

# EVALUAREA ANTICORUPȚIE A LEGILOR

PARTEA A 2-A:METODOLOGIA

Editor:

**Regional Cooperation Council**

Trg Bosne i Hercegovine 1/V,

71000 Sarajevo Bosnia și Hercegovina

Tel. +387 33 561 700, Fax. +387 33 561 701

E-mail: [rcc@rcc.int](mailto:rcc@rcc.int)

website: [www.rcc.int](http://www.rcc.int)

Autor:

**Tilman Hoppe**

Expert anti-corupție, Dr. iur., LL.M.

Traducere:

Traducere neoficială

Noiembrie, 2014

## Cuprins

1. EVALUAREA RISCULUI DE CORUPȚIE.....	5
1.1 Definiție.....	5
1.2 Domeniul de aplicare .....	5
1.3 Ierarhizarea legilor .....	7
1.4 Plasarea în timp.....	8
1.5 Sursele.....	9
1.6 Evaluarea.....	9
1.7 Raportul .....	10
1.8 Diseminarea informației .....	11
1.9 Respectarea recomandărilor.....	11
1.10 Publicitatea pe internet.....	12
2. CADRUL DE PUNERE ÎN APLICARE .....	13
2.1 Baza de reglementare.....	13
2.2 Entitatea responsabilă .....	13
2.3 Responsabilitatea pentru Metodologie.....	14
2.4 Setul de Definiții .....	15
2.5 Cooperarea cu alte autorități.....	15
2.6 Formare .....	15
2.7 Probleme conexe .....	15
2.7.1 Un proces sănătos de creare a legilor .....	16
2.7.2 Un proces transparent și participativ al creării legilor.....	16
2.7.3 Lobby.....	16
2.7.4 Finanțarea politică .....	17
2.7.5 Etica în procesul legislativ.....	17
3. PRIVIRE GENERALĂ: RISCURILE PRODUCERII ACTELOR DE CORUPȚIE DIN CAUZA REGLEMENTĂRILOR DEFECTUOASE.....	18
3.1 Definiție.....	18
3.2 Cum apar riscurile în Reglementări.....	18
3.3 Când riscurile se concretizează în acte de corupție.....	19
4. CATEGORIA DE RISC I: AMBIGUITATEA .....	20
4.1 Limbajul folosit .....	20
4.1.1 Cuvintele.....	21
4.1.2 Frazele.....	22
4.2 Coerența juridică .....	23

4.2.1 Clauzele contradictorii .....	24
4.2.2 Terminologia neunitară .....	24
4.2.3 Referințele neclare.....	24
4.2.4 Omisiunile .....	25
5. CATEGORIA DE RISC II: LIPSA UNOR METODE EFICACE DE PREVENIRE A CORUPȚIEI.....	25
5.1 Legile din dreptul public .....	27
5.1.1 Competențe .....	29
5.1.2 Puteri și resurse .....	31
5.1.3 Procedurile.....	31
5.1.4 Deciziile .....	32
5.1.5 Supravegherea .....	33
5.1.6 Sancțiunile .....	34
5.1.7 Analiza judiciară.....	34
5.1.8 Garanțiile specifice domeniului de activitate .....	35
5.2 Legile din sfera dreptului privat .....	36
6. ANEXĂ : LEGISLAȚIA DEFECTUOASĂ.....	38
7. CELE ZECE PRINCIPII ALE UNUI PROCES EFICACE DE EVALUARE A RISCULUI DE CORUPȚIE.....	40

# PARTEA A 2-A: METODOLOGIA

Secțiunea de Metodologie are patru părți principale:

- descrierea procesului de **evaluare a riscului de corupție** (Secțiunea 1);
- **cadrul** pentru punerea în aplicare a procesului de evaluare a riscului de corupție (Secțiunea 2);
- o descriere a **riscurilor** ce pot apărea ca urmare a aplicării reglementărilor anti-corupție (Secțiunile 3-5);
- o anexă cu informații despre legislația coruptă (Secțiunea 6).

Este completată în conformitate cu cele „Zece principii ale unui proces eficace de evaluare a riscului de corupție” (Secțiunea 7), care pot fi un punct de reper pentru activitățile internaționale de monitorizare.

Prezenta Metodologie este structura de bază care conține toate elementele necesare ce pot fi adaptate sau amendate pentru a îndeplini nevoile oricărei țări.

## 1. EVALUAREA RISULUI DE CORUPȚIE

Acest capitol descrie procesul de evaluare a riscului de corupție.

### 1.1 Definiție

Procesul de evaluare a riscului de corupție cu privire la legislație presupune o analiză a formei și conținutului proiectelor de lege și al legilor intrate în vigoare, pentru a identifica și a reduce la minimum riscurile generate de corupție ce pot apărea ca urmare a aplicării reglementărilor anti-corupție. Există diferiți termeni pentru a denumi această activitate, cum ar fi „experiența anti-corupție” sau „evaluarea anti-corupție”.

În prezenta Metodologie se va folosi termenul de „evaluare a riscului de corupție” pentru simplul motiv că este mai ușor de înțeles pentru cititor: este o formulare scurtă și se deosebește vizual de termenul de „anti-corupție”, care se folosește frecvent în aceleași contexte ca și „evaluare a riscului de corupție”, însă se referă la cu totul altceva.

### 1.2 Domeniul de aplicare

Evaluarea riscului de corupție ar trebui să se refere la legislație **în sensul cel mai larg posibil**.

Astfel nu numai că se elimină riscurile, chiar în domeniile care nu au o legătură strânsă cu fenomenul corupției dar sunt totuși relevante pentru lupta împotriva corupției, ci se și

promovează, ca regulă generală, procesul eficace de creare a unor legi noi. Un domeniu larg de aplicare cuprinde proiectele de legi și legile intrate în vigoare la toate nivelurile de reglementare. De fapt regulamentele sunt cele care stabilesc procedurile, onorariile și termenele limită și tot regulamentele sunt cele care concretizează puterea de decizie. Multe acte de corupție au loc în special sau numai la **nivel local**. De exemplu, locuințele sociale, asigurările sociale și achizițiile publice intră adesea în competența autorităților locale. În același timp, experiența arată că riscul apariției corupției în crearea și aplicarea reglementărilor crește odată cu apropierea de nivelul local, pe măsură ce legiuitorii locali amestecă interesele personale cu atribuțiile ce decurg din funcția publică.

