

# PREVENIREA CORUPȚIEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA : ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI GRECO

Cornelia VICLEANSCHI,  
Procuratura Generală,  
procuror, șef de secție, reprezentantul  
Republica Moldova la GRECO

## SUMMARY

*On May, 5 th, 1998 the Committee of Ministers at the Council of Europe instituted the GRECO (Group of States against Corruption) in the form of the partial and broad Agreement, aimed to respect twenty principle directions to attack the corruption, approved by the Resolution 97 (24) of the Committee of Ministers of the Council of Europe of November, 6 th, 1997, as well as, to apply other adequate international juridical instruments.*

La 5 mai 1998 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a instituit GRECO (Grupul de state contra corupției) sub forma unui Acord parțial și lărgit, al cărui sarcină este de a supraveghea respectarea celor 20 de Principii directorii în combaterea corupției, aprobate prin Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri al CE din 6 noiembrie 1997, cot și de a pune în aplicare alte instrumente juridice internaționale adecvate.

Moldova a aderat la GRECO prin Legea nr. 297 din 22 iunie 2001, iar din mai 2002 reprezentantul nostru participă la lucrările acestui organism

internațional.

Care este obiectivul acestui acord?

GRECO a fost conceput de statele-membre ale Consiliului Europei în scopul căutării unor rezolvări comune ale problemelor dificile, puse de corupție și criminalitatea organizată, și ca instrument eficient cu misiunea de a controla cu ajutorul unui proces dinamic de evaluări și presiuni reciproce aplicarea în practică a instrumentelor juridice internaționale menționate.

În conformitate cu Statutul său

GRECO are drept scop de a ameliora capacitatea membrilor săi în lupta cu corupția, supraveghind ca aceștia să aplice în practică angajamentele asumate în domeniu.

Totodată, el contribuie la identificarea lacunelor și insuficiențelor din dispozitivele naționale ce vizează prevenirea și combaterea corupției, care pentru a fi depășite trebuie să fie urmate de inițierea unor reforme legislative, instituționale, precum și de implementarea unor practici diverse de contracarare a corupției.

GRECO a instituit în statutul său procedura de evaluare individuală a statelor-membre. Ea se constituie din 2 etape:

a) studiul de către un grup de experți internaționali al cadrului legal, normativ, instituțional al statului, conform ghidului, aprobat de plenara GRECO;

b) vizita de documentare a evaluatorilor-experti și a reprezentantului Secretariatului GRECO în statul evaluat pentru întreprinderi de divers nivel. Timp de o săptămână cu persoane abilitate cu funcții în procesul de prevenire și combatere a corupției.

Ca urmare a studiului și vizitei, evaluatorii întocmesc un proiect de raport, varianta finală a căruia se discută la ședințele în plen ale GRECO. Acest proiect de raport este constituit din partea descriptivă și partea analitică, urmată de recomandări. Astfel, discuțiile din ședința plenară pe marginea acestui raport sunt axate pe aceleași probleme, și au drept scop detalierea și concretizarea celor expuse în raportul evaluatorilor scoaterea în evidență a deficiențelor existente, pentru ca în ultimă instanță

statului evaluat să i se facă propuneri bine direcționate și viabile în scopul înlăturării lacunelor și insuficiențelor depistate, caracteristice acestui stat.

GRECO nu se limitează doar la constatări și recomandări pe scurt, ci dispune de un mecanism de verificare, monitorizare a nivelului de punere în aplicare de către stat a recomandărilor făcute. Astfel, după 18 luni din ziua adoptării raportului, statul este obligat să prezinte un raport de situație, adică să aducă argumente, fapte, măsuri concrete despre transpunerea în viață a celor decise de GRECO. Acest raport este de asemenea analizat de experți, discutat de către organul decizional al acestui organism, plenara GRECO, și aprobat sub forma unui raport de conformitate.

În dependență de decizia plenei, statului i se pot aplica anumite măsuri reprobatorii (inclusiv excluderea din GRECO), dacă nu s-a conformat recomandărilor făcute. În cazul în care recomandările GRECO s-au respectat doar parțial sau nu au fost deloc implementate, se numește un alt termen de prezentare a raportului de situație.

În prezent se derulează ciclul 2 de evaluare a statelor la GRECO.

Tematica evaluării este bazată pe 6 criterii din cele 20 de Principii Directorii de combatere a corupției, adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei prin Rezoluția (97) 24 din 6 noiembrie 1997, printre care detașăm:

principiul 9 – a se vedea asupra faptului că în organizarea, funcționarea și procesele decizionale ale administrațiilor publice să se țină cont de necesitatea combaterii corupției, în special, prin asigurarea unui înalt grad

de transparență compatibil cu eficiența activității lor;

principiul 10 – a se asigura ca regulile privind drepturile și obligațiile agenților publici să țină cont de exigențele combaterii corupției și să prevadă măsuri disciplinare corespunzătoare și eficiente; a favoriza în acest sens elaborarea unor instrumente potrivite, cum ar fi codurile de conduită, care ar preciza comportamentul scontat al agenților publici;

de asemenea articolele corespunzătoare (nr. 3,13, 14, 18, 19 și 23) din Convenția Europeană penală de corupție pentru statele, care au ratificat această convenție.

În perioada 3-7 aprilie 2006 în Republica Moldova s-a aflat grupul de experți ai GRECO, care au prezentat analiza stării de fapt și au făcut anumite propuneri de recomandări pentru statul nostru, care la 11 octombrie 2006 au fost discutate și recomandate de către plenara GRECO.

Evaluatorii s-au axat pe studierea complexă (cadrul legal, instituțional, aplicabilitate și implementare) a unui șir de probleme, legate de administrația publică. Scopul lor a fost nu numai de a da aprecieri pozitive, ci salutând unele acțiuni, cadrul legal, de a purcede la identificarea piedicilor, care nu permit ca legea să fie operantă sau alte lacune deficiente ce permit de a conturna legea sau folosirea unor goluri în scopuri personale.

GRECO a examinat următoarele părți care, în opinia lor, ar putea servi drept stăvilă în calea răspunderii corupției.

Acestea sunt:

- \* transparență în activitatea

administrației publice (accesul la informație, participarea sau publicarea deciziilor, consultarea populației);

- \* selectarea, pregătirea profesională, evaluarea profesională a funcționarilor publici, (încadrarea prin concurs, proceduri distincte de evaluare și promovare a funcționarului public, stabilitatea funcției, formarea continuă, rotația cadrelor, depolitizarea funcțiilor);

- \* conflictul de interese, incompatibilități și activități accesorii ale funcționarilor publici, (declarația de interese, rotația cadrelor);

- \* migrarea lor excesivă spre sectorul privat după demisionare sau pensionare, așa numitul „pantoflaj”;

- \* existența și respectarea codului de etică al funcționarului public, (respectarea, studierea, sancționarea pentru nerespectarea lui, cadourile);

- \* denunțarea de către angajați a actelor de corupție și eventuala protejare a avertizorului de integritate, etc. (donneur d’alerte).

Au fost analizate anume aceste aspecte ale funcționării administrației publice, deoarece GRECO a definit anumite mecanisme, care ar putea fi eficiente în prevenirea corupției în administrația publică.

Ei au descris starea de fapt pe fiecare dintre aceste segmente; le-au supus unei analize detaliate cu înaintarea unor recomandări, scopul acoperirii aceluși gol legislativ ori instituțional sau pentru ca legea, actele normative existente să fie operante, cât și instituirea unui mecanism viabil de prevenire a corupției în administrația publică.

Care sunt aprecierile și recomandările ca urmare a acestei evaluări?

S-a constatat, că Moldova a realizat

on ultimii cincisprezece ani un număr considerabil de reforme; numeroase legi au fost adoptate on diverse domenii de activitate. Autoritățile din Moldova au depus eforturi importante on ceea ce privește reforma administrativă cu scopul eficientizării administrației, transparenței și apropierii de cetățeni. GRECO susține analiza făcută on Strategia reformei administrative centrale din 29.12.2005, care identifică problemele actuale la care autoritățile trebuie să facă față. Iată de ce punerea on aplicare a măsurilor menționate ar trebui să fie, conform recomandărilor GRECO, una dintre prioritățile strategiei și planurilor de acțiuni anticorupție. Totodată se susține necesitatea elaborării unei noi legi privind funcționarii publici, abrogându-se astfel numeroasele legi speciale existente, on care s-ar include toate preocupările on ceea ce privește prevenirea corupției, inclusiv on procedurile de recrutare, de formare, de evaluare și de disciplină ale agenților publici. A fost subliniată importanța unui control eficient și riguros asupra procesului de implementare a acestor măsuri.

GRECO remarcă on același timp că Strategia reformei administrative nu acoperă ontreg sectorul public, ci se limitează doar la administrația centrală. Mai mult ca atât, ea se concentrează asupra funcționarilor publici, pe cond normele de prevenire anticorupție ar trebui să includă toți agenții publici. On concluzie, coordonarea ontre reforma administrativă și strategia anticorupție și organele responsabile de punerea lor on aplicare ar trebui să fie mai profundă. Se menționează ca pozitiv faptul, că Planul de acțiune anti-corupție 2006

prevede realizarea unei analize a riscurilor anumitor organe centrale. Astfel de analize s-ar dovedi destul de utile on alte sectoare ale administrației, atât la nivel local, cât și on unele instituții și ontreprinderi publice. S-a menționat, de asemenea, faptul, că anume serviciile de securitate internă ale unor ministere sau serviciile de resurse umane sunt responsabile de controlul intern din cadrul administrațiilor. Conform experților străini, rezultatele acestor servicii on detectarea și semnalarea cazurilor de corupție și abuzuri nu sunt suficiente și ar putea fi ameliorate anume prin evaluarea factorilor de risc din cadrul administrației on ansamblu, prin pregătirea cadrelor și, on caz de necesitate, prin elaborarea unor directive, indicații on aceste domenii.

Strategia reformei administrării centrale menționează ca o posibilă sursă de conflict de interese faptul, că autoritățile responsabile de elaborarea politicii sunt on același timp cele responsabile de implementarea și de supravegherea lor.

Plenara GRECO a insistat asupra necesității de a lua on considerație, ca măsură de prevenire a corupției, consolidarea, lărgirea transparenței on procesul decizional de administrare. Conform evaluării GRECO, trebuie să fie schimbată atitudinea, mentalitatea, compreensiunea agenților publici vis-a-vis de funcționarea administrației pentru ca această să devină mai transparentă, mai eficace și mai responsabilă. S-a concluzionat, că Legea privind accesul la informație nu este operantă ontro-o măsură satisfăcătoare. Ei au stabilit drept cauză a acestei stări de lucruri lipsa de

delimitare normativă a actelor cu caracter confidențial sau secret, pregătirea insuficientă a funcționarilor publici privind punerea în aplicare a prevederilor acestei legi, asupra modului lor de a acționa în diverse circumstanțe, în cazuri concrete, și în dependență de specificul activității instituției. În acest sens, GRECO a recomandat completarea legislației și asigurarea implementării ei efective, consolidarea controlului asupra aplicării legilor în ceea ce privește libertatea la informație, asigurându-se agenților publici o formă corespunzătoare în aceste domenii și mărirea sancțiunilor aplicabile funcționarilor pentru încălcarea acestor prevederi.

În opinia experților, în Republica Moldova există în prezent numeroase norme în ceea ce privește conflictele de interes și incompatibilități în activitatea funcționarilor publici, unele fiind stipulate în Legea serviciului public, Legea privind prevenirea și combaterea corupției și protecționismului. Sistemul existent de declarații de patrimoniu și venituri nu este eficient, deoarece comisiile de control central și departamentale nu dispun de mijloace viabile de a demonstra eventualele bănueli de declarații false sau eventualele divergențe între patrimoniul real și cel declarat de agenți publici. Experții au salutat faptul, că autoritățile din Moldova au elaborat un proiect de lege pentru conflictele de interes, în care s-ar include dispoziții privind limitarea migrării excesive a agenților publici către sectorul privat, ceea ce lipsește în prezent. GRECO a apreciat faptul, că autoritățile sunt de asemenea conștiente de necesitatea de a pune în funcțiune un

dispozitiv viabil și fiabil pentru a permite controlul declarațiilor de patrimoniu și de interes. În concluzie, GRECO a recomandat adoptarea unei legislații corespunzătoare în ceea ce privește conflictele de interes, incluzând interzicerea migrării excesive a agenților publici în sectorul privat, cât și implementarea unui sistem eficient pentru controlul declarațiilor de patrimoniu și interese pentru agenții publici.

GRECO a constatat, că funcționarii publici au obligațiune legală, prevăzută în art. 10 al.(3) din Legea serviciului public de a declara bănueliile lor privind actele de corupție superiorului lor, dar nu este reglementat cazul, când anume șeful este obiectul acestor suspiciuni sau dacă anume el a dat un ordin, o însărcinare ilegală. Funcționarul, care nu a făcut declarațiile de rigoare, nu poartă nici o răspundere. Nu este stabilită expres nici răspunderea conducătorului, care nu a informat organele de drept despre faptele de corupție sau conexe, de care a avut cunoștință. Nu există un mecanism, nici mijloace de protejare a „persoanelor ce dau alarma”, adică avertizorilor de integritate, a celor care denunță din propria inițiativă și cu bună credință bănueliile de corupție, contra unor eventuale acțiuni de persecutare din partea șefilor. Mai mult ca atât, experții consideră, că chiar acele puține semnale, aduse de funcționari, nu sunt urmate de efecte corespunzătoare de ordin penal, administrativ sau disciplinar, ceea ce ridică problema calității examinării acestor semnale și a eficacității procedurilor. În consecință, GRECO a recomandat de a introduce reguli clare, ce ar favoriza semnalarea de către orice

agent public a cazurilor de corupție, de a stabili măsuri de protejare a acestora și de a reevalua modul de examinare a acestor semnale de corupție din cadrul administrației publice, cu scopul de a asigura aplicarea rapidă a procedurilor corespunzătoare.

On același timp, se consideră oportu-

tun de a se forma / pregăti specialiștii on ceea ce privește identificarea, semnalarea infracțiunilor de corupție și a abuzurilor asemănătoare, punându-li-se la dispoziție diferite reglementări, linii directorii, ghiduri.

Republica Moldova are doar un an

ju-mătate pentru a face față acestor sarcini de acum și se depun anumite eforturi pentru a ne conforma recomandărilor acestui forum internațional.

On acest articol am avut ca scop doar de a scoate on evidență acele deficiențe lacune din sistemul administrației publice, observate de experții internaționali, care, on opinia lor, pot frbna activitatea de prevenire a corupției printre funcționarii publici.

Aș vrea să subliniez faptul, că Guvernul a ținut cont de majoritatea acestor recomandări la elaborarea și aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale de Prevenire și Combatere a Corupției pentru perioada