susținere a activității parlamentare

Misiunea OSCE pentru susținerea activității parlamentare în Serbia desfășoară programe de dezvoltare profesională pentru staff-ul parlamentar, cu un accent deosebit asupra transparentizării activității parlamentare și a unei mai mari deschideri a Parlamentului către cetățeni, sectorul civil și media.

În anii 2011 și 2012, Misiunea OSCE în Serbia a lucrat împreună cu Comisia Specială a Parlamentului Serbiei pentru elaborarea Codului de conduită parlamentară. O lucrare de cercetare a fost elaborată în sprijinul membrilor Parlamentului Serbiei, fiind urmată de realizarea unei conferințe la Belgrad, în noiembrie 2011, având ca subiect Standardele de etică și conduită ale parlamentarilor. Conferința a fost găzduită de către Misiunea OSCE în Serbia și organizată de Parlament, ODIHR și USAID. La conferință au participat experți naționali și internaționali, precum și parlamentari interesați de subiect și membrii staff-ului parlamentarilor. Conferința a oferit expertiză precum și un bun cadru de dezbateri cu privire la importanța Codului de conduită parlamentară.

Georgia: elaborarea, reformarea și implementarea codurilor de conduită

Misiunea OSCE în Georgia împreună cu ODIHR a sprijinit Parlamentul Georgiei în cadrul eforturilor de reformare, mizându-se pe creșterea capacității Parlamentului de a funcționa într-o manieră transparentă și profesionistă. Misiunea OSCE a răspuns pozitiv solicitărilor Parlamentului Georgiei cu privire la sprijinirea procesului continuu de reformă, susținând elaborarea unui Cod de conduită, implementat cu ajutorul ONG-ului, Transparency International Georgia. În aprilie 2012, la Tbilisi, a fost organizată de către Parlamentul Georgiei și ODIHR o conferință cu subiectul „Coduri și standarde de etică pentru parlamentari”. Conferința a facilitat parlamentarilor Georgiei și staff-ului acestora, precum și omologilor lor din țările vecine, discutarea subiectelor care implică dezvoltarea, reforma și implementarea eticii parlamentare.

Declarațiile de avere și declarațiile de interese

Unul dintre obiectivele-cheie ale reglementărilor privind conduita profesională se referă la evitarea sau limitarea apariției conflictelor de interese. Conform Ghidului OECD privind managementul conflictului de interese pentru funcțiile publice, conflictul de interese este definit după cum urmează:

„Conflictul între îndatoririle publice și interesele private ale unui funcționar public, unde interesele private ale funcționarului public influențează în mod negativ îndatoririle și responsabilitățile sale publice”.⁶³

63 OECD, “OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service”, 2007, p. 2,
<http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/39691164.pdf>

Există două mari abordări. Prima se referă la interdicția adresată membrilor Parlamentului de a ocupa și alte funcții, potrivit prevederilor constituționale sau a celor privind incompatibilitatea sau conflictul de interese. Conform celeilalte abordări, membrii Parlamentului pot deține și alte interese, fiindu-le solicitată declararea acestor detalii în cadrul registrelor de interese și/sau declararea intereselor atunci când se discută o temă conexă în Parlament. În această ultimă situație rămâne la discreția parlamentarilor decizia de a declara un posibil conflict de interese, existând riscul nerespectării principiului (ex: Marea Britanie).

Divulgarea intereselor este din ce în ce mai mult văzută ca o cerință minimă pentru parlamentari. Rezoluția 1214 a Parlamentului Consiliului Europei din anul 2000 atestă existența unui consens internațional în creștere privind necesitatea unui mecanism de divulgare a intereselor membrilor Parlamentelor ca și cerință minimă pentru reglementarea conduitei parlamentare. Rezoluția apreciază că: *„Pentru succesul luptei împotriva corupției, Parlamentele - în calitate de autorități politice supreme - ar trebui, acolo unde este cazul, să introducă obligativitatea depunerii anuale a declarațiilor de interese financiare ale parlamentarilor și membrilor familiilor acestora”*.⁶⁴

Totuși, eficiența sistemului de declarare a intereselor depinde în ultimă instanță de abilitatea și capacitatea publicului, media și societății civile de a cerceta declarațiile de interese și de a aprecia unde au avut loc conflicte de interese. În practică, țările combină în mod frecvent cele două abordări, interzicând deținerea anumitor interese și permițând existența altora – atât timp cât detaliile sunt făcute publice. Un alt tip de abordare, folosită în Suedia, permite parlamentarilor să dețină și alte interese, acestora fiindu-le solicitată excluderea sau recuzarea în dezbaterile sau de la voturile care ar putea genera un conflict de interese⁶⁵. De asemenea, în Canada, unde există un „Cod al conflictelor de interese”, există câteva ordine permanente ale Camerei Comunelor care interzic membrilor să voteze în chestiunile în care aceștia au „interese pecuniare directe”.⁶⁶

Legile privind incompatibilitatea

Atitudinile vis-a-vis de compatibilitatea funcțiilor publice și private variază în mod considerabil în regiunea OSCE, de la poziția Canadei și Marii Britanii care sunt preocupate de situația în care o persona deține două funcții publice, la cea a Statelor Unite care se concentrează asupra intereselor private ale parlamentarului. Funcțiile publice relevante sunt cele de ministru, primar sau alte funcții publice din administrația locală, manager-ul unei instituții de stat. Funcția publică cel mai des considerată incompatibilă cu cea de

64 Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Role of Parliaments in fighting corruption”, Resolution 1214, 2000, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta00/ERES1214.htm>

65 Sweden's “Law on Registration of Members of Parliament's Engagements and Economic Interests”, 1996, states that “A member may not participate in the deliberations of the Chamber or be present at a meeting of a committee on a matter which concerns him [or her] personally or a close relative.” As cited in National Democratic Institute, “Legislative Ethics: a Comparative Analysis”, Legislative Research Series Paper #4, Washington DC, 1999, p. 8, <http://www.accessdemocracy.org/files/026_ww_legethics.pdf

66 Parliament of Canada, “House of Commons Procedures and Practice – Responsibilities and Conduct of Members”, 2000, <http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch04&Seq=12&Language=E> (Canada Procedures)

parlamentar este cea de natură judiciară, respectându-se principiul separației puterilor între cei care elaborează legea și cei care o pun în aplicare.

Funcțiile publice pot fi considerate incompatibile cu deținerea unei funcții parlamentare pentru următoarele câteva motive:

- în anumite țări, acolo unde parlamentarii pot fi numiți miniștri, există o îngrijorare în legătură cu intenția de a controla Executivul, fie că fac parte din acesta, fie că aspiră la un post în Guvern;
- în cazul deținerii a două funcții publice, dintre care una este o funcție obținută în urma alegerilor, se poate argumenta că preocupările pentru a fi reales în acea funcție pot influența deciziile pe care le ia în exercitarea funcției numite;
- poate fi considerat nedrept ca o persoană să obțină două salarii din fonduri publice.

Revenind la chestiunea intereselor private, în multe state din Europa de Vest, membrilor Parlamentelor li s-a permis obținerea veniturilor și din alte activități remunerate sau afaceri, cu condiția declarării acestora (mai ales când depășesc un anumit prag). Spre exemplu, în Marea Britanie, membrilor Parlamentului li se permite să dețină funcția de directori de companii și să obțină venituri corespunzătoare funcțiilor deținute, cu condiția declarării acestora în cadrul Registrului de Interese atunci când sunt dezbătute chestiuni relevante. În Statele Unite, între timp, sunt folosite limite numerice sau procentuale. Un membru al Congres-ului poate câștiga în afara funcției publice maxim 15% din salariul unui funcționar public cu vechime.

Spre deosebire, în țările fost comuniste, membrilor Parlamentelor le este interzisă deținerea sau conducerea unei afaceri în timpul mandatului, fiind exemplificat cazul Armeniei, unde parlamentarii nu pot fi antreprenori. În Polonia, parlamentarii sunt supuși unor numeroase restricții privind deținerea funcțiilor în cadrul companiilor cu capital de stat, fiindu-le interzisă implicarea în cadrul activităților economice cu statul, în urma cărora ar rezulta câștiguri sau desfășurarea unor contracte.

Aceste măsuri au fost concepute, printre altele, pentru a limita accesul oamenilor de afaceri influenți la sursele de informații privilegiate, fie publice, fie administrative, precum și pentru a preveni situația deținerii unei funcții publice parlamentare exclusiv pentru câștigarea imunității și protejarea intereselor de afaceri.

Instrumente de declarare a intereselor

Există două tipuri de instrumente de declarare a intereselor. Primul este Registrul de interese, unde membrul Parlamentului își declară toate sursele de venit și funcțiile deținute pe perioada desfășurării mandatului. Informația este centralizată și adusă la zi în mod frecvent. Registrele de Interese au fost pentru prima oară introduse în Statele Unite și Marea Britanie în anii '70 și preluate de celelalte țări în perioada imediat următoare. Formatul Registrelor a evoluat rapid de-a lungul anilor, cele online fiind recomandate de către OECD.

Conținutul Registrelor de Interese variază, în mod normal fiind înregistrate veniturile obținute din angajări, dividende, consultanță, directorat sau sponsorizări, cadouri/

ospitalitate sau interese non-pecuniare. În Olanda, există trei tipuri separate de registre, cu caracter public. Unul dintre Registre se referă la acele venituri obținute din activitățile non-parlamentare și alte surse de venit, altul conține înregistrarea călătoriilor neachitate din fondurile Parlamentului și ultimul privește înregistrarea cadourilor⁶⁷. Este important de amintit că doar *impresia* unui conflict de interese poate fi considerată dăunătoare. Deși ar putea fi imposibil de dovedit legătură dintre interesele unui individ și deciziile pe care acesta le ia într-un fel sau altul, suspiciunea unui asemenea fapt îi poate eroda legitimitatea. Din această cauză Registrele trebuie să conțină o clauză conform căreia legiuitorii trebuie să declare oricare alte interese care le influențează acțiunile, discursurile și voturile⁶⁸.

Regulile privind acceptarea cadourilor variază în mod considerabil în rândul țărilor membre OSCE, dar se pot discerne trei tipuri de abordări:

- **interzicerea cadourilor** – unele state interzic membrilor Parlamentelor acceptarea cadourilor (ex: membrii Congres-ului Statelor Unite nu pot accepta cadouri în valoare mai mare de 50 dolari);

- **declararea cadourilor** – unele state îngăduie primirea de cadouri indiferent de valoare, dar solicită declararea acestora (ex: Republica Cehă);

- **măsuri hibride**: un al treilea grup de state permite primirea oricărui tip de cadouri, indiferent de valoarea acestora, solicitând declararea lor numai în cazul în care valoarea depășește o anumită sumă, de exemplu 50 de Euro în Olanda.

Declarațiile de avere sunt o inovație mai recentă. Membrii Parlamentelor li se solicită completarea declarațiilor cu privire la averea și bunurile deținute la începutul și sfârșitul mandatului, precum și pe parcursul acestuia ori de câte ori apar modificări. Această metodă face posibilă evaluarea acumulărilor (avere, bunuri) parlamentarilor din surse necunoscute. Declarațiile de avere au devenit foarte frecvent utilizate, de cele mai multe ori fiind introduse pentru reducerea gradului de corupție în sistemele birocratice, în mod special în privința aleșilor. De asemenea, membrilor Parlamentului li se poate solicita declararea *datoriilor*, independența acestora putând fi compromisă de primirea unui împrumut pe criterii preferențiale sau îndatorarea către alte părți.

Toate statele membre UE, care au aderat în perioada 2004-2007, au adoptat o anumită formă de registru sau declarații până în anul 2000. Multe alte state din Europa de Est, Asia Centrală și Caucaz au urmat exemplul acestora. În unele sisteme, li se solicită chiar și candidaților la funcțiile parlamentare să-și declare veniturile, precum în Bosnia-Herțegovina. Această practică poate fi adoptată de către partidele politice ca o măsură de creștere a încrederii (cazul Marii Britanii înainte de alegerile din anul 2010).

Depunerea electronică a declarațiilor poate îmbunătăți în mod semnificativ respectarea regulilor, reducând costurile administrării sistemului și crescând gradul de accesibilitate și responsabilitate. În Argentina (stat nemembru OSCE), spre exemplu,

67 House of Representatives of the Netherlands, "Rules of Procedure", 2012, Chapter VIIa, section 150a. There is no official sanction for failing to list an item

68 Westminster Foundation for Democracy (WFD) and Global Organization of Parliamentarians against Corruption (GOPAC), "Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct, a Guide for Parliamentarians", London, 2009, http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf (WFD-GOPAC)

respectarea prevederilor a crescut de la 67% la 99% în mai puțin de un an de zile de la introducerea sistemului electronic de declarații financiare. Totuși, încă există state membre OSCE în care declarațiile de interese pot fi depuse numai pe hârtie. Registrele și declarațiile trebuie aduse la zi în mod frecvent, fără ca acest fapt să pună o presiune suplimentară asupra parlamentarilor. OECD sugerează că informația declarată trebuie culeasă *în mod rezonabil, pe cât de des este posibil*. Practica colectării informațiilor variază. În Ungaria, declarațiile de interese financiare trebuie depuse în 30 de zile de la preluarea mandatului, precum și la sfârșitul acestuia. În Republica Cehă, membrii Parlamentului trebuie să depună declarații în luna iunie a fiecărui an. În Spania, declarațiile trebuie depuse oricând circumstanțele se schimbă, lăsându-se la latitudinea parlamentarilor această sarcină⁶⁹.

Preocupări legate de caracterul confidențial al informațiilor

În multe state, punerea la dispoziția publicului a Registrelor de Interese sau a declarațiilor de avere constituie o normă, precum în cazul website-ului Parlamentului Poloniei, a Centrului parlamentar de informații pentru vizitatori din Marea Britanie sau a site-urilor altor Parlamente. În Statele Unite, nu există Registru online, dar oricine poate procura o copie a acestuia pe baza prezentării unui act de identitate, informația obținută neputând fi folosită în scopuri comerciale sau pentru strângerea de fonduri pentru deservirea scopurilor politice etc.

Totuși, unii comentatori au avertizat asupra cerințelor de divulgare excesivă care pot aduce atingere drepturilor la viața privată. Candidații pot fi descurajați să mai participe la alegeri, fiindu-le afectată securitatea personală și proprietatea. De aceea, în multe state, divulgarea informațiilor are caracter parțial sau limitat. În Canada, interesele financiare sunt puse în mod confidențial la dispoziția Comisarului de etică. Comisarul întocmește apoi o prezentare a declarațiilor din Registrul Public, care este pusă la dispoziția tuturor cetățenilor. În Franța, membrii Parlamentului sunt exceptați de la depunerea publică a declarațiilor privind bunurile, acestea fiind puse doar la dispoziția Comisiei pentru transparență financiară în viața politică, un organism special semi-judiciar de monitorizare. OECD recomandă ca un minim de date declarate să fie puse la dispoziția investigatorilor cu scopul detectării unor posibile abateri de la lege⁷⁰.

Mai mult, cercetările au arătat o legătură strânsă între reducerea percepției corupției și publicarea declarațiilor, fiind facilitat controlul societății civile asupra informației. Într-adevăr, în câteva state, ONG-urile au preluat responsabilitatea verificării declarațiilor.

În Slovacia, deși membrilor Parlamentului li se solicită depunerea prin lege a declarațiilor de avere, acestea nu conțin informațiile necesare efectuării unei investigații amănunțite. Totuși, un ONG (*Fair Play Alliance*) utilizează o abordare combinată menită să crească gradul de conștientizare al publicului în ceea ce privește declarațiile de avere ale aleșilor, folosind următoarele metode:

69 Spain Election Law, Article 160(1), <http://legislationline.org/topics/country/2/topic/6>

70 OECD Asset Declarations, op. cit., note 9.

- combinarea informațiilor apărute în cadrul declarațiilor de avere cu alte informații publice pentru construirea unei baze de date cuprinzătoare;
- candidații sunt încurajați să depună varianta extinsă a declarațiilor de avere prin intermediul aplicațiilor online;
- analiza declarațiilor de avere și a modalității de cheltuire a banilor publici, cu o atenție specială asupra descoperirii conflictelor de interese⁷¹.

În Austria, a fost înființat recent un *site* (<http://www.meineabgeordneten.at>), care își propune să compare informațiile apărute în declarațiile de avere ale parlamentarilor cu celelalte informații publice privind interesele acestora. Rezultatul investigațiilor a indicat faptul că în jur de 10% dintre parlamentari uită sau omit să declare veniturile obținute din alte surse. Totodată, o emisiune a unei televiziuni din Austria a atras atenția asupra faptului că informațiile cu privire la interesele parlamentarilor au fost greu de găsit pe site-ul oficial al Parlamentului. Parlamentul a răspuns prompt, plasând informațiile relevante pe pagina de deschidere a site-ului oficial.

Indemnizațiile, cheltuielile și resursele parlamentare

Adesea, interesul mass-media în privința eticii parlamentare se concentrează asupra presupusei utilizări abuzive a resurselor parlamentare sau a banilor publici de către parlamentari. Ne referim aici la salariile și cheltuielile parlamentarilor, recrutarea staff-ului și utilizarea resurselor parlamentare în scop personal sau politic. Una dintre marile controverse se referă la întrebarea dacă membrii Parlamentului ar trebui să-și stabilească și să-și mărească propriile salarii. Acest atribut este fără îndoială fundamental pentru independența parlamentarilor față de Executiv. Cu toate acestea, publicul poate privi acest subiect prin prisma unui conflict de interese inerent, de multe ori parlamentarii optând să nu-și mărească propriile salarii de teama disprețului public față de acest subiect. Acest lucru poate însemna că parlamentarii nu sunt retribuiți corespunzător activității lor, fiind din ce în ce mai greu de atras persoane calificate în funcția de legiuitori.

În acest context parlamentarii cu salarii mici pot fi tentați să utilizeze indemnizațiile și celelalte drepturi bănești doar ca pe un mijloc de mărire a propriilor venituri. Acesta pare să fie și cazul parlamentarilor pe care îi preocupă semnarea listelor de prezență doar cu scopul pretinderii drepturilor salariale. În urma unei anchete a jurnalului *Daily Telegraph*, Parlamentul Marii Britanii a constatat în luna mai a anului 2009 folosirea abuzivă a sistemului de indemnizații și cheltuieli de către parlamentari. S-a observat că mulți parlamentari au ales să-și „schimbe” ce-a de-a doua adresă cu scopul decontării cheltuielilor cu cazarea.

71 National Democratic Institute and World Bank, “Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations”, 2011, p. 41,

<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>

Also see Fair-Play Alliance: http://www.fair-play.sk/index_en.php

Pentru a se asigura că niciodată nu se va mai repeta un asemenea abuz, Parlamentul Marii Britanii a cedat responsabilitatea cheltuielilor cu deputații unui organism nou înființat, Autoritatea pentru Standarde Parlamentare (IPSA⁷²). Chiar și așa au apărut critici la adresa instituției nou înființate privind ineficiența sa. Acest fapt subliniază importanța inițierii unei consultări pe scară largă în vederea reformării standardelor parlamentare.

În Ungaria, o propunere recentă se referă la înlocuirea sumelor alocate transportului și chiriei cu carduri care pot fi utilizate pentru cumpărarea combustibilului și plata chiriei apartamentelor. Această soluție vine în întâmpinarea membrilor Parlamentului care solicită fie decontarea cheltuielilor cu transportul între locul de rezidență și Budapesta, în ciuda faptului că primesc un abonament gratuit pe mijloacele de transport public, fie decontarea chiriei în Budapesta, deși dețin apartamente în proprietate în capitala Ungariei.

Angajarea unui membru al familiei pe postul de secretară sau documentarist/cercetător ridică suspiciunea că parlamentarul folosește banii publici pentru mărirea veniturilor familiei. Deși acest tip de angajări constituie o practică în unele Parlamente (unde membrii staff-ului nu sunt recrutați din rândul funcționarilor publici), unele state au început să interzică angajarea membrilor familiei, prevenind nepotismul. În Austria, parlamentarului îi este interzisă angajarea rudelor apropiate în calitate de asistenți personali, ale căror salarii sunt suportate din fonduri publice⁷³. În Marea Britanie, membrii familiei pot fi angajați de parlamentari, cu condiția declarării lor.

Uneori situații scandaloase apar atunci când membrii Parlamentului utilizează antetul instituției în interes personal, folosindu-se de statutul de parlamentar în influențarea afacerilor private. Unele state au introdus în cadrul codurilor de conduită reguli stricte privind interzicerea invocării funcției publice deținute în scopuri comerciale, industriale sau profesionale (Spania). Resursele administrative parlamentare (inclusiv staff-ul parlamentar) nu trebuie folosite în scopuri politico-partinice, precum campania electorală. Deși o astfel de separare a activităților se dovedește greu de realizat în practică, Scoția reprezintă un caz de buna practică în acest sens. Codul de conduită scoțian interzice parlamentarilor „plasarea membrilor staff-ului parlamentar într-un conflict de interese sau într-o situație care ar pune în discuție imparțialitatea lor politică, dând naștere unor critici privind plata angajaților din fonduri publice în interesul partidelor politice”.⁷⁴

Relațiile cu *lobby*-iștii

În ultimii ani, *lobby*-ul a devenit un element important de luat în discuție de către cei interesați de standardele etice parlamentare. Activitatea de *lobby* este definită în cadrul Recomandării OECD privind principiile pentru transparență și integritate ca fiind „acea

⁷² <http://parliamentarystandards.org.uk/Pages/default.aspx>

⁷³ The Parliamentary Employees Law bans the employment of “close relatives”, defining the term to include cousins and co-habiting partners in Article 2; see <http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12013826/NOR12013826.html> (in German)

⁷⁴ Scottish Code, op. cit., note 62, p.49.

comunicare orală sau scrisă purtată cu un funcționar public cu scopul influențării legislației, deciziilor politice sau administrative”. În realitate, interacțiunea indivizilor sau grupurilor de indivizi cu legiuitorii, cu scopul de a pleda pentru interese specifice și de a influența deciziile politice, poate prezenta riscuri.

Deși *lobby*-ul reprezintă o componentă a oricărui sistem democratic, *lobby*-iștii având rolul de a informa legislatorii cu privire la probleme de interes public, folosirea ilicită a influenței în sistemul politic poate deveni periculoasă. Iată cel puțin trei motive serioase care pot fi luate în această discuție:

- riscul stabilirii unei interacțiuni nepotrivite între *lobby*-iști și politicieni care poate conduce la schimbul de favoruri și mituire;
- rolul exercitat de către corporațiile și grupurile puternice de interese, care pot conduce la o distribuție inegală a resurselor politice;
- scăderea continuă a încrederii electoratului, care percepe luarea deciziilor politice într-o manieră netransparentă și incorectă, fără a putea influența în vreun fel agenda politică națională.

Registrul de transparență: cazul Parlamentului European

În urma declanșării în Parlamentul European (mai 2011) a scandalului de corupție „*bani pentru legi*”, forul legislativ a hotărât constituirea unui grup de lucru cu scopul elaborării unor noi reguli privind accesul și comportamentul *lobby*-iștilor și formulării unui nou Cod de conduită al membrilor Parlamentului European, fiind adusă din nou în discuție chestiunea transparenței și a standardelor etice.

Sursa scandalului o reprezintă patru deputați, acuzați ca au acceptat sume de bani de la jurnaliști ai publicației *Sunday Times*, care s-au pretins *lobby*-iști, în schimbul susținerii legislației privind reforma bancară. Prezentându-se ca reprezentanți ai grupurilor de interese bancare, jurnaliștii au oferit mită membrilor Parlamentului în schimbul depunerii unor amendamente. Scandalul a adus mari prejudicii de imagine Parlamentului European, Președintele forumului european, Jerzy Buzek folosind acest moment pentru declanșarea procedurii de reformare a regulilor Parlamentului European.

În iunie 2011 a fost semnat un acord interinstituțional între Parlamentul European și Comisia Europeană privind elaborarea unui Registru de Transparență comun, care oferă cetățenilor acces direct la informațiile privind persoanele implicate în influențarea procesului de luare a deciziilor la nivelul UE. Registrul de Transparență oferă un cod unic de conduită obligatoriu pentru toate organizațiile și persoanele care desfășoară activități independente, care acceptă „*să joace după regulile jocului*”, cu respectarea deplină a principiilor etice⁷⁵. Participanții la Registrul de Transparență sunt obligați să furnizeze următoarele informații:

⁷⁵ European Parliament, European Transparency Registry. Available at: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm

- datele personale, inclusiv pe cele ale persoanelor care au solicitat permisul de acces în cadrul clădirilor Parlamentului European;
- propunerile legislative care privesc activitatea *lobby-iștilor*;
- costul estimativ al activităților prestate de către *lobby-iști* sau un buget general, fiind incluse aici și finanțările primite din partea instituțiilor Uniunii Europene.

Registrul de Transparență nu conține informații privind interesele specifice ale *lobby-iștilor*. Înregistrarea are un caracter voluntar, fiind permis *lobby-ul* și în afara Registrului. Deși 5200 de persoane s-au înregistrat în cadrul Registrului de Transparență începând cu anul 2012, se consideră că un număr mult mai mare de *lobby-iști* desfășoară activități în cadrul instituțiilor UE.

Pentru stabilirea unui echilibru între nevoia de a exercita presiuni asupra politicianilor în privința unor probleme de interes public și asigurarea transparenței și responsabilității activității de *lobby*, ar trebui introduse mai multe reglementări ale acestei activități.

Examinând regulile existente în cadrul regiunii OSCE, observăm că sistemele de reglementare a activității de *lobby* includ următoarele aspecte:

- înregistrarea *lobby-iștilor* – reguli obligatorii sau voluntare privind înregistrarea în cadrul unui registru, cu un număr variabil de informații. Informarea celor înregistrați cu privire la evoluția zonelor de interes poate constitui un stimulent pentru înregistrare;
- declararea mijloacelor de persuasiune (influențare) a agendei politice de către *lobby-iști* (contacte, probleme, interese);
- accesul public al listelor de înregistrare – registrele de *lobby-iști* pot fi făcute publice, aplicându-se restricții corespunzătoare. Accesul online al acestor liste poate crește transparența și eficiența sistemului;
- declararea veniturilor și cheltuielilor *lobby-iștilor*;
- stabilirea unei perioade de timp după terminarea mandatului în care foștii legiuitori nu pot desfășura activități de *lobby*.

Reglementarea *lobby-ului* diferă de la o țară la alta, adesea conținând prevederi deosebite. Cu toate acestea, riscul (din prisma eticii) asociat practicării *lobby-ului* a fost recunoscut la nivel internațional prin intermediul Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, care solicită statelor membre să incrimineze traficul de influență.

Alte aspecte care pot necesita reglementare

Regulile de conduită parlamentară pot fi aplicate și în alte situații; totuși, reglementarea poate naște controverse, aplicarea regulilor ținând cont de un anumit context.

Spre exemplu, unele sisteme includ orientări sau ghiduri în privința conduitei corespunzătoare în Parlament. Manualul privind etica și conduita parlamentară elaborat de Organizația Globală a Parlamentarilor împotriva Corupției și Fundația Westminster pentru Democrație (GOPAC-WFD)⁷⁶ consideră că astfel de reguli constituie piatra de temelie a oricărui regim etic și, în mod special, în primii ani ai legislaturii, când este posibil: „să nu existe o acceptare generală sau înțelegere comună a modului de interpretare a regulilor de procedură. Acestea sunt intens contestate de către parlamentari, ajungându-se la dezbateri aprinse și contestarea frecventă a autorității Președintelui Parlamentului”.

Există reguli privind folosirea timpilor alocați parlamentarilor, fiind evitate astfel situațiile în care anumiți membri domină dezbaterile sau se abat de la subiectul discuției (obstrucționism), câteodată cu scopul mediatizării ședinței de dezbateri. Peter Hack, un fost membru al Parlamentului Ungariei, își amintește că acest tip de comportament era des întâlnit la începutul anilor '90, situația fiind rezolvată prin intermediul reformării regulilor Parlamentului:

„Această problemă s-a ivit în primii patru ani, dar în 1994 am adoptat noi reguli care au rezolvat problema. Am introdus o scurtă ordine de zi a dezbaterii la începutul zilei. Parlamentarii puteau ridica probleme și formula reacții la anumite evenimente petrecute în acea zi, numai în limita timpilor alocați fiecăruia pentru dezbateri. În ultimii 10 ani, în fiecare zi de luni, după-amiază, programul deputaților începe cu dezbateri generale, câteodată reprezentanții Guvernului sau membrii Parlamentului expunându-și punctele de vedere. Însă există timpi stabiliți pentru reacții. De asemenea, președintele Parlamentului are dreptul de a retrage dreptul la cuvânt al parlamentarului care se abate de la subiectul discuției”.

Cu toate acestea, deși schimbarea regulilor poate eficientiza funcționarea Parlamentului și asigura tuturor accesul la timpii parlamentari, aleșii ar trebui să fie încurajați să se responsabilizeze în acord cu regulile instituționale. Thomas Mann și Norman Ornstein au detaliat o situație apărută în Senatul Statelor Unite, unde regula celor 15 minute acordate fiecărui vot în parte a fost ignorată. Președintele Senatului a permis amânarea votului timp de 2 ore și 51 de minute până când republicanii au obținut o majoritate, unul dintre senatori acuzându-și liderul de partid că a încercat să-l mituiască și să-l amenințe în acest interval de timp pentru securizarea votului. Astfel de întâmplări pot aduce mari prejudicii reputației parlamentarilor.

De asemenea, trebuie stabilite reguli privind prezența la lucrările Parlamentului. Regulamentul de organizare și funcționare al Parlamentului Canadei trasează membrilor Parlamentului obligația realizării unei evidențe a participărilor la dezbateri la sfârșitul fiecărei luni, indemnizația membrilor cu mai mult de 21 de absențe fiind diminuată.⁷⁷ Reglementarea prezenței poate ajuta la prevenirea situației în care deputații prezenți votează și în numele celor absenți, așa numitul „ghost voting” („votul la două mâini”). Această practică apare cu predilecție atunci când se votează electronic. Adesea, membrii

⁷⁶ https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GOPAC%20Handbook%202009_EN.pdf

⁷⁷ Canada Procedures, op. cit., note 87.

aceluiași partid votează și pentru cei absenți sau membrii opoziției votează în numele legiuitorului absent, contrar părerilor acestuia.

Recent, practica „*votului la două mâini*” a apărut și în rândul statelor membre OSCE, fiind surprinsă pe mai multe înregistrări video și distribuită pe Internet. Deși unii deputați au încercat să apere practicarea acestui tip de vot, motivând-o prin creșterea eficientizării activității parlamentare fără a aduce modificări rezultatului final al votului, se poate vorbi de un potențial abuz. Unele state interzic în mod expres această practică în Regulamentele de organizare (ex. Bulgaria⁷⁸ și Georgia⁷⁹), în cadrul Statutului Parlamentului Lituaniei apărând avertismentul împotriva „votului necinstit”⁸⁰. Statele trebuie să ia în considerare impunerea unor sancțiuni dure acelor membri ai Parlamentelor care „*votează la două mâini*” sau care îi roagă pe colegii lor să voteze în numele lor.

Multe Coduri de conduită impun membrilor Parlamentelor tratarea cu respect a colegiilor lor, precum și folosirea unui limbaj parlamentar potrivit, fiind interzisă utilizarea limbajului ofensator sau discriminatoriu. Stipularea unor astfel de reguli are rolul a încuraja pe de o parte stabilirea unui nivel înalt al dezbaterilor și pe de alta parte de a asigura o atmosferă prielnică diverșilor reprezentanți ai societății precum și reprezentanților minorității. Practica arată că cei slab reprezentanți sau grupurile minorităților sunt victimele discriminării sau jignirilor.

Parlamentele statelor membre OSCE au stabilit reguli privind utilizarea unui limbaj parlamentar adecvat. Codul de conduită leton solicită membrilor Parlamentului „să evite folosirea cuvintelor, gesturilor și altor acțiuni cu potențial insultător”, precum și a „declarațiilor ofensatoare sau nepotrivite care pot aduce prejudicii Parlamentului”.⁸¹ Codul încearcă să consacre un anumit tip de cultură politică, stipulând că un membru al Parlamentului „își argumentează deciziile pe baza faptelor și a corectei lor interpretări, precum și pe baza argumentării logice [...]” Codul de conduită susține toleranța și nediscriminarea: „Un membru al Parlamentului respectă principiile drepturilor omului și nu se folosește, în justificarea argumentației sale, de rasă, gen, culoarea pielii, naționalitate, limbaj, credințe religioase, originea socială sau starea sănătății”.⁸² Codul de conduită conține prevederi privind sancționarea gesturilor ofensatoare și a apariției în public sub influența alcoolului.⁸³

Camera Comunelor a Marii Britanii oferă o definiție a ceea ce reprezintă limbaj neparlamentar: „*Limbajul neparlamentar încalcă regulile politetii în Camera Comunelor.*”

78 National Assembly of the Republic of Bulgaria, Rules of Organization and Procedure of the National Assembly (2012), Article 11/4, <http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>

79 Transparency International Georgia, “Ghost Voting in the Georgian Parliament”, 2011, <http://transparency.ge/en/node/1302>

80 Lithuanian Parliament, “Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania”, 2010, Article 20 (2), http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585

81 Latvian Parliament, “Rules of Procedures of the Saeima”, 2006, p. 36, <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/>

82 Ibid., pp. 36–37

83 Ibid., pp. 36–37

Președinte trebuie să se asigure că legiuitorii nu se insultă, nu se jignesc și nu se acuză de minciună, fiind sub influența alcoolului sau denaturându-și reciproc declarațiile. De-a lungul anilor, Președintele a sancționat folosirea următoarelor expresii: escroc, laș, scârbă, golan, huligan, șobolan, porc și trădător. Președintele îl va sfătui pe parlamentarul care a folosit un limbaj neparlamentar să-și retragă cuvintele. Refuzul acestuia va fi sancționat. Parlamentarii pot da dovadă de ingenuitate în ocolirea regulilor; de exemplu, Winston Churchill a folosit fraza "inexactitate terminologică" pentru "minciună".

În Canada, Regulamentul stabilește următoarele: "Folosirea limbajului ofensator, provocator sau amenințător în Parlament este strict interzisă. Atacurile personale, insultele, limbajul sau cuvintele obscene nu sunt acceptate. Atunci când Președintele constată folosirea limbajului neparlamentar, ia în considerare tonul, maniera și intenția alocuțiunii; persoana căreia i se adresează comentariul; gravitatea provocării; și cel mai important, dacă remarcile în cauză au produs dezordine în Cameră. Astfel, limbajul considerat neparlamentar într-o anumită zi, poate să fie acceptabil în altă zi. Dacă Președintele consideră că a fost folosit un limbaj ofensator de către un membru al Parlamentului, acestuia i se va solicita retragerea cuvintelor sau frazei. Membrul este obligat să se ridice atunci când își retrage fără echivoc cuvintele".⁸⁴

Egalitatea de gen în viața politică și în viața publică

O serie de angajamente ale OSCE se referă la nevoia de a promova egalitatea de gen în viața politică și în viața publică. O Decizie a Consiliului Ministerial al OSCE care a avut loc în Atena 2009 invită statele participante:

„Să asigure punerea în aplicare a măsurilor specifice pentru atingerea obiectivului egalității de gen în toate organismele legislative, juridice și executive, inclusiv în cadrul serviciilor de securitate, precum în poliție;

Să ia în considerare aplicarea măsurilor legislative care să faciliteze o participare mult mai echilibrată a femeilor și bărbaților în viața politică și publică și mai ales în procesul de luare a deciziilor;

Să încurajeze toți actorii politici în promovarea participării egale a femeilor și bărbaților în partidele politice, pentru realizarea unei mai bune reprezentări de gen în funcțiile publice alese la toate nivelurile de luare a deciziilor; (...)

Dezvoltarea și introducerea, acolo unde este necesar, a unor procese deschise și participative care să îmbunătățească participarea femeilor și bărbaților în toate fazele dezvoltării legislației, programelor și politicilor [...]"

⁸⁴ Excerpt from Canadian House of Commons, "Compendium – Rules of Debate" 2006,
http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm

De asemenea, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei solicită Parlamentelor „să încurajeze parlamentarii să folosească limbajul non-sexist și stereotipurile sexiste în cursul activităților parlamentare”.⁸⁵

Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței casnice, la care au participat 23 de state (începând din octombrie 2012), inclusiv Germania, Italia, Franța și Ucraina, incriminează și impune sancțiuni în cazul „comportamentului nedorit verbal, non-verbal sau de natura sexuală cu scopul lezării demnității unei persoane, mai ales atunci când se creează un mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau jignitor”.⁸⁶ O altă clauză a Convenției condamnă „violența psihologică”, definită ca și „afectarea gravă a integrității psihologice a unei persoane prin constrângere sau amenințări.”

Cu toate acestea, în ciuda numeroaselor angajamente internaționale, limbajul discriminatoriu continuă să fie folosit în Parlamentele statelor membre OSCE, parlamentarii fiind de prea puține ori sancționați pentru folosirea unui asemenea limbaj. Raportul Uniunii Interparlamentare (IPU) avertizează asupra cazurilor de hărțuire sexuală cu implicarea parlamentarilor, cazuri care rar sunt pedepsite, fiind invocată imunitatea parlamentară.⁸⁷

Alături de respectarea regulilor non-discriminatorii este important să folosim egalitatea de gen în cadrul Codurilor de conduită. Raportul IPU deplânge faptul că egalitatea de gen este rar menționată în Codurile de conduită, deși problemele de gen pot fi relevante pentru acest subiect. Spre exemplu, regulile privind prezența la lucrările Parlamentului trebuie să țină cont de nevoile diferite ale persoanelor. Așa cum reiese dintr-un material recent apărut la solicitarea ODIHR, *Egalitatea de gen în funcțiile alese: Un plan de acțiune în șase pași*: „nu este suficient să atragem mai mulți candidați femei în funcțiile publice alese dacă regulile și procedurile organismelor democratice se fac în funcție de gen, împiedicând femeile să funcționeze eficient în calitate de reprezentanți aleși. Astfel, este important să încurajăm aplicarea regulilor și procedurilor privind egalitatea de gen în cadrul organismelor alese atât prin intermediul integrării politicilor de gen în cadrul tuturor comisiilor parlamentare, dezbaterilor, planurilor de acțiune, rapoartelor și legislației precum și prin revizuirea condițiilor de muncă și culturilor operaționale pentru asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați”.⁸⁸

Ar fi de dorit să fie incluse reguli sau ghiduri privind ținuta vestimentară (spre exemplu: ce tip de haine ar trebui să poarte un membru al Parlamentului în cadrul instituției sau atunci când coordonează activitatea parlamentară). Acest tip de abordare poate fi considerată de unii un atentat la libertatea membrilor Parlamentului, neavând

85 Council of Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Combating Sexist Stereotypes in the Media”, 2010, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc10/edoc12267.htm>

86 Council of Europe, “Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence”, 2011, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp

87 Inter-Parliamentary Union, “Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice”, 2011, Reports and Documents. No. 65–208, p. 70, <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>

88 Norris, Pippa and Krook, Lena. Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan (Warsaw: ODIHR, 2011), p. 54, <http://www.osce.org/odihr/78432>

relevanță pentru îndeplinirea eficientă a sarcinilor de către parlamentari. Pe de altă parte, unii consideră că ar trebui menținut un nivel minim de decență în cadrul instituției. Aceste probleme pot căpăta, însă, și o conotație politică atunci când parlamentarii partidelor extremiste sau naționaliste participă la lucrările Parlamentului purtând uniforme sau simboluri cu semnificație ideologică, care pot ofensa alți parlamentari sau membrii publicului.

Codurile de conduită pot reglementa rolul parlamentarilor în calitatea lor de reprezentanți ai circumscripțiilor. Codul de conduită scoțian reglementează modalitatea de relaționare a parlamentarului cu cetățenii circumscripției reprezentate și, în mod particular, modalitatea soluționării de către legiuitor a unei petiții depusă de aceștia. Aceste reguli au rolul a îmbunătăți responsabilizarea aleșilor, prin crearea unui termen de referință în raport cu care poate fi evaluată conduita parlamentarilor. Codul de conduită maltez previne apariția conflictului de interese în cazul în care membrul Parlamentului deține și funcția de ministru, după cum urmează:

„Deși este greu să distingem activitatea unui ministru de cea a unui membru al Parlamentului, care reprezintă un anumit district și pe electorii acestuia, este de datoria ministrului să se asigure că fondurile și facilitățile Guvernului nu sunt folosite de către acesta într-o manieră iresponsabilă, atât timp cât își desfășoară îndatoririle în calitate de membru al Parlamentului. Atunci când un ministru trebuie să ia decizii care vor avea impact și asupra membrilor circumscripției sale, acesta trebuie să ia toate măsurile necesare pentru evitarea unui posibil conflict de interese.”

Codurile de conduită pot reglementa de asemenea tratamentul staff-ului parlamentar. Un bun exemplu îl constituie Codul scoțian conform căruia *„staff-ul parlamentar va trata membrii Parlamentului cu politețe și respect. Parlamentarii trebuie să manifeste aceeași considerație față de angajații instituției. Plângerile angajaților sau hărțuirea acestora, inclusiv acuzațiile de hărțuire sexuală sau orice alt comportament neadecvat din partea vreunui membru al Parlamentului, vor fi luate în serios și vor fi investigate”*.⁸⁹

Continuarea carierei după încheierea funcției publice poate avea un caracter controversat. Încă din timpul exercitării mandatului parlamentarii pot abuza de funcția publică deținută pentru favorizarea unei companii private în schimbul garantării unui viitor loc de muncă, iar odată ajunși în sectorul privat pot încerca influențarea foștilor lor colegi în beneficiul noului angajator. Trecerea cu rapiditate de la funcțiile parlamentare sau guvernamentale în sectorul afacerilor poate determina apariția conflictului de interese, abuzului de funcție, traficului de influență, speculei etc.

Unele sectoare ale industriei sunt mai vulnerabile. De obicei, foștii miniștri, funcționarii publici și parlamentarii sunt angajați în companiile care desfășoară activități în industrie, energie, transport și sănătate. Guvernul reprezintă principalul cumpărător de servicii ale acestor zone de activitate. Apariția conflictului de interese poate cauza impunerea unor restricții aspre în cazul persoanelor responsabile în aceste sectoare economice pentru protejarea intereselor publice.

⁸⁹ Scottish Code, op. cit., note 64, p. 49.

În Norvegia politicienilor le este solicitată o pauză de șase luni între terminarea mandatului și preluarea unei funcții în sectorul privat. În Serbia, Legea privind Agenția anticorupție interzice angajarea foștilor oficiali, pentru o perioadă de doi ani după terminarea mandatului, în cadrul organizațiilor care au avut legătură cu serviciul deținut anterior de aceștia (parlamentarii nu fac obiectul acestei legi). Reglementarea perioadei imediat următoare deținerii unei funcții publice are rolul de a preveni situația traficului de influență și informații și este, de obicei, destinată oficialilor publici din zona Executivului. În general, parlamentarii au un acces limitat la informații confidențiale în raport cu membrii Guvernului, fără a putea influența politicile de stat. Situațiile de risc rezidă acolo unde membrii Parlamentului dețin și funcția de Miniștri sau Președinți ai Comisiilor parlamentare, având acces la informații cu caracter privilegiat. Stabilirea unor restricții dure la angajare în sectorul privat pentru foștii oficiali publici poate determina o lipsă a personalului calificat în sectorul public. Multe state preferă introducerea în cadrul Codurilor de conduită a unor recomandări privind perioada imediat următoare încheierii funcției publice.

III. MONITORIZARE ȘI SANȚIONARE

Într-o democrație parlamentară transparentă, majoritatea parlamentarilor sunt conștienți de standardele etice pe care ar trebui să le respecte. Cu toate acestea, în orice sistem vor exista, mai mult sau mai puțin frecvent, încălcări ale regulilor ori conduite prin care se încalcă principiile etice. Prin urmare, instituțiile/structurile și procedurile sunt necesare pentru a monitoriza și a asigura respectarea standardelor conduitei parlamentare.

Există trei elemente esențiale ale acestui proces: 1) o sesizare cu privire la conduita unuia sau mai multor parlamentari; 2) o anchetă, necesară pentru a stabili situația *de facto*, respectiv dacă regulile de conduită au fost încălcate sau nu; 3) în cazul în care se constată că au avut loc abateri, impunerea de sancțiuni corespunzătoare. Aceste funcții, însă, pot fi îndeplinite de entități diferite. Acest lucru va depinde, pe de o parte de opțiunea pentru reglementarea externă în locul auto-reglementării, pe de altă parte, de scopul de a realiza o combinație a celor două sisteme. În cadrul acestor categorii există numeroase organisme care pot asigura punerea în aplicare a reglementărilor etice.

Sesizarea

Dreptul de a depune o plângere în urma căreia să fie inițiată o investigație sau anchetă poate aparține fie publicului larg, fie numai parlamentarilor, fie ambele variante. Următoarele exemple demonstrează abordări variate.

În Regatul Unit, Comisarul pentru Etică Parlamentară poate să inițieze o investigație într-o anumită problemă numai după ce primește sesizarea formală, oficială (și nu poate acționa dacă sesizarea este anonimă), deși Comisia de Etică în Viața Publică l-a investit

pe Comisar cu autoritatea de a începe o investigație *ex officio* (de exemplu, din proprie inițiativă).⁹⁰

În Congresul SUA, poate fi inițiată o anchetă numai la sesizarea unui membru al Congresului împotriva altuia sau cu consimțământul a doi dintre cei mai vârstnici membri ai Comisiei de Etică. Orice cetățean poate depune, de asemenea, o plângere la Comisia de Etică, însă, în practică, acestea ajung pe cale membrilor Congresului.

În Polonia, orice structură parlamentară sau altă entitate poate înainta o plângere Comisiei pentru Etica Deputaților. Această comisie se poate sesiza și din oficiu. Comisia va decide dacă va declanșa o anchetă în speța cu care a fost sesizată și are obligația de a-l informa pe reclamant cu privire la această decizie.

În Germania, Președintele Bundestag-ului are autoritatea de a iniția investigații în cazurile de posibile încălcări ale prevederilor Codului de Conduită.

Inițierea anchetei în urma plângerii

Din momentul înregistrării plângerii, de obicei este necesară investigarea plângerii pentru stabilirea faptelor. La înființarea structurilor/instituțiilor care vor îndeplini aceste funcții, trebuie să se ia în considerare dacă acestea vor funcționa în cadrul parlamentului (ca în sistemul de auto-reglementare) sau vor fi externe. Totodată, dacă este vorba de instituții externe parlamentului, trebuie avută în vedere relația acestora cu Parlamentul (sunt numite de Parlament, răspund în fața acestuia ori sunt total independente).

În sistemul de auto-reglementare, parlamentele dețin controlul privind modalitățile de aplicare a sancțiunilor, prin președinte sau comisia de etică. Din punct de vedere istoric, sistemul de auto-reglementare a conduitei a fost preferat în mai multe sisteme democratice, deoarece presupunea preocupări similare cu chestiunile legate de imunitatea parlamentară. Se considera că, în acest mod, Parlamentul va putea fi cu adevărat liber să examineze și să critice activitatea altor instituții ale statului.

Auto-reglementare	Co-reglementare	Reglementare externă
Parlamentul monitorizează aplicarea Codului de Conduită, dezbate acuzațiile de încălcare a normelor și recomandă cum și când trebuie aplicate sancțiuni.	Sistem hibrid, în care Parlamentul deține anumite atribute ale auto-reglementării, simultan cu introducerea unor elemente de reglementare externă.	Monitorizează aplicarea normelor de conduită, dezbate încălcările și recomandă sancțiuni.
Provinciile canadiene Polonia Irlanda	Regatul Unit Franța	SUA Serbia

90 House of Commons, "Power of the Parliamentary Commissioner for Standards to initiate investigations", 2010, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm> . Also House of Commons, Commissioner for Standards, "Procedural Note: Procedure for Inquiries", 2 012, http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf

Multe dintre statele chestionate în acest raport au înființat comisii permanente care să investigheze și să decidă în cazurile legate de etica parlamentară (Grecia, Estonia, Macedonia, Slovacia și Slovenia). Recent, în ianuarie 2012, Duma de Stat din Rusia a adoptat o rezoluție de înființare a Comisiei de etică pentru deputați.⁹¹ Altă soluție des întâlnită este însărcinarea Președintelui Camerei cu soluționarea unor probleme minore – conduita în parlament, folosirea unui limbaj neadecvat, nerespectarea regulamentului intern – și a unei comisii specifice, în cazul unor fapte mai grave. De exemplu, Președintele Bundestag-ului german este însărcinat cu investigarea cazurilor de nedepunere a declarațiilor de avere și interese, prezentând speța în plen ca acesta să decidă pentru acțiuni ulterioare.

Auto-reglementarea este de dorit în acele sisteme în care Executivul are tendința de a domina Parlamentul. Totuși, aceasta nu poate funcționa dacă nu există încredere publică în mecanismul de auto-reglementare, în ciuda inerentelor conflicte de interese. Acele structuri din cadrul Parlamentului, responsabile cu reglementarea conduitei, trebuie să aibă și voința de a observa, în mod imparțial, conduita colegilor lor sau a staff-ului acestora.⁹² OECD recomandă ca auto-reglementarea să fie însoțită de o „reală transparență” și de o „experiență îndelungată de practică democratică în alegeri libere și corecte”.⁹³ Acestea implică în mod categoric o auto-reglementare pură, efectivă și de încredere în contextul unei tradiții democratice stabile, consolidate, cu declarații de avere transparente, cu un sistem electoral corect și, pe bază de argumente, cu o mass-media liberă care joacă un rol important în scoaterea la iveală a încălcării normelor de conduită. Cu toate acestea, recent, în anumite țări, serioase scandaluri au condus la renunțarea la auto-reglementare.

Adunarea Parlamentară a OSCE, de asemenea, pare a-și fi mutat preferința către organisme de reglementare externe. În anul 2006, Adunarea a recomandat ca statele să participe la înființarea unui „Birou de standarde publice căruia să îi fie înaintate sesizări privind încălcarea standardelor de către parlamentari și staff-ul acestora”. Aceste instituții pot fi specializate în conduita parlamentară, așa cum există în SUA Biroul de Etică al Congresului, ori pot fi agenții generale anti-corupție cu rolul de monitoriza conduita în orice funcție publică. OECD a susținut, de asemenea, că, în problema specifică de aplicare a normelor referitoare la declarațiile de avere, organismele specializate centralizate sunt mai potrivite pentru democrațiile emergente, deoarece ele facilitează o mai mare sistematizare și profesionalizare.

Instituțiile externe de reglementare par a avea mai multă legitimitate decât organismele auto-regulatoare, însă există dileme cu privire la autoritatea în fața căreia răspund aceste instituții externe. Dacă o asemenea instituție este subordonată Executivului sau chiar are anumite competențe judiciare, acest lucru încalcă principiul separației puterilor în stat și interferează cu suveranitatea Parlamentului. Investirea unei instituții externe cu asemenea competențe ar putea avea ca rezultat și descurajarea

91 <http://www.duma.gov.ru/structure/committees/136161> <http://www.gazeta.ru/parliament/info/laws/12832.shtml>
http://www.ng.ru/style/2011-04-05/16_duma_codex.html.

92 Thompson, Dennis F., *Political Ethics and Public Office* (Cambridge: Harvard University Press, 1987), cited in National Democratic Institute, “Legislative Ethics: a Comparative Analysis”, Legislative Research Series Paper #4, Washington DC, 1999, p. 20, http://www.accessdemocracy.org/files/026_www_legethics.pdf

93 OECD Asset Declarations, op. cit., note 9, pp.13–14.

parlamentarilor în asumarea răspunderii față de propria lor conduită. Manualul WFD-GOPAC argumenta că, într-un sistem cu reglementare pur externă, „există, în rândul parlamentarilor, un ușor sentiment de proprietate asupra regulilor și principiilor de conduită”.

O modalitate de a deține anumite beneficii ale auto-reglementării, simultan cu reglementarea externă, în scopul sporirii încrederii publice, este alegerea unui sistem hibrid, în care anumite elemente ale procesului sunt coordonate de organisme parlamentare – Președintele, o comisie permanentă sau o comisie ad-hoc – iar alte elemente de o instituție externă. De exemplu, în Marea Britanie există o comisie permanentă internă, Comisia pentru Standarde și Privilegii, dar și un comisar extern, Comisarul pentru Standarde. Inițial, plângerea se înaintează Comisarului, care conduce investigația și raportează rezultatul acesteia comisiei parlamentare speciale. Separarea atribuțiilor de investigație și a celor de decizie respectă dreptul persoanei la o judecată corectă.

Cu toate acestea, deși ancheta se desfășoară pe plan extern, Parlamentul Regatului Unit păstrează controlul asupra procesului în mai multe moduri. În primul rând, Parlamentul numește Comisarul. Acesta datorează, astfel poziția sa, Camerei Comunelor, care i-ar putea influența, fără îndoială, deciziile. În al doilea rând, Comisarul raportează constatările sale Comisiei, și numai această comisie va raporta mai departe Camerei și va recomanda sancțiuni. În al treilea rând, comisia poate face abstracție de raportul Comisarului sau poate, pur și simplu, să deruleze propria investigație. În acest mod, prerogativa este încă ferm deținută de Parlament.

Mandatul Comisarului francez pentru standarde și etică

Adunarea Națională a Franței a numit recent primul său „deontolog” independent, respectiv Comisarul pentru Standarde Etice, însărcinat cu asigurarea respectării principiilor prevăzute în Codul Deontologic al membrilor Adunării Naționale. Comisarul este numit de Biroul Adunării Naționale, în calitate sa de organism executiv de conducere a Camerei, compus din Președintele Adunării, 6 vicepreședinți, 3 chestori și 12 secretari; deciziile acestuia se iau cu 3/5 voturi, plus sprijinul a cel puțin unuia dintre partidele de opoziție.⁹⁴

Comisarul are ca atribuții: colectarea și arhivarea declarațiilor de interes ale membrilor Parlamentului; consilierea, în mod confidențial, a parlamentarilor, cu privire la principiile de etică prevăzute în Cod; întocmirea unui raport anual în care sunt prevăzute recomandări privind mai buna aplicare și respectare a Codului. Comisarul poate fi însărcinat, ocazional, cu întocmirea unor studii generale pe teme de etică. De asemenea, acesta este obligat la confidențialitate, sub sancțiunea urmării penale, în conformitate cu prevederile Codului penal.

Statele Unite ale Americii, de asemenea, au schimbat, în anii recentți, opțiunea pentru auto-reglementare. Supravegherea respectării Codului de conduită revine Legislativului, prin Comisia de Etică, compusă din 10 membri. Aceștia monitorizează și pot recomanda sancțiuni, deși decizia finală aparține Congresului în ședință plenară. Cu toate acestea, în 2008, a fost înființată o agenție independentă și neutră: Biroul de etică a

94 http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/decision_bureau_deontologie.pdf

membrilor Congresului (*Office of Congressional Ethics-OCE*). Acesta este condus de un consiliu format din 8 membri, toți cetățeni privați, iar membrii Congresului nu pot face parte din acest consiliu de conducere. OCE are misiunea de a ancheta cazurile de încălcare a prevederilor Codului, iar în cazurile serioase, pe baza unor motive temeinice, pot sesiza comisiile permanente ale Camerei.⁹⁵

În scopul de a-și câștiga și menține legitimitatea, compoziția comisiei de etică trebuie să fie reprezentativă pentru parlament, în termenii echilibrului politic, etnic și de gen, iar membrii săi trebuie să fie numiți într-o manieră transparentă și corectă. O nouă inițiativă în Marea Britanie aduce cu sine numirea membrilor din rândul publicului, „membri laici”, în cadrul Comisiei pentru Standarde și Privilegii. Acest lucru ar putea ridica preocupări, precum aceea că auto-reglementarea presupune conflicte de interese inerente și că Parlamentul pierde uneori legătura cu cetățenii și cu așteptările acestora. Cu toate acestea, se ridică, totodată, problema modului în care sunt numiți acești membri din public, ce aptitudini sunt necesare pentru aceste poziții și care ar trebui să fie gradul de intervenție al acestora, în special în ceea ce privește confidențialitatea și imunitatea.

Conducerea unei asemenea comisii trebuie să impună întregului Parlament principiul confidențialității. Deseori, aceste comisii sunt conduse de un membru al opoziției, lucru care conduce la controverse într-o societate cu o cultură politică puternic contradictorie sau cu o elită politică divizată. În Sejm-ul polonez, imparțialitatea este asigurată prin rotația membrilor, respectiv schimbarea președintelui și a vicepreședintelui Comisiei de etică la fiecare 3 luni, cu alți membri componenți ai comisiei.

Protecția în timpul unei anchete

Prelucrarea sesizărilor este un proces pe parcursul căruia apar probleme extrem de sensibile; entitățile și persoanele responsabile de acest proces ar trebui să aibă în vedere prejudiciul potențial care poate fi adus reputației sau carierelor celor implicați. Acuzațiile înseși privind abaterile de la conduită ar putea pune capăt carierei unui adversar, chiar dacă nu se dovedește, în cele din urmă, niciun fundament al plângerii. Este, prin urmare, important să se respecte drepturile acuzatului. Un parlamentar trebuie să fie informat, într-o anumită perioadă de timp, dacă este depusă împotriva lui o plângere și, totodată, trebuie să i se acorde timp pentru a răspunde înainte de inițierea unei anchete preliminare.

Parlamentarii trebuie să aibă dreptul de a solicita consultanță juridică, de a-și construi

apărarea și de a se angaja într-un drept de apel, iar o analiză atentă ar trebui să se acorde modului în care se vor realiza acestea. De exemplu, în Germania, o persoană poate furniza argumente în apărarea sa numai în scris, pentru a înlătura riscul dezvoltării speței în mass-media.

Regulile privind depunerea sesizărilor trebuie să țină seama, de asemenea, de drepturile parlamentarilor. Dacă plângerile sunt făcute imediat, înainte de demararea unei

⁹⁵ <http://oce.house.gov/about.html> and <http://oce.house.gov/process.html>

anchete care să stabilească dacă plângerea se susține sau nu, există riscul ca sesizarea să fie folosită ca un instrument politic, care ar putea denigra un deputat sau i-ar putea afecta cariera, chiar dacă în final nu sunt găsite dovezi. O soluție ar fi publicarea raportului după ce a fost luată o decizie. O altă variantă o constituie publicarea în detaliu a plângerii numai în cazul în care rezultatul anchetei constată dovezi, numai atunci când rezultatul acestei anchete nu mai poate fi contestat, dar și în cazul în care este vorba de abateri ușoare de la conduită. Un expert în standarde parlamentare din Marea Britanie a reamintit că, atunci când Camera Comunelor a introdus pentru prima dată procedura înaintării de sesizări Comisarului pentru standarde, sistemul a fost inițial asaltat de sesizări reciproce din partea parlamentarilor din partide adverse, care au încercat să se denigreze unii pe ceilalți. Ca rezultat, s-a stabilit prezentarea unui raport al anchetei de către Comisar, dacă există dovezi temeinice de încălcare a regulilor de conduită.

Există riscul, de asemenea, ca persoana reclamată să se răzbune pe reclamant. Din acest punct de vedere, ar apărea necesitatea ca reclamanții să fie protejați, garantându-li-se anonimatul. În schimb, procesul ar putea deveni vulnerabil la denigrări și acuzații politice, prin reducerea costurilor pe care le ridică plângerile nejustificate. La elaborarea normelor de conduită parlamentară ar trebui să se aibă în vedere și faptul că deciziile cu privire la abaterile sesizate pot provoca reacții contradictorii din partea grupurilor politice parlamentare, care ar putea conduce speța până în fața instanțelor de drept comun sau chiar în fața Curții Europene a Drepturilor Omului.

În situațiile în care se constată încălcări evidente ale conduitei, publicitatea cazului este adesea privită atât ca o componentă importantă a răspunderii, cât și ca o sancțiune. Publicitatea speței permite alegătorilor să judece faptele și să-și construiască opțiunea pentru viitoarele alegeri, iar teama de a pierde mandatul poate acționa ca un puternic factor descurajator pentru parlamentari. Procedurile transparente vor ajuta, de asemenea, la clădirea încrederii în sistemul reglementării standardelor etice parlamentare.

Protecția drepturilor parlamentarilor împotriva cărora s-a depus plângere

Exemplul Poloniei

Comisia de etică a Sejm-ului polonez are următoarele obligații: să aducă de îndată la cunoștința membrilor comisiei și a parlamentarilor afectați orice plângere; să informeze cine a făcut plângerea, indiferent dacă sesizării i se va da curs sau nu; să informeze parlamentarul care este subiectul reclamației la momentul și în locul în care va hotărî comisia; să informeze despre obiectul plângerii, dacă aceasta este respinsă. Mai mult, deputatul reclamat are dreptul de a-și exprima verbal opinia sa în fața comisiei, în legătură cu chestiunea sesizată. În cazul în care există îndoieli cu privire la declarația sa de avere, deputatului i se va solicita să prezinte explicații, în scris sau oral, în termen de 30 zile.

Exemplul Marii Britanii

În Marea Britanie, Comisia comună pentru privilegii parlamentare a elaborat norme orientative privind soluționarea cauzelor în care s-au făcut acuzații foarte grave:

„La rezolvarea în special a cazurilor grave, considerăm esențial pentru comisiile de etică ale ambelor Camere să urmeze proceduri care să ofere garanții cel puțin la fel de riguroase ca cele oferite de instanțele de judecată și de organismele profesionale disciplinare. La acest nivel, ca cerințe minime de echitate, se solicită parlamentarului acuzat: o declarație promptă și clară despre acuzațiile aduse; oportunitatea adecvată de a beneficia de consiliere și asistență juridică pe parcursul procedurii; oportunitatea de a fi audiat; oportunitatea de a aduce martori relevanți în timp util; oportunitatea de a examina alți martori; oportunitatea de a participa la ședințele în care sunt prezentate probe și a primi copii ale actelor doveditoare. În determinarea vinovăției sau nevinovăției, criteriul aplicabil oricărei etape trebuie să fie cel puțin acela că fapta este dovedită pe baza cântăririi probabilităților.”⁹⁶

Regulile privind declarațiile de avere și interese

Numeroși analiști au argumentat că Registrul declarațiilor de avere și interese poate avea un rol efectiv în reducerea conflictelor de interese numai în prezența unor mecanisme puternice care să instituie obligația depunerii acestor declarații și care să verifice corectitudinea informațiilor. Deși în multe țări se prevede prin lege obligația depunerii declarațiilor de avere și interese, în practică instituțiile responsabile cu primirea și verificarea declarațiilor oficialilor uneori nu au capacitatea de a le verifica.⁹⁷

Există păreri potrivit cărora declarațiile de avere nu pot fi verificate decât de entități care au capacitatea legală și instituțională de a face acest lucru și de a desfășura anchete. În Grecia și România, de exemplu, informațiile furnizate în declarațiile de avere sunt confruntate cu cele din fișa fiscală. În România, declarațiile de avere, care sunt obligatorii pentru un foarte larg grup de oficiali politici, inclusiv parlamentari și aleși locali, pot fi verificate prin confruntare cu cărțile funciare, registrul auto, registrul imobiliar și alte registre de proprietate autorizate.

Sancțiunile pentru abateri

Sancțiunile reprezintă o parte integrantă semnificativă a reglementării și a legitimității, în ansamblu, a sistemului parlamentar, iar pentru diferite contexte constituționale sancțiunile sunt, corespunzător, diferite. De exemplu, în cadrul Parlamentului European nu este posibilă o sancționare strictă, deoarece acțiunea trebuie pusă în mișcare în parlamentul național al parlamentarului respectiv, în baza prevederilor legislației naționale. De aceea, potrivit afirmației unui parlamentar european, „sancțiunea electoratului este cea mai mare sancțiune posibilă”.

În cele mai multe state participante la raport, sistemele de disciplină parlamentară includ o gamă largă de sancțiuni, de la simpla „dezaprobare publică”, de la amendă și suspendare temporară a mandatului (cu pierderea veniturilor), până la ultima sancțiune

⁹⁶ House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, “First Report”, para. 281, 1999,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>

⁹⁷ Transparency International, “EU Anti-Corruption Requirements: Measuring Progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey”, 2011, [http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf)

politică, aceea de pierdere a mandatului. Desigur, în cazul încălcării legii, există răspunderea civilă sau penală. Multe dintre sancțiunile ușoare pot fi considerate „reputaționale”, fiind acelea care afectează reputația și imaginea publică personale sau de partid. În mod tradițional, aceste sancțiuni au îmbrăcat forma avertismentului, notificării publice sau mustrării.

Severitatea sancțiunilor diferă după gradul de severitate și numărul abaterilor săvârșite. În anumite cazuri, urmărirea penală se poate desfășura în paralel cu procedurile disciplinare sau se poate pune în mișcare dacă procedurile disciplinare descoperă dovezi ale săvârșirii unei infracțiuni.

În Franța, cea mai ușoară sancțiune este mustrarea, urmată de alte sancțiuni mare aspre, inclusiv reducerea corespunzătoare a salariului și suspendarea temporară pentru acei membri care se află la a doua abatere sau au insultat alți demnitari, precum Prim-ministrul sau membri ai Guvernului. Este permis parlamentarului căruia i se aplică măsura disciplinară să se apere personal.

În Polonia, atunci când Comisia de Etică a Sejm-ului constată încălcarea Codului de etică, poate impune ca măsuri disciplinare avertismentul sau mustrarea. Deputatul în cauză este informat în scris. Dacă acesta nu înregistrează imediat o contestație sau aceasta i se refuză, decizia Comisiei se publică în gazeta oficială.

În Bundestag-ul german, unui membru care încalcă regulile procedurale în timpul dezbaterilor i se poate ridica dreptul de a vorbi, poate fi nominalizat de Președinte sau i se poate retrage dreptul la speech pentru o anumită ședință. Pentru abateri mai grave, un parlamentar poate fi exclus temporar de la ședințe sau amendat cu până la 2.000 euro. Similar, există sancțiuni pentru încălcarea regulilor privind declarațiile de interese: de la un simplu avertisment până la amendă în valoare de până la 6 remunerații lunare.

Pentru încălcarea prevederilor referitoare la declarațiile de avere, în carul statelor OSCE există o varietate de sancțiuni. În Italia, nedepunderea declarației de interese poate declanșa urmărirea penală, în timp ce în Georgia depunerea unei declarații de avere incomplete reprezintă infracțiune. Cu toate acestea, în Marea Britanie, membrii care omit să depună declarațiile de interese sunt obligați, de obicei, să-și ceară scuze în fața Camerei Comunelor. În Suedia, acești parlamentari sunt nominalizați în ședință plenară.

Bucurându-se de un statut special de membru al Parlamentului și de protecție constituțională, impunerea unor sancțiuni severe reprezintă o chestiune sensibilă. De exemplu, suspendarea temporară din Cameră, măsură relativ comună (Bulgaria, Canada, Danemarca, Grecia, Finlanda, Irlanda, Italia), interferează cu atributul parlamentarului de a reprezenta electoratul în general și circumscripția sa electorală, în special. Există riscul ca suspendarea să fie considerată drept abuz, în scopul de a denatura majoritatea naturală. Astfel, în unele țări, cum ar fi Austria, membrii suspendați păstrează dreptul de vot. Mai mult decât atât, cercetările sugerează că sancțiunile mai severe nu inspiră mai mult încrederea publică; în conformitate cu Willa Bruce⁹⁸, însăși existența unui cod de conduită este mai eficientă în construirea încrederii publice.

98 Bruce, Willa. "Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government", Public Integrity Annual, CSG & ASPA (1996), cited in Stapenhurst, Frederick and Pelizzo, Riccardo, "Legislative Ethics and Codes of Conduct", WBI Working Papers, 2004, Washington DC: World Bank Institute, p. 14.

Există o prevedere împotriva măsurii suspendării mandatului parlamentarilor, cu excepția acelor care au săvârșit o abatere gravă (Documentul OSCE privind Dimensiunea Umană, Copenhaga, 1990), care recomandă: *Candidații care obțin numărul necesar de voturi (...) își pot exercita mandatul în continuare până la final sau până la un final prevăzut de lege, în conformitate cu democrația parlamentară și cu procedurile constituționale.*⁹⁹

În Marea Britanie, în prezent, au loc dezbateri asupra unui proiect pentru introducerea sistemului de „rechemare” a unui parlamentar, potrivit căruia electoratul din circumscripția respectivă poate vota pentru revocarea mandatului. Acest sistem se aplică în SUA, Canada și alte câteva adunări regionale și locale din lume.¹⁰⁰ Totuși, cercetările efectuate sugerează că asemenea mecanisme sunt frecvent folosite în scopuri politice și pot deveni mai degrabă „instrumente-standard ale conflictelor politice”, decât măsuri excepționale.¹⁰¹

În cadrul unui sistem, procedurile de trecere de la măsuri mai ușoare la unele mai dure trebuie să fie transparente, iar cele mai severe sancțiuni trebuie să fie aplicate celor mai grave abateri. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei și Ghidul Comisiei de la Veneția privind reglementarea activității partidelor politice recomandă ca sancțiunile să fie „efective, proporționale și descurajante”.¹⁰² Mai mult, scopul reglementării trebuie să fie în primul rând constructiv, pentru a crea condiții în care conduita profesională și cea etică să apară ca o normă. Ținând cont de acestea, trebuie manifestată clemență la stabilirea de sancțiuni în orice domeniu nou de reglementare, pentru a permite membrilor să se obișnuiască cu noile proceduri. În Letonia, în primul an de la introducerea obligației depunerii declarațiilor de avere, aproape 20% dintre acestea erau incomplete. Organismele de reglementare trebuie, așadar, să fie mandatate cu atribuții de ghidare și educare, pe lângă rolul lor disciplinar.

Costurile administrative

Este dificil de cuantificat costurile pe care le presupun procedurile reglatoare ale conduitei parlamentare, atâta vreme cât numeroase agenții sunt implicate, deși costurile bugetare și cele cu staff-ul trebuie estimate atunci când se proiectează implementarea unui nou sistem de reglementare. De exemplu, în 2007, costurile totale pentru activitatea Comisiei de etică din Senatul canadian s-au ridicat la 1.037.370 dolari canadieni (aprox. 800.000 euro), din care 85% au reprezentat salariile și beneficiile angajaților. În Marea Britanie, Biroul Comisarului pentru Standarde, autoritate quasi-independentă, a costat statul, în perioada 2010-2011, aprox. 717.000 euro, din care 97,5% cheltuieli cu staff-ul (suma reprezintă 3% din bugetul anual al Camerei Comunelor).

99 OSCE, "Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE" (1990), Paragraph 7.9, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

100 Judge, David, "Recall of MPs in the UK: 'If I Were You I Wouldn't Start from Here'", Parliamentary Affairs, May 2012

101 Gilbert, C, "State Recall Movement Stands Alone in US History", Journal Sentinel, 2011; and Jackson, D., E. Thompson and G. Williams, "Recall Elections for New South Wales? Report of the Panel of Constitutional Experts", Sydney, NSW Department of Premier and Cabinet, 2011, p.22.

102 Guidelines on Political Party Regulation (Warsaw: ODIHR, 2010), p. 80, <http://www.osce.org/odihr/77812>

Imprimarea materialelor poate fi, de asemenea, foarte costisitoare și necesită o atenție specială în a aprecia dacă aceasta este necesară ori publicarea on-line este suficientă. În Marea Britanie, aproape toate costurile, în afara celor cu staff-ul, sunt costuri pentru imprimare, din care numai imprimarea anuală a Registrului declarațiilor de interese se ridică la aprox. 9.590 euro; totodată, acest Registru este permanent disponibil și actualizat on-line.

Resursele necesare funcționării unei comisii de etică sunt esențiale pentru modul în care își desfășoară activitatea și îi pot afecta, în același timp, imparțialitatea. Bugetul oricărei alte agenții în acest domeniu trebuie să fie stabil și sigur, pentru a asigura maximumul de independență, și să poată fi completat, în baza legii, și cu alte resurse publice mai ales în perioadele (rare) în care se desfășoară mai multe anchete de amploare simultan.

Încurajarea respectării normelor

Este importantă asigurarea consultanței atunci când este introdus un nou sistem de reglementare, precum și o continuă perfecționare a cesteia. Această instruire trebuie să vizeze toate grupurile care intră sub incidența noii reglementări, ca și părțile interesate care ar putea juca un rol în examinarea conduitei, precum mass-media, ONG-urile și publicul larg. Staff-ul parlamentar trebuie, de asemenea, instruit de la începutul angajării.

Noii parlamentari ar trebui să urmeze un program adecvat de instruire; aceștia provin dintr-o mare varietate de medii și pot fi obișnuiți doar cu normele de etică ale profesiei lor. Prima săptămână după validarea alegerilor este una foarte încărcată pentru majoritatea noilor aleși, dar este foarte important ca acestora să li se aducă la cunoștință despre așteptările pe care le au cetățenii de la ei și modul cum trebuie să se poarte în această nouă poziție. Formarea etică ar trebui să demonstreze de ce conduita nepotrivită poate delegitima un regim democratic, dar și să clarifice și să identifice ce reprezintă și ce nu conduita nepotrivită. Poate fi de mare ajutor îndrumarea venită din partea unui membru vechi al Parlamentului, care împărtășește din experiența sa de-a lungul anilor. Acest lucru este binevenit dacă este vorba despre o persoană respectată și carismatică, însă sfaturile pe care le oferă trebuie să fie în conformitate cu prevederile legilor și regulamentelor. Un raport recent al Parlamentului olandez subliniază beneficiile unui mentorat:

„Regulile scrise și nescrise ale jocului politic nu pot fi învățate în doar câteva luni de zile. Cu toate acestea, un sprijin acordat personal poate fi substanțial pentru noul parlamentar. Membrii experimentați, foști și prezenți, își manifestă deseori dorința de a-i îndruma pe nou-sosiții în Parlament. Contribuția lor îmbogățește, totodată, memoria colectivă a Camerei Reprezentanților”.

Pe lângă ședințele de instruire, informațiile trebuie să poată fi disponibile și pe rețeaua internă Intranet. Avantajul este că poate fi accesat de parlamentar atunci când acesta are timp și poate oferi răspunsuri rapide în rubrica specială de întrebări frecvente.

Cazul Georgiei

Experiența Georgiei oferă o importantă lecție, potrivit căreia un Cod de conduită nu cade în desuetudine. Parlamentul Georgiei a elaborat un Cod de conduită în vara anului

2004, la sugestia *Transparency International*. Președinta Parlamentului, dna.Nino Burjanadze, a salutat inițiativa și l-a desemnat pe președintele comitetului pe probleme juridice să asigure elaborarea codului în colaborare cu *Transparency International* din Georgia. S-a format un grup de lucru de 5 membri, din toate partidele reprezentate în Parlament. După dezbateri și consultări intense în cadrul grupului, dar și cu reprezentanți ONG, parlamentarii au adoptat Codul sub forma unei Declarații generale, fără caracter obligatoriu, în octombrie 2004. Marea majoritate a parlamentarilor a semnat declarația public, în cadrul unei ceremonii, iar cei care nu au putut participa, au semnat Declarația câteva zile mai târziu.

Totuși, în ciuda startului promițător, Codul nu a fost folosit, iar după alegerile din 2008, noilor aleși nu li s-a cerut să semneze Declarația privind Codul de conduită. Mai mult, existența Codului nu a prevenit apariția unor probleme de etică și nici nu a constituit un mijloc de disciplinare a parlamentarilor.

Codul ar fi putut deveni mai eficient dacă ar fi fost inclus în Regulamentul Camerei sau dacă s-ar fi înființat în cadrul Parlamentului un Ombudsman de etică parlamentară – două dintre propunerile care au fost făcute la momentul elaborării proiectului. Unii parlamentari au afirmat că existența Codului a fost uitată deoarece acesta a fost adoptat cu forță juridică declarativă și nu obligatorie, în timp ce alte măsuri referitoare la etica parlamentară care existau anterior Codului erau cuprinse într-un act normativ. Într-adevăr, Regulamentul Parlamentului georgian conține prevederi detaliate referitoare la conduită și sunt însoțite de mecanisme de monitorizare și aplicare. Cu toate acestea, Codul de etică din 2004 nu a fost luat în considerare după alegerile parlamentare din 2008. În prezent, Parlamentul georgian lucrează la identificarea unor metode de revigorare a acestui Cod.

Unele sisteme oferă parlamentarilor servicii de consultanță. În Canada, Comisarul pentru etică și conflicte de interese este mandatat să ofere consiliere, păstrând confidențialitatea, cu privire la prevederile Legii privind conflictele de interese și ale Codului de etică, pe lângă atribuțiile sale de anchetare în cazul abaterilor. Comisarul este, de asemenea, autorizat să furnizeze informații confidențiale Prim-ministrului cu privire la conflictele de interese sau la probleme de etică. Comisia irlandeză pentru standarde în funcția publică are, de asemenea, atribuții de consiliere și orientare.

În alte sisteme, membrii Parlamentului sunt obligați să solicite consultanță. Membrii Bundestag-ului german, de exemplu, au această obligație în orice „situație neclară” privind obligațiile pe care le au. Astfel, parlamentarilor li se poate oferi automat consultanță sau pot fi încurajați să solicite singuri acest lucru. Organismul care oferă consultanță poate să joace un rol și în cazul revizuirii prevederilor Codului, având expertiza să recomande care prevederi nu sunt foarte clare și care prevederi sunt mai dificil de respectat. Totuși, solicitarea consilierii unui organism care derulează anchete poate fi inconfortabilă pentru anumite persoane. Libertatea informației, consacrată prin lege, poate să inhibe parlamentarul să adreseze anumite întrebări, acesta temându-se că aceste întrebări vor apărea mai târziu în mass-media.

Informațiile generale despre cadrul legal trebuie să fie făcute publice într-o manieră ușor de înțeles și în forme accesibile. Mai mult, discuțiile pe dileme de etică și pe tema modificării anumitor prevederi trebuie să fie incluse în activitățile parlamentare educative și de informare prin întâlniri cu publicul, societatea civilă. Studenți și mass-media. Mai mult, asemenea activități sporesc conștientizarea de către public a ceea ce presupune un mandat parlamentar.

Cazul Letoniei

În anul 2004, în Letonia, la solicitarea Parlamentului, Centrul pentru Politici Publice „Providus” a elaborat un proiect al Codului de conduită. Totodată, propunerea nu a fost integral inclusă în documentul final. ONG-ul a continuat să joace un rol important în monitorizarea respectării prevederilor Codului. În raportul său din 2007, bazat pe monitorizarea dezbaterilor parlamentare din acel an, s-a constatat că:

„Parlamentarii continuă să folosească un limbaj care contravine prevederilor 7 și 8 ale Codului de etică. Numeroase astfel de încălcări au avut loc în cadrul ședințelor plenare. Cele mai multe încălcări ale Codului au fost: folosirea limbajului vulgar pentru a discredita discursul unui oponent, folosirea unui limbaj calomnios sau a unor declarații calomnioase pentru a discredita un oponent și, în final, folosirea de atacuri la persoană împotriva altor vorbitori”.

Actualizarea și revizuirea normelor de conduită

Standardele etice evoluează și se schimbă implicit în timp, după cum normele parlamentare și așteptările publicului se modifică o dată cu apariția de noi probleme. Ca urmare, sistemele de reglementare a eticii trebuie să poată fi adaptate. Un Cod nu va reprezenta niciodată un document finalizat, ci rămâne permanent în lucru. Un parlamentar canadian¹⁰³ susținea:

„Dorim să reamintim senatorilor un lucru de care Comisia a fost conștientă de la început: Codul de etică și conflicte de interese al senatorilor se află în lucru. Este un Cod care ne privește pe noi și numai timpul și experiența ne vor arăta dacă prevederile conținute în acest proiect sunt cele mai bune variante”.

Chiar și în sistemele cu tradiție, precum Parlamentul de la Westminster, s-au adoptat măsuri fundamentale, în anii recenți, în ceea ce privește mandatul parlamentar. În anii 60-70, parlamentari cu circumscripțiile în Anglia de Nord și Scoția aveau reședința de bază în Londra. Este de așteptat ca parlamentarii să se afle în fiecare vineri și în majoritatea week-end-urilor în circumscripții, chiar și în timpul sesiunilor parlamentare. Acest lucru are implicații majore, precum constituirea unei indemnizații adecvate pentru călătorie sau cazare. În țările aflate în curs de tranziție sau democratizare este foarte probabil ca rolul parlamentului să suporte schimbări într-un timp scurt. Asemenea schimbări nasc dileme privind alte poziții pe care le poate deține un parlamentar și veniturile acestuia din alte surse, pe lângă indemnizația de parlamentar.

Aceste aspecte evidențiază importanța existenței unor proceduri care să permită monitorizarea și modificarea cadrului legal. Schimbările trebuie să presupună discuții și consultări deschise cu toate părțile interesate și să asigure sentimentul că parlamentarilor le aparține întreg acest proces.

103 Third Report of the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, the Honourable Senator David Smith, former Chair, and the Honourable Senator John Lynch-Staunton, former Deputy Chair, May 11, 2005. Quoted in Canadian Senate, Ethics Officer, “Annual Report of the Senate Ethics Officer 2006–2007”, (Ottawa: 2007), p. 24, <http://sen.parl.gc.ca/seocse/PDF/AnnualRep0607-e.pdf>

Întrebări care trebuie luate în considerare în procesul de implementare:

- Ce fonduri sunt disponibile pentru a fi alocate procesului de reglementare a conduitei?
- Noul sistem va include instruirea parlamentarilor și a staff-ului lor?
- Consilierea confidențială va fi disponibilă pentru parlamentari și staff-ul lor?
- Care sunt cele mai adecvate modalități de informare a mass-media, ONG-urilor și publicului larg privind regulile de conduită?
- Cum permite sistemul inovația și reforma normelor și aplicării acestora?

CONCLUZII

Toate Parlamentele din regiunea OSCE pot beneficia de revizuirea și reforma modului în care se reglementează standardele profesionale și etice. Ca reprezentanți aleși, parlamentarii sunt piatra de temelie a democrațiilor noastre. Cu toate acestea, în întreaga regiune OSCE, Parlamentele pot pierde din credibilitate și pot deteriora încrederea în instituțiile democratice în urma scandalurilor. Aceste scandaluri nu numai că îngreunează și activitatea celor mai mulți parlamentari cu o bună conduită etică și profesională, dar fac aproape imposibil accesul elitelor, în general, în politică. Revizuirea și reformarea standardelor pot restabili încrederea în instituția Parlamentului și pot duce la creșterea vizibilității profilului etic și profesional al parlamentarului. Reforma standardelor parlamentare reprezintă și o oportunitate excelentă de dezbateri publice pe tema a ceea ce poate și ce trebuie să facă alesul ca să-și reprezinte mai bine alegătorii.

Standardele etice și profesionale pentru parlamentari nu reprezintă un lux. Aceștia au obligații profesionale solicitante și se confruntă deseori cu lipsa de timp și de putere. Uneori sacrifică o parte din viața personală pentru a servi interesului public, într-un mediu extrem de politizat. Normele și reglementările trebuie să-l ajute pe parlamentar să-și îndeplinească misiunea și să mențină independența Parlamentului față de alte instituții. Câtă vreme aceste norme nu afectează viața privată a parlamentarului, ele reprezintă instrumente esențiale de securitate în fața abuzului de putere în scopuri politice. Pentru a menține funcțional Codul de etică, de la o legislatură la alta, este necesar să fie susținute procesele de revizuire și reformă ale tuturor standardelor etice.

Există șase pași pe calea reformei standardelor etice parlamentare:

1. Evaluarea reglementărilor existente și a riscurilor. Legiuitorul va trebui, pentru început, să evalueze normele existente, prevăzute în Constituție, legi și regulamente. Apoi trebuie să identifice care sunt cele mai grave probleme și cele mai mari riscuri, în vederea elaborării unor norme care să le reducă. De asemenea, trebuie studiată experiența altor țări în acest domeniu. Orice grup de lucru înființat trebuie să fie alcătuit din membri selectați în mod corect și transparent și să constituie, în același timp, un model de transparență în activitatea desfășurată și în susținerea intereselor speciale ale membrilor grupului.

2. Inițierea unei consultări în scopul elaborării unui document. Reforma eticii parlamentare trebuie să se bazeze pe un proces de amplă consultare, incluzând

parlamentari, staff parlamentar, partide politice, mass-media și societatea civilă. Consultările extinse pot ajuta la stabilirea unor așteptări echilibrate, rezonabile ale electoratului de la conduita parlamentarilor și la creșterea transparenței și participării prin forumuri on-line. Consultarea ar trebui să fie direcționată în vederea realizării unui document care să stabilească valori comune. Consultarea publică va ajuta la încadrarea legală a oricărei modificări ulterioare la normele de conduită.

3. Reforma normelor și standardelor etice. Atunci când pașii 1 și 2 se dovedesc slabi în aplicarea standardelor, se impune inițierea unui proces de reformă. Acesta poate viza diferite domenii, precum: declarațiile de avere și interese; cheltuieli și indemnizații; relațiile cu grupurile de *lobby*; conduita în Cameră, inclusiv limbajul; egalitatea de gen; toleranța și non-discriminarea; participarea la ședințe și regulile de vot; folosirea sau folosirea nepotrivită a timpului pentru luările de cuvânt; locul de muncă după încheierea mandatului parlamentar.

4. Reforma instituțiilor pentru monitorizare și aplicare. Este nevoie de instituții care să monitorizeze și să investigheze eventualele abateri. În funcție de punctele slabe identificate în etapele 1 și 2, aceste instituții ar trebui să fie reformate în consecință. Schimbările importante trebuie să vizeze dacă funcțiile de monitorizare și de aplicare ar trebui să fie concentrate în Parlament sau într-un organism extern și dacă instituțiile existente au suficientă putere și independență a-și îndeplini atribuțiile în mod eficient.

4. Oferirea de servicii de consultanță, instruire și sprijin pentru parlamentari. Membrii Parlamentului au permanentă nevoie de consiliere privind noile reguli și standarde, pe întreg parcursul mandatului, și trebuie să primească periodic instruirii în problemele sensibile de etică. În același timp, publicul, mass-media și societatea civilă trebuie să fie informate cu privire reformarea standardelor și normelor de conduită parlamentară. Într-adevăr, acest lucru ar trebui să presupună o analiză atentă a activităților parlamentare și a parlamentarilor din partea comunității publice, care să reprezinte o luptă împotriva conduitei lipsite de etică, prin prevenție.

5. Rapoartele de evaluare. La sfârșitul fiecărei legislaturi, este necesară prezentarea unui raport de evaluare a standardelor etice și impactul lor asupra activității parlamentarilor. Rezultatul trebuie să fie publicat într-un raport și trebuie derulată o analiză comparativă pe baza evaluărilor anterioare. Acest proces de revizuire și reformă trebuie să se repete în mod regulat. De la așteptările publicului față de conduita parlamentară și până la noile provocări apărute o dată cu trecerea timpului, trebuie să existe o revizuire frecventă și sistematică a normelor și conduită și a aplicării lor. În mod ideal, acest lucru ar trebui să fie parte integrantă a responsabilității parlamentare la începutul fiecărei legislaturi și de a asigura implementarea normelor etice pe tot parcursul acesteia. În plus, un raport de evaluare cuprinzător ar trebui elaborat și publicat la finalul fiecărei legislaturi, închizând astfel ciclul și oferind noilor aleși informații substanțiale. În acest mod, revizuirea standardelor etice va deveni instituționalizată ca o atribuție automată, necesară bunei funcționări a activității parlamentare și importantă pentru construirea încrederii publice.