**Expunerea de motive** cuprinde obiectivele și motivațiile unui proiect de lege. Trebuie să se țină seama de faptul că expunerea de motive poate avea același efect ca și reglementările în sine. De obicei instanțele fac trimiteri la aceste expuneri atunci când interpretează legea. Mai multe instanțe occidentale, inclusiv curți constituționale, recunosc că folosesc această metodă<sup>219</sup>. Prin urmare, evaluarea riscului de corupție trebuie să cuprindă și expunerea de motive. În general legile se definesc ca reglementări valabile cu privire la drepturile și/sau obligațiile unui număr imprevizibil de persoane într-un număr imprevizibil de situații. Aici se exclud **cazurile individuale** pentru care statul emite decizii de reglementare, cum ar fi licențele în telecomunicații sau aprobarea fuziunilor unor companii. Prezenta Metodologie nu se referă la cazurile individuale din două motive principale:

□ **procedura** pentru deciziile în cazurile individuale și **conținutul** unor astfel de decizii diferă foarte mult de cele ale legilor; și

□ dacă deciziile individuale au legătură cu fenomenul corupției la acel moment, ele nefacilitând acte de corupție viitoare pentru că sunt deja **rezultatul unor acte de corupție**, fie din mită sau fie din conflicte de interese, ele rareori creează condițiile necesare unor acte de corupție viitoare, adică pot rezulta în urma unor acte de corupție, dar rareori fac posibile cererile ulterioare de mită, așa cum ar permite de exemplu legislația defectuoasă. Evaluarea riscului de corupție ar trebui să se concentreze pe actele de corupție săvârșite în trecut, aceasta fiind mai degrabă atribuția organismelor de aplicare a legii care au resursele și procedurile necesare pentru a utiliza toate tipurile de probe.

**Exemplu:** *Articolul 31 din legea privind achizițiile: Funcționarii publici sau membri familiilor acestora nu pot lua parte la licitațiile organizate în domeniul în care lucrează funcționarii publici. Notă explicativă la Legea privind achizițiile: Articolul 31 nu permite funcționarilor publici și nici membrilor familiilor acestora să modifice procedurile în favoarea lor atunci când procedurile intră în competența organismului în care lucrează funcționarii publici.*

**Problemă:** *Termenul de „domeniu” folosit în Articolul 31 trebuie înțeles ca având un sens destul de larg, referindu-se la domeniul în care funcționarii publici își desfășoară activitatea (sănătate, mediu etc.) și nu trebuie interpretat ca referindu-se la competența pe care o are un singur „organism public” (după cum este acesta definit în Nota explicativă), care poate reprezenta o arie mult mai restrânsă. Când interpretează sensul termenului de „domeniu”, instanțele pot face trimitere la Nota explicativă și pot utiliza termenul în sensul „organismului public” la care lucrează funcționarul public. Evident, nu numai că trebuie să li se interzică funcționarilor publici și membrilor familiilor acestora să participe la licitațiile organizate de entitatea pentru care lucrează respectivii funcționari publici, ci trebuie să li se interzică participarea la licitații organizate și de alte instituții subordonate sau care au legătură cu instituția la care lucrează funcționarii publici, din același domeniu de activitate.*

---

<sup>219</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia nr. 323 și nr. 383 din 30 iunie 2009 a Curții Constituționale din Germania <[https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630\\_2bve000208en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html)> (în limba engleză); Holger Fleischer, "Comparative Approaches to the Use of Legislative History in Statutory Interpretation" („Abordări comparative ale utilizării istoriei legislative în interpretarea legilor”), American Journal of Comparative Law vol. 60 (2012) 401 <<http://comparativelaw.metapress.com/content/lr77m72u194t8716/>>

**Soluția:** Nota explicativă la Legea privind achizițiile: Articolul 31 interzice funcționarilor publici și membrilor familiilor acestora să modifice procedurile în favoarea lor atunci când procedurile se încadrează în domeniul de activitate al organismului public pentru care lucrează respectivii funcționari publici; astfel, interdicția cuprinde toate licitațiile de la toate organismele publice din același domeniu de activitate (sănătate, ocuparea forței de muncă etc.).

Pe de altă parte, ar putea exista riscul ca un organ administrativ de evaluare a riscului de corupție, cu acces limitat la informații operative, să exonereze părțile interesate în mod eronat.

## 1.3 Ierarhizarea legilor

### Cum se face ierarhizarea

În principiu, **toate** proiectele de lege trebuie să treacă prin procesul de evaluare a riscului de corupție. În acest caz, nu este necesar nici un criteriu de selecție a legilor.

**A doua opțiune** ca eficacitate ar fi analiza tuturor proiectelor de lege și efectuarea unei selecții a legilor intrate în vigoare, în funcție de importanță. A treia opțiune ca eficacitate ar fi aceea de a analiza numai anumite proiecte de lege și anumite legi intrate în vigoare, deși **nu se recomandă** această opțiune. Ar trebui să se recurgă la a doua și a treia opțiune numai dacă nu se poate face evaluarea tuturor legilor.

Pentru a doua și a treia opțiune, organismul responsabil de evaluarea riscului de corupție ar trebui să aleagă legile în funcție de riscurile cu privire la îndeplinirea criteriilor de mai jos, dacă asemenea riscuri există.

#### 1) Criterii generale:

- a. domenii juridice care sunt de obicei **vulnerabile** la actele de corupție, inclusiv achizițiile și finanțarea politică pentru toate țările, precum și alte domenii (în funcție de țară), cum ar fi aplicarea legii, sănătate și învățământ;
- b. legi care includ **mecanisme** vulnerabile la actele de corupție, cum ar fi acordarea unor avantaje financiare sau emiterea de permise și autorizații sau strângerea de taxe și impozite, indiferent de vulnerabilitatea respectivului domeniu juridic la actele de corupție;
- c. domenii cu un nivel ridicat de corupție, **percepută** sau **reală**, în funcție de sondajele realizate la nivel național și/sau internațional;
- d. domeniile care sunt considerate prioritare pentru reformă în **planurile naționale de acțiune** pentru combaterea corupției.

#### 2) Cazuri individuale:

- a. semnalări publicate de mass-media sau de societatea civilă cu privire la problemele generate de actele de corupție facilitate de o lege sau care au loc într-un domeniu juridic;
- b. notificare din partea altor autorități cu privire la problemele generate de actele de corupție facilitate de o lege sau săvârșite într-un domeniu juridic;
- c. donații financiare mari, motivate politic, făcute de un grup de interese care are legătură cu domeniul juridic (cum ar fi companiile producătoare și distribuitoare de energie care donează sume de bani partidelor politice aflate la guvernare înainte de adoptarea legii);
- d. un proiect de lege cu privire la care fac presiuni grupurile de interese (lobby);
- e. părțile interesate responsabile pentru un proiect de lege sunt implicate într-un conflict de interese cu privire la legea respectivă;
- f. organismele de aplicare a legii sau rapoartele întocmite de mass-media furnizează informații conform cărora o anumită lege este modificată de persoane bănuite/urmărite.

Organismul responsabil de selecția legilor trebuie să facă cel puțin o cercetare elementară pentru a stabili dacă au existat de fapt cazuri individuale. Este suficient să reacționeze la aflarea unei astfel de informații. Dreptul privat trebuie să fie supus procesului de evaluare a riscului de corupție în anumite cazuri, atunci când există riscul ca o anumită reglementare să permită săvârșirea actelor de corupție (a se vedea punctul 5.2 de mai jos), în special:

- norme de **contabilitate** și de audit pentru companii (aceste norme putând fi încălcate pentru a ascunde informația despre sumele de bani plătite ca mită);
- norme ce privesc condițiile de fond sau norme procedurale legate de transferul **bunurilor** (aceste norme putând fi încălcate pentru a confisca bunurile altcuiva).

**Planurile** referitoare la o anumită perioadă (un an, trei luni etc.) în special pentru ierarhizarea legilor intrate în vigoare trebuie să conțină o listă cu legile selectate spre analiză.

### **Cine ar trebui să se ocupe de ierarhizare**

Se pune întrebarea dacă există un singur organism central responsabil de evaluarea riscului de corupție, cum ar fi o instituție anti-corupție sau Ministerul Justiției. Toate instituțiile statului trebuie să aibă dreptul de a solicita acestui organism central să inițieze procesul de evaluare a riscului de corupție pentru un proiect de lege sau o lege intrată în vigoare. Totuși, în același timp, organismul responsabil de evaluarea riscului de corupție trebuie să aibă libertatea de a lua propriile decizii cu privire la ierarhizarea legilor suplimentare care trebuie analizate fără întârziere. Astfel, chiar dacă Ministerul responsabil de acea reglementare ar prefera să amâne sau să împiedice analiza pentru a nu atrage critici din partea opiniei publice, entitatea responsabilă de evaluarea riscului de corupție poate reacționa la orice suspiciune legată de un proiect de lege sau de o lege intrată în vigoare care ar presupune riscuri anume legate de corupție.

### **Cum se poate afla de existența proiectelor de lege**

Entitatea responsabilă de evaluarea riscului de corupție nu se poate baza pe lista proiectelor de lege înaintate Parlamentului sau pe proiectele de lege anunțate mass-mediei. Entitatea responsabilă de evaluarea riscului de corupție trebuie să se asigure că menține un contact permanent cu Ministerele și cu organismele care redactează legile, pentru a afla de existența posibilelor proiecte de lege. Contactul cu aceste entități se referă în special la Ministerul Justiției, care în cele mai multe țări este organismul executiv central care coordonează crearea legilor. O variantă a menținerii contactului ar fi organizarea de reuniuni periodice trimestriale ale unui grup de lucru format din reprezentanți ai diferitelor organisme responsabile de crearea legilor și reprezentanți ai organismului care se ocupă de procesul de evaluare a riscului de corupție.

## 1.4 Plasarea în timp

Trebuie ca activitatea de evaluare a riscului de corupție să se poată desfășura în orice etapă a procesului legislativ:

- procesul de redactare de către Ministerere sau alte organisme ale statului;
- adoptarea unei legi de către un organism al statului;
- adoptarea de către guvern;
- procesul parlamentar;
- etapa ulterioară adoptării unei legi.

Cei care alcătuiesc proiectul de lege trebuie să ia în considerare principiile incluse în evaluarea riscului de corupție pentru a nu se supune nici unui risc al producerii actelor de corupție, nici în etapa inițială a procesului legislativ. În mod normal, o analiză externă începe cu legea în



forma în care a fost adoptată de un Minister. Astfel, recomandările cu privire la evaluarea riscului de corupție se pot include în etapa inițială a procesului legislativ, când legea este încă „în construcție”. În anumite cazuri care suscită mai mult interesul, experții în evaluarea riscului de corupție trebuie să participe la grupul de lucru care redactează proiectul de lege.

Pentru a se asigura că sunt respectate toate recomandările și că toate modificările care se fac pe parcurs includ evaluarea riscului de corupție, trebuie să se repete analiza întregului proces legislativ.

## 1.5 Sursele

Sursele de informație pentru evaluarea riscului de corupție

### □ Informații juridice:

- legi/proiecte de legi;
- note explicative;
- alte legi care au legătură cu legea analizată;
- jurisprudența din domeniul vizat;
- articole de analiză a legilor cu privire la subiectul vizat;
- în anumite domenii juridice, de exemplu domeniul achizițiilor, se pot folosi standarde și linii directoare internaționale sau se poate face o comparație cu exemple din străinătate pentru a se identifica punctele de referință în verificarea existenței unui mecanism de evaluare a riscului de corupție în cadrul unei legi.

### □ Analiză funcțională:

- rapoarte despre corupție întocmite de organisme anti-corupție;
- rapoarte întocmite de curtea de conturi cu privire la pierderea suspectă a fondurilor;
- rezultate ale mecanismelor de feedback acordat de cetățeni (linii fierbinți etc.);
- rapoarte ale mass-mediei;
- cercetare pe internet;
- sondaje;
- convorbiri cu experți;
- convorbiri cu părțile interesate care sunt responsabile de aplicarea legii, fie în calitate de funcționar public, fie de simplu cetățean.

În principal, analiza funcțională are ca scop găsirea unor răspunsuri la următoarea întrebare: cum pot funcționarii publici și/sau cetățenii să încalce legea în practică și ce se poate face pentru a preveni astfel de încălcări?

Este mai mult sau mai puțin aceeași activitate care se desfășoară și pentru analiza riscului producerii actelor de corupție (a se vedea Secțiunea 5 de mai jos).

## 1.6 Evaluarea

Analiza din procesul de evaluare a riscului de corupție este alcătuită din pașii enumerați mai jos.

**Pasul 1: Cercetare** și documentație/strângerea de material (a se vedea secțiunea anterioară).

**Pasul 2:** Identificarea **riscurilor** pe care le presupun reglementările (ambiguitate și lipsa unor metode eficiente de prevenire – a se vedea Secțiunile 4 și 5).

**Pasul 3:** Formularea de **recomandări** cu privire la evitarea sau diminuarea riscurilor producerii actelor de corupție (a se vedea secțiunea următoare).

**Pasul 4:** Redactarea și diseminarea **raportului** (a se vedea secțiunile următoare).

**Pasul 5:** Monitorizarea **respectării** recomandărilor în etapele ulterioare (a se vedea Secțiunea 1.9).

## 1.7 Raportul

Raportul de analiză este format din trei părți principale.

### Informațiile principale

Informațiile principale constau în legea analizată și obiectivele acelei legi. În prima parte, raportul de analiză se poate referi doar la texte suplimentare, cum ar fi nota explicativă la legea vizată.

### Analiza

Analiza **riscurilor** producerii unor acte de corupție, pe care le presupune o reglementare, este structurată în două categorii principale: „ambiguitate” și „lipsa unor metode eficace de prevenire” (a se vedea secțiunile 3-5 de mai jos). Acolo unde nu este clar cum a fost posibil să se producă actul de corupție din cauza lipsei de eficacitate a reglementării, analiza trebuie să includă și o scurtă explicație. În plus, dacă există indicii că este vorba despre o „lege defectuoasă”, trebuie să se menționeze în raport (a se vedea Secțiunea 6 de mai jos).

### Recomandările

Recomandările trebuie să cuprindă și **variante** ale legii/**formulări alternative** ale legii pentru a ilustra felul în care se poate diminua riscul producerii actelor de corupție. Aceasta ar facilita și acceptarea recomandărilor, pentru că toate criticile ar fi constructive. Cu alte cuvinte, este ușor a critica, dar nu este întotdeauna ușor a veni cu propuneri mai bune.

Recomandările abstracte, cum ar fi „creșterea responsabilizării funcționarilor publici” sau „a se include clauze privind o procedură mai clar definită”, sunt insuficiente. În principiu, nici formulările alternative ale legilor, nici alte părți ale recomandărilor nu sunt **obligatorii**. Dacă ar fi obligatorii, atunci organismul responsabil de evaluarea riscului de corupție ar înlocui prerogativele organismului de stat responsabil de redactarea și adoptarea legii. Nu se poate ca o entitate aparținând statului, care analizează o lege sau un proiect de lege să domine, singură, procesul legislativ (această situație în sine ar reprezenta un risc cu privire la producerea actelor de corupție). Pot exista excepții în cazul reglementărilor speciale, dacă principiile constituționale permit ca o entitate ce aparține statului să aibă atribuții legale de control față de o altă entitate (de exemplu așa cum un organism al autorității locale poate supraveghea din punct de vedere juridic legile impuse de guvernul local).

Trebuie să ținem mereu seama de faptul că riscurile producerii actelor de corupție nu sunt generate numai de reglementarea vizată, ci pot avea și cauze externe reglementării. De asemenea, nu putem și nu trebuie să încercăm să combatem corupția numai prin recomandările făcute cu privire la reglementarea analizată, ci trebuie mai degrabă să luăm în considerare și alte mijloace prin care se poate combate corupția (de exemplu menținerea unei culturi a eticii, oferirea de stimulente funcționarilor publici pentru ca aceștia să respecte normele și reglementările, creșterea nivelului de conștientizare a opiniei publice etc.).

### Cronologie

Trebuie să existe o **cronologie** standardizată pentru rapoartele de analiză, în special pentru rapoartele cu privire la proiectele de lege, pentru ca procesul legislativ să poată continua. În

același timp, trebuie să fie suficient timp pentru redactarea unui raport de experiență anti-corupție. Astfel de termene limită trebuie să se stabilească în funcție de resursele și cronologia necesare proceselor legislative din fiecare țară. În general, perioada maximă de 15 zile ar trebui să fie suficientă. În același timp, uneori este nevoie să se adopte în câteva zile **legislație de urgență**, un exemplu în acest sens fiind situațiile generate de criza financiară iminentă. În astfel de cazuri se poate redacta și trimite un raport complet după ce o lege a fost adoptată în regim de urgență. Dacă există puncte slabe importante, atunci Parlamentul poate decide amendarea versiunii „rapide” a legii ce a fost deja adoptată.

## 1.8 Diseminarea informației

Raportul de evaluare trebuie să fie pus la dispoziția următoarelor entități (dacă acestea sunt entități distincte):

- organismul de stat care **a solicitat** inițierea procesului de evaluare a riscului de corupție;
- organismul de stat care este sau a fost responsabil de **crearea proiectului de lege**;
- Ministerul Justiției**, pentru a fi la curent cu diferitele evaluări care se fac și să poată asigura un proces uniform de creare a legilor;
- Parlamentul**, pentru a putea evalua recomandările și situațiile în care trebuie să se ia măsuri;
- Administrația Prezidențială**, pentru a putea asigura respectarea recomandărilor. Raportul de analiză ar putea fi **trimis** direct tuturor entităților sau s-ar putea impune anexarea lui la proiectul de reglementare; astfel, fiecare entitate ce intervine în decursul procesului legislativ poate să ia notă de raportul de analiză imediat ce acesta este trimis.

## 1.9 Respectarea recomandărilor

Fiindcă recomandările din rapoartele de evaluare a riscului de corupție nu sunt obligatorii, este important să existe mecanisme alternative pentru a se asigura respectarea recomandărilor.

### **Entitatea responsabilă de punerea în aplicare a recomandărilor**

Trebuie să se stabilească în mod clar cine este responsabil de punerea în aplicare a recomandărilor. Această entitate trebuie să fie întotdeauna Parlamentul în cazul legislației și organismul care a creat legea în cazul regulamentelor. În mod evident, orice entitate care gestionează un proiect de lege înainte ca acesta să ajungă la Parlament sau organismul care a creat legea poate și ar trebui să încerce să ia în considerare recomandările.

### **Datoria de a lua în considerare recomandările**

Organismul care a creat legea are datoria de a lua în considerare recomandările. În cazul în care nu dorește să respecte recomandările, trebuie să specifice aceasta în mod clar și să explice pe scurt care sunt motivele.

### **Feedback privind respectarea recomandărilor**

În toate cazurile, entitatea responsabilă de respectarea recomandărilor trebuie să furnizeze feedback entității care realizează evaluarea riscului de corupție cu privire la gradul la care este respectată fiecare recomandare. În mod ideal, raportul de evaluare are anexată o fișă standard pentru feedback pentru a facilita acest proces pentru organismul care a creat legea

analizată. Feedback-ul nu este decât o auto-evaluare a gradului de respectare a recomandărilor. Dialogul acesta va ajuta entitatea responsabilă de evaluarea riscului de corupție să înțeleagă mai bine cum sunt primite recomandările sale și să reflecteze asupra propriei sale poziții. Trebuie să se stabilească un termen pentru organismul care a creat legea, pentru ca acesta să știe când să trimită feedback-ul. În cazul **proiectelor de lege**, feedback-ul trebuie trimis cel mai târziu la scurt timp după adoptarea legii. Bineînțeles, în cazul **legilor deja adoptate**, termenul trebuie să fie mai îndelungat, însă tot trebuie să fie fixat pentru a se asigura analiza efectivă a legii adoptate.

### **Analiza gradului de respectare a recomandărilor**

Feedback-ul trimis entității responsabile de evaluarea riscului de corupție nu este decât o auto-evaluare a gradului de respectare a recomandărilor. Organismul care a creat legea ar putea fi de părere că a pus în aplicare recomandarea sau recomandările, pe când alții, inclusiv entitatea responsabilă de evaluarea riscului de corupție, s-ar putea să vadă lucrurile diferit. De aceea este nevoie de o analiză externă cu privire la respectarea recomandărilor, care să completeze auto-evaluarea făcută de organismul care a creat legea. Aceasta s-ar putea realiza în diferite feluri:

- entitatea responsabilă de evaluarea riscului de corupție trebuie să analizeze mereu dacă este de acord cu auto-evaluarea făcută de organismul care a creat legea;
- organizațiile **societății civile** ar putea analiza gradul de respectare a recomandărilor fie în numele organismului responsabil de evaluarea riscului de corupție, fie din proprie inițiativă;
- orice cetățean interesat (**publicul larg**) poate analiza recomandările și felul în care au fost puse în aplicare, dacă i se acordă accesul la textul recomandărilor și la versiunea finală a legii.

În cazul **proiectelor de lege**, atâta timp cât legea nu a fost încă adoptată, analiza respectării recomandărilor trebuie să se facă fără întârziere; astfel organismul care a creat legea poate încă să completeze analiza respectării recomandărilor, adăugând rezultatul analizei respectării recomandărilor înainte ca legea între în vigoare. Bineînțeles, termenul pentru legile **adoptate** va fi mai îndelungat, dar trebuie să fie fixat.

## 1.10 Publicitatea pe internet

Publicitatea pe internet vine în sprijinul procesului de respectare a recomandărilor din următoarele motive.

- Metodologia:** Evident, publicitatea cu privire la metodologie oferă posibilitatea tuturor persoanelor din sfera publică și din sfera privată să înțeleagă care sunt problemele pe care își propune să le rezolve procesul de evaluare a riscului de corupție și să aplice principiile de evaluare a riscului de corupție.
- Selectia legilor:** Publicul trebuie să știe ce legi au fost selectate spre analiză și ce legi nu au fost selectate; astfel, părțile interesate din societatea civilă au posibilitatea de a interveni cu privire la orice lege pe care aceștia vor să o evalueze, în plus față de cele care au fost deja analizate de organismele de stat.
- Rapoartele **evaluare:** Acestea permit publicului larg să afle ce conțin recomandările, iar această publicitate poate face presiune într-o anumită măsură asupra organismului ce a creat legea pentru ca acesta din urmă să respecte recomandările.

□ **Feedback** cu privire la respectarea recomandărilor: De asemenea, organismul ce a creat legea va pune la dispoziția publicului informația cu privire la publicarea feedback-ului referitor la respectarea recomandărilor. Acesta va reprezenta un stimulent pentru a furniza motive întemeiate pentru cazul în care nu s-au respectat recomandările.

□ Rapoarte de **analiză** a respectării recomandărilor: Publicul larg poate judeca singur în ce măsură există motive întemeiate pentru nerespectarea recomandărilor. În acest scop, trebuie să se pună la dispoziție pe internet **rapoarte** individuale cu privire la evaluarea riscului de corupție și în special recomandările incluse în aceste rapoarte, pentru a fi analizate și dezbătute de publicul larg. La fel trebuie să se facă și pentru feedback-ul cu privire la **respectarea recomandărilor** și pentru rapoartele de analiză a respectării recomandărilor.

În plus, un **rezumat anual** cu privire la activitățile de evaluare a riscului de corupție, redactat de organismul responsabil de evaluarea riscului de corupție ar reprezenta o contribuție la responsabilizarea organismelor implicate în procesul de evaluare a riscului de corupție față de publicul larg. Cu ajutorul acestui rezumat, părțile interesate din societatea civilă ar putea identifica legile adoptate sau proiectele de lege care ar trebui să treacă printr-un proces de evaluare a riscului de corupție și care, dintr-un motiv sau altul, nu au făcut obiectul unui astfel de proces, părțile interesate din societatea civilă putând analiza acele legi sau acele proiecte de lege. Mai mult, **datele statistice** reprezintă un element util care permite publicului larg să își facă o idee despre performanța cantitativă.

## 2. CADRUL DE PUNERE ÎN APLICARE

Orice metodologie necesită un cadru de punere în aplicare. Prin urmare, trebuie luate în considerare punctele detaliate mai jos.

### 2.1 Baza de reglementare

Printr-o prevedere legală se asigură faptul că toate părțile interesate din sfera publică participă la procesul de evaluare a riscului de corupție (inclusiv la analiza respectării recomandărilor).

De asemenea, acesta este nivelul juridic adecvat pentru a obliga organismele de stat să ia măsuri în urma evaluărilor trimise de părțile interesate din societatea civilă. Etapa în care se pune în aplicare o lege auxiliară, care nu are statut propriu-zis de lege, este nivelul de reglementare adecvat pentru detalierea dispozițiilor legale. În funcție de lungimea sa legea auxiliară poate conține metodologia în sine; sau un manual de instrucțiuni este, probabil, o opțiune mai bună, deoarece poate funcționa de asemenea ca un instrument didactic prin oferirea de exemple grăitoare: ceea ce în mod normal o lege nu poate face.

### 2.2 Entitatea responsabilă

Prin diferite funcții, legi și etape ale procesului, diferite entități au responsabilitatea de a analiza riscurile producerii unor acte de corupție.

#### **Proiectele de lege**

În etapa creării unui proiect unei legi, toate entitățile care fac proiecte de lege, în special Ministerele și alte organisme executive, trebuie să respecte standardele redactării unei legi

pentru a preveni riscurile producerii unor acte de corupție. Aceasta privește în special categoria de risc cu privire la „ambiguitate”, pentru că nu sunt necesare cunoștințe despre mecanismele speciale de prevenire a corupției pentru a preveni riscurile producerii unor acte de corupție.

### **Proiecte de lege, legi adoptate și legi auxiliare**

Atunci când o țară are un organism specializat în prevenirea producerii actelor de corupție, acest organism trebuie să fie responsabil de analiza proiectelor de lege, a legilor adoptate și a regulamentelor. Acest organism ar putea să fie o instituție sau o comisie anti-corupție (executivă) sau o comisie parlamentară ce se ocupă de probleme de corupție. În lipsa unui astfel de organism specializat, Ministerul Justiției pare să fie cea mai bună opțiune, pentru că de obicei deține cunoștințele necesare despre analiza impactului legilor asupra producerii actelor de corupție. Organismul specializat în combaterea corupției sau Ministerul Justiției poate forma un consiliu consultativ pentru a asigura diversitatea expertizelor și specializărilor.

### **Societatea civilă**

Este de la sine înțeles că cetățenii sunt liberi să analizeze cum vor proiectele de lege sau legile adoptate. Totuși, este logic să definim rolul lor în acest proces, pentru că astfel organismul care a creat legea supusă analizei ar fi obligat să reflecteze asupra recomandărilor cetățenilor și să furnizeze feedback. În mod ideal, societatea civilă trebuie să facă parte din orice mecanism oficial de evaluare a riscului de corupție; aceasta ar putea îndeplini rolul de consiliu consultativ pe lângă organismul anti-corupție sau pe lângă comisia parlamentară. Dacă reprezentanții societății civile au trimis o evaluare anti-corupție, aceștia trebuie ulterior să se prezinte personal și să vorbească în adunări publice. Avantajul participării societății civile la procesul de evaluare a riscului de corupție este evident: reprezentanții societății civile nu fac parte din organismele de stat și prin urmare pot să adopte mai ușor o poziție diferită. În același timp, societatea civilă nu trebuie decât să vină în completarea eforturilor depuse de organismele de stat: a crea o legislație eficace este în primul rând responsabilitatea statului și în general organismele de stat au acces la informația necesară pentru a evalua contextul unei legi.

### **Nivelul regional și nivelul local**

Atunci când o țară are guverne regionale și/sau locale crearea unei legi și organismele care o creează la nivel regional și la nivel local trebuie să fie responsabile de procesul de evaluare a riscului de corupție al proiectelor de lege și al legilor adoptate.

### **Experții**

În ceea ce privește calificarea experților care desfășoară procesul de evaluare a riscului de corupție organismele de stat, este clar că aceștia trebuie să fie avocați (sau personal specializat în drept). În caz contrar, ei nu ar înțelege implicațiile de tehnică juridică și problemele de interpretare a textului legii. Entitatea responsabilă de procesul de evaluare a riscului de corupție poate întocmi o listă de experți externi care să ofere asistență cu privire la legile extrem de specializate sau tehnice.

## **2.3 Responsabilitatea pentru Metodologie**

Un organism central anti-corupție ar trebui să elaboreze o metodologie pentru evaluarea riscului de corupție. Procesul de elaborare a metodologiei trebuie să fie participativ și consultativ.

Acesta trebuie să includă organismele de stat din diferite sectoare și din diferite niveluri de guvernare, precum și reprezentanți ai mediului universitar și ai societății civile. Aceasta va contribui la asigurarea unei influențe suficiente a părților interesate, care sunt independente față de organismele de stat. Organismele regionale și locale ar putea adopta metodologia printr-o decizie separată și ar putea modifica metodologia în funcție de nevoile lor. Cu toate

acestea, se pare că este puțin probabil ca metodologia să trebuiască să fie adaptată nevoilor regionale sau locale. Ori de câte ori autoritățile de stat nu își îndeplinesc sarcina de a elabora o metodologie, societatea civilă - eventual cu sprijinul unor donatori internaționali - poate interveni prin elaborarea unei metodologii.

## 2.4 Setul de Definiții

Metodologia trebuie să furnizeze un set de definiții, inclusiv o definiție a termenului de „corupție” și a altor termeni: claritatea termenilor face ca un document să fie mai ușor de înțeles. De asemenea, astfel ne putem asigura că cei care aplică o anumită metodologie vorbesc toți aceeași limbă. Unii dintre cei care aplică metodologia pot avea o concepție destul de vagă asupra a ceea ce înseamnă corupția, se pot gândi de exemplu doar la darea și luarea de mită, pe când procesul de evaluare a riscului de corupție cuprinde o serie mult mai largă de situații, cum ar fi abuzul în serviciu, deturnarea de fonduri sau încălcarea normelor referitoare la conflictul de interese. Într-o mare măsură definițiile vor depinde de specificul țării, de exemplu felul în care este definită corupția în legislația națională și ce entitate este aleasă ca organism de supraveghere.

## 2.5 Cooperarea cu alte autorități

Entitatea responsabilă de evaluarea riscului de corupție va trebui să coopereze cu alte entități în două situații:

- atunci când trebuie să afle despre existența proiectelor cu privire la proiectele de lege; și
- atunci când trebuie să aibă acces la toate informațiile cu privire la contextul unei legi. Cadrul de reglementare cu privire la evaluarea riscului de corupție trebuie să reflecte ambele situații.

## 2.6 Formare

Evaluarea riscului de corupție este un concept care necesită formare pentru cei ce nu sunt familiarizați cu el. În special entitățile responsabile de crearea legilor la toate nivelurile trebuie să fie conștiente că riscurile producerii actelor de corupție derivă din „ambiguitate” sau din „lipsa unor metode eficace de prevenire a corupției”; aceasta se aplică și la parlamentari și la personalul angajat al Parlamentului. În mod ideal, formarea va include și perspectiva mai largă a bunei guvernante și a integrității în procesul decizional în sfera publică, după cum este descris mai jos. La sesiunile de formare trebuie să se folosească metode interactive și să se facă exerciții practice. În mod ideal, formarea va include simularea unor analize de legi<sup>220</sup>.

## 2.7 Probleme conexe

Procesul de evaluare a riscului de corupție are anumite condiții fără de care nici cea mai bună metodologie nu ar avea efecte semnificative. De aceea trebuie să se reflecteze la punctele de mai jos.

---

<sup>220</sup> Pentru trei exemple, a se vedea Ann Seidman, Robert Seidman și Nalin Abeysekere, „Assessing Legislation – A Manual for Legislators” (Evaluarea legislației - manual pentru legiuitori), 2003 pagina 165 f <<http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>>.

## 2.7.1 Un proces sănătos de creare a legilor

Evaluarea riscului de corupție nu poate înlocui contextul general al culturii creării unor legi sănătoase, ci poate numai să adauge ceva la o cultură deja existentă. Este nevoie de o îndrumare inteligentă, subtilă, cu privire la crearea uniformă a legilor, ca parte a unei culturi legislative generale sau este nevoie de formare intensivă cu privire la crearea legilor. În Secțiunea 2.2 din Partea 1 (Studiu comparativ) se enumeră niște linii directoare cuprinzătoare cu privire la crearea unor legi eficiente.

## 2.7.2 Un proces transparent și participativ al creării legilor

Printr-o cultură a participării societății civile la procesul legislativ se asigură identificarea de către diferitele grupuri de părți interesate din societatea civilă a **riscurilor cu privire la producerea actelor de corupție**. De asemenea, transparența și participarea previn apariția riscurilor producerii unor acte de corupție, ce pot apărea din cauza legislației, pe măsură de organismele legiuitoare devin conștiente că societatea civilă își poate îndeplini oricând funcția de supraveghetor. Totuși, analiza făcută de părțile interesate din societatea civilă cu privire la riscurile producerii actelor de corupție nu are impact decât dacă proiectele de lege și legile adoptate sunt publicate pe **internet**. Nivelul de transparență al legilor trimise la Parlament rămâne insuficient și în această etapă adesea este prea târziu pentru a mai participa cineva din afara sistemului. De aceea organismele publice trebuie să informeze publicul larg cât mai curând posibil despre **planificarea creării** unor legi. Astfel de mecanisme de consultare publică trebuie să fie proactive, iar organismele publice trebuie să fie obligate să reflecteze la sugestiile făcute de societatea civilă și să **ia măsuri** cu privire la acestea. Mecanismele prin care se asigură transparența și consultarea publicului larg trebuie să respecte standardele internaționale, cum ar fi următoarele:

- „Codul de practică cu privire la consultare” al Regatului Unit, revizuit<sup>221</sup> după recomandarea OECD<sup>222</sup>;
- „Tratatul de la Lisabona” al Uniunii Europene<sup>223</sup>, (Articolul 10 și Articolul 11);
- „Cartea albă a guvernancei europene”<sup>224</sup> din 2001 redactată de Comisia Europeană. Există multe alte standarde și publicații comparative despre participarea publică<sup>225</sup>.

## 2.7.3 Lobby

<sup>221</sup> <<https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>>; Raportul de țară al Regatului Unit, pagina 81 <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>>.

<sup>222</sup> Raportul de țară al Suediei, pagina 93 <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropesweden.htm>>

<sup>223</sup> Tratatul de la Lisabona prin care se amendează Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și Tratatul privind constituirea Comunității Europene, din 13 decembrie 2007

<[http://ec.europa.eu/archives/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/index_en.htm); <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/>>

<sup>224</sup> Eszter Hartay (ECNL), „Best Practices on Citizen Participation in WB and EU Member States” (Bune practici cu privire la participarea cetățenilor în statele membre ale Băncii Mondiale și ale Uniunii Europene), 2014 <[www.kcsfoundation.org/repository/docs/03\\_03\\_2014\\_3974014\\_KCSF\\_2011\\_Best\\_practices\\_on\\_Citizen\\_Participation\\_in\\_WB\\_and\\_EU.pdf](http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf)>

<sup>225</sup> Centrul european pentru legislația cu privire la ONG-uri, „Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation” (Analiză comparativă a standardelor și practicilor europene în participarea publicului larg la procesul legislativ), 2010 <<http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/>>; Institutul european pentru participare publică (EIPP), „Public Participation in Europe – An International Perspective” (Participarea publică în Europa - o perspectivă internațională), 2009 <[www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp\\_in\\_e\\_report\\_03\\_06.pdf](http://www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp_in_e_report_03_06.pdf)>



O societate democratică este construită pe pluralismul intereselor. Astfel, toți membri societății pun constant presiune/fac „lobby” pentru a obține ceea ce își doresc: cetățenii se organizează în asociații în care membri au statut egal și în partide politice, își aleg reprezentanții în Parlament, își revendică drepturile în fața organismelor administrative, ies în stradă și participă la manifestații și organizează referendumuri. Totuși, în viața reală, nu toți membri societății au aceeași capacitate de a se face auziți. Unele părți interesate au mai mulți bani să investească în activități de lobby, în timp ce altele au acces privilegiat la decidenți. Astfel, pe de o parte există interese egale, pe de altă parte există mijloace inegale de a aduce aceste interese în atenția autorităților. Cadrul de reglementare al procesului decizional trebuie să prevină orice exagerare a competiției politice din partea persoanelor cu bani sau cu acces privilegiat și a organizatorilor de lobby pentru a atrage atenția autorităților. Aceasta ar putea însemna crearea unei reglementări privind activitățile de lobby sau reflectarea asupra problemelor de etică și transparență ce se ridică în procesul de lobby. În 2010, țările membre ale **OECD**.

În 2010, țările membre ale **OECD** au adoptat „Cele **10 principii** ale transparenței și integrității în activitatea de lobby”<sup>226</sup>; mai mult, Comitetul European responsabil de cooperarea juridică (CDCJ), din cadrul **Consiliului Europei**, a solicitat efectuarea unui studiu în 2013 pentru a stabili dacă este fezabil să se pregătească un **instrument juridic** european cu privire la un cadru pentru lobby<sup>227</sup>. Pornind de la un studiu, Consiliul Europei ar putea adopta un instrument juridic chiar în 2015. **ONG**-urile internaționale sprijină formularea standardelor internaționale: Fundația Sunlight a publicat în 2013 „International Lobbying Disclosure Guidelines” (Liniile directoare cu privire la divulgarea informațiilor utilizate pentru lobby)<sup>228</sup>, în timp ce Access Info Europe și-a publicat punctul de vedere în „Lobbying Transparency via Right to Information Laws” (Transparența activității de lobby prin legile privind dreptul la informare) în același an<sup>229</sup>.

## 2.7.4 Finanțarea politică

Donațiile pentru finanțarea politică sunt probabil cea mai puternică modalitate de a influența legislația în mod legal. Astfel, sunt necesare transparența cu privire la donațiile provenind din partea unor companii prin intermediul unor grupuri de interese, de care beneficiază partidele politice, precum și unele limitări cu privire la donații. Bineînțeles, legislația privind finanțarea politică trebuie să interzică donațiile făcute în schimbul favorurilor legislative.

În trecut, Consiliul Europei a fost principalul organism care a formulat standarde în acest domeniu. În 2003, Comitetul de Miniștri din Statele Membre a adoptat „Recomandarea Rec(2003)4 cu privire la normele comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.”<sup>230</sup> Comisia de la Veneția din cadrul Consiliului Europei și OSCE/ODIHR (Biroul pentru instituții democratice și drepturile omului) au adoptat „Guidelines on Political Party Regulation” (Linii directoare pentru reglementările privind partidele politice)<sup>231</sup> în 2010, care la capitolul XII conțin recomandări detaliate cu privire la „Finanțarea partidelor politice”.

## 2.7.5 Etica în procesul legislativ

Lipsa de etică a legiuitorilor poate fi un risc major cu privire la crearea unei legislații defectuoase. Trebuie să existe sancțiuni penale cuprinzătoare pentru mituirea deputaților, și

<sup>226</sup> <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=+250>>

<sup>227</sup> Recomandarea Adunării parlamentare nr. 2019 (2013) <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19951&lang=en>>

<sup>228</sup> <<http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>>

<sup>229</sup> <<http://www.access-info.org/en/lobbying-transparency/526-lobbying-report>>

<sup>230</sup> <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>>.

<sup>231</sup> OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția, „Guidelines on Political Party Regulation” (Linii directoare pentru reglementările privind partidele politice), Strasbourg, 25 octombrie 2010, Studiul nr. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Capitolul XII <<http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29024-e.asp>>

trebuie să existe un cadru etic. Convențiile internaționale împotriva corupției acoperă aspectul mitei, iar în ceea ce privește etica s-au scris mai multe manuale și s-au formulat standarde<sup>232</sup>.

## 3. PRIVIRE GENERALĂ: RISCURILE PRODUCERII ACTELOR DE CORUPȚIE DIN CAUZA REGLEMENTĂRILOR DEFECTUOASE

### 3.1 Definiție

Pentru a completa prezenta Metodologie, **riscurile** producerii actelor de corupție din cauza reglementărilor defectuoase sunt definite după cum urmează:

„Riscurile producerii actelor de corupție din cauza reglementărilor defectuoase sunt caracteristici existente într-o lege sau care lipsesc dintr-o lege și care pot contribui la producerea actelor de corupție, indiferent dacă s-a intenționat aceasta sau nu”.

Corupția cuprinde toate formele descrise în Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției: infracțiuni (mită), trafic de influență, abuz în serviciu, deturnare de fonduri, încălcarea clauzelor privind conflictul de interese, favoritismul și finanțarea neadecvată a partidelor politice.

Atunci când se vorbește despre legi adoptate, legi auxiliare și toate celelalte niveluri de instrumente juridice, în prezenta Metodologie se utilizează termenul universal de „**legi**”, dacă nu se indică altfel. Acest termen se referă în mod general la „sistemul de norme pe care o anumită țară sau comunitate le recunoaște ca norme ce guvernează acțiunile membrilor săi și pe care le poate impune prin stabilirea de pedepse”<sup>233</sup>.

### 3.2 Cum apar riscurile în Reglementări

Părțile interesate care contribuie la crearea și adoptarea unei legi pot fie **să intenționeze** să creeze posibilitatea de producere a actelor de corupție în folosul lor însele și/sau în folosul altora, fie **nu sunt conștiente** de riscurile pe care le creează prin formulările defectuoase ale textului juridic sau prin faptul că nu reflectează suficient la ce ar trebui adăugat pentru ca legea respectivă să poată preveni corupția. Diferitele părți interesate se află în circumstanțe diferite, fie acționează cu bună știință, fie greșesc din neglijență, facilitând astfel includerea în legislație a riscurilor producerii actelor de corupție la fiecare etapă a procesului legislativ. Aceasta se aplică în următoarele situații:

în cazul celor care creează textul de lege;

---

<sup>232</sup> Echipa interinstituțională internațională privind etica parlamentară, „Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct – A Guide for Parliamentarians” (Manual de etică și conduită parlamentară - Ghid pentru experții în procedurile parlamentare), 2009/2010 <[www.gopacnetwork.org/Docs/PEC\\_Guide\\_EN.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf)>; GOPAC (Organizația internațională anti-corupție a experților în procedurile parlamentare) „Anti-Corruption Assessment Tool for Parliamentarians – User guide” (Evaluarea anti-corupție pentru experții în procedurile parlamentare - Ghid de utilizare) <[http://gopacnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool_EN.pdf)>; OPPD (Biroul pentru promovarea democrației parlamentare), „Parliamentary Ethics, A Question of Trust” (Etica parlamentară, o chestiune de încredere), 2011 <[www.agora-parl.org/node/8871](http://www.agora-parl.org/node/8871)>

<sup>233</sup> <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/law?q=law>>

- în cazul decidenților din entitatea care creează textul de lege (ministru, ministru adjunct etc.);
- în cazul decidenților din guvern (Biroul Președintelui sau Biroul și Cabinetul Prim Ministrului);
- în cazul decidenților din Parlament;
- în cazul persoanelor care se ocupă de lobby în mod profesional sau în cazul cetățenilor, care prin influența pe care o au pot genera riscuri de producere a actelor de corupție într-o reglementare în orice etapă a procesului legislativ.

### 3.3 Când riscurile se concretizează în acte de corupție

Până la urmă, există doar două categorii de riscuri de corupție generate de reglementări: „ambiguitate” și „lipsa unor mecanisme de prevenire”.

**Ambiguitatea** poate fi rezultatul limbajului neclar sau tehnicii juridice incoerente; în ambele cazuri, lipsa de claritate oferă oricărui utilizator al legii posibilitatea de a răstălmăci **interpretarea** legii în favoarea lor. De exemplu, un funcționar public poate argumenta că o reglementare neclară cu privire la o procedură vamală îi permite să întârzie importurile (transformând astfel „plățile rapide” neoficiale într-o necesitate). În același timp, aceasta poate priva cetățenii de posibilitatea de a obține despăgubiri în instanță: atunci când sensul unei norme juridice nu este clar, șansele de a câștiga un proces împotriva statului sunt slabe. Problema este chiar mai gravă în țările cu un **sistem judiciar** foarte corupt: legile ambigue le permit judecătorilor să ceară mită. Astfel, în cele din urmă, reglementările ambigue permit corupției să existe **pe două niveluri**: în administrație și în sistemul juridic.

O lege poate să fie foarte clară și neechivocă și totuși să nu includă **mecanisme de prevenire** a corupției. Aceasta permite celui care aplică legea să comită acte de corupție fără să riște prea mult să fie tras la răspundere. De exemplu, lipsa totală de sancțiuni pentru conflictul de interese ar putea „permite” unui funcționar public să emită permise de construcție pentru el însuși sau pentru rudele sale. Atât funcționarii publici, cât și cetățenii pot profita de reglementări care prezintă riscuri ale producerii actelor de corupție.

**Funcționarii publici** pot folosi reglementările defectuoase ca pretext pentru a cere mită; de exemplu, atunci când, din cauza limbajului utilizat în textul de lege, nu este clar dacă un solicitant are dreptul la un anumit permis/o anumită autorizație sau nu, funcționarul public poate fi „generos” în interpretarea legii, dacă și solicitantul este, la rândul său, „generos”.

**Cetățenii** pot profita de reglementările defectuoase pentru a obține avantaje pe care legea nu ar trebui să le acorde. Ca și în exemplul de mai sus, limbajul vag al unui text de lege poate încuraja cetățenii să ofere mită unui funcționar public în schimbul unei interpretări „generoase” a legii. Actele de corupție nu au loc numai în relația dintre funcționarii publici și cetățeni, ci se pot produce și în relațiile între funcționarii publici sau relațiile între cetățeni/persoane fizice.

Corupția **din sfera publică**: funcționarii publici se pot folosi de reglementările defectuoase pentru a promova în funcție alți funcționari publici (care au aceeași afiliere politică).

□ Deturnarea de fonduri **publice**: funcționarii publici se pot folosi de faptul că într-o anumită reglementare nu sunt incluse cerințe cu privire la acte și documente, pentru a băga în propriul buzunar taxele administrative plătite de cetățeni.

□ Corupția **din sfera privată**: cetățenii se pot folosi de reglementările defectuoase pentru a lua bunurile personale ale altor cetățeni, bunăoară printr-o acțiune în justiția civilă. În unele țări această practică este cunoscută drept „razie privată sau corporatistă”<sup>234</sup>.

Lipsa mecanismelor de prevenire facilitează apariția actelor de corupție săvârșite de funcționarii publici sau de cetățeni în **trei moduri**.

□ Poate împiedica **punerea în aplicare** integrală a legii respective și astfel permite funcționarului public sau cetățeanului corupt să își vadă de afacere fără ca Legea să îl supere cu ceva (lipsa mecanismelor de punere în aplicare, lipsa competenței etc.).

□ Poate oferi și alte posibilități pentru producerea actelor de corupție oferindu-le funcționarilor publici **puterea** de a dicta în situații în care nu ar fi necesară autoritatea lor, permițându-le să „își vândă” puterea pentru bani (proceduri complicate sau proceduri duble, lipsa unei cronologii stabilite etc.).

□ Poate genera anumite lipsuri, ceea ce poate ajuta părțile interesate corupte să nu fie **trase la răspundere** (lipsa unei analize judiciare, lipsa sancțiunilor etc.).

## 4. CATEGORIA DE RISC I: AMBIGUITATEA

Cuvântul „ambiguu” înseamnă: care poate avea mai multe sensuri<sup>235</sup>. Ambiguitatea în reglementări provine fie din folosirea defectuoasă a limbajului, fie din tehnica juridică defectuoasă. În ambele cazuri, cel care citește legea se întreabă care ar fi interpretarea corectă a legii. Persoanele corupte care citesc legea respectivă trec foarte ușor la interpretarea favorabilă lor și exploatează legea.

Toate îndrumările cu privire la utilizarea unui limbaj clar și a unei tehnici juridice uniforme la **redactarea manualelor** sau a legilor privind actele de reglementare au un singur scop, și anume acela de a evita ambiguitatea. Cu alte cuvinte, scopul îndrumărilor este de a clarifica pe cât posibil pentru cititor sensul legii.

### 4.1 Limbajul folosit

În linii mari, există două tipuri de limbaj ambiguu ce decurg din: **cuvintele** folosite și din structura **frazei**<sup>236</sup>. Structura limbilor naturale, ce diferă de la o limbă la alta, implică anumite

<sup>234</sup> Thomas Firestone, „Armed Injustice: Abuse of the Law and Complex Crime in Post-Soviet Russia” (Nedreptatea armată: Abuzul legii și infracțiunile complexe în Rusia post-sovietică), 38 Denv. J. Int'l L. & Pol'y (2010) 555 <<http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>>

<sup>235</sup> Sanford Schane, „Ambiguity and Misunderstanding in the Law” (Ambiguitatea și neînțelegerea sensului în textele juridice), 26 Thomas Jefferson Law Review, 2002 167 <<http://idiom.ucsd.edu/~schane/law/ambiguity.pdf>>

<sup>236</sup> Pentru simplitate didactică, nu am inclus în acest context notele de subsol/detaaliile tehnice utilizate în lingvistică; pentru mai multe detalii, a se vedea de exemplu Stefan Höfler și Alexandra Bünzli, „Controlling the Language of Statutes and Regulations for Semantic Processing, Presentation” (Ținerea sub control a limbajului legilor adoptate și al reglementărilor pentru prelucrare semantică, prezentare), <<https://files.ifi.uzh.ch/hoefler/hoeflerbuenzli2010splet.pdf>>; Stefan Höfler, „Legislative Drafting Guidelines: How Different are they from Controlled Language Rules for Technical Writing?” (Îndrumări pentru redactarea textelor de

riscuri când vine vorba despre clarificarea detaliilor. Limbile slave (croata, sârba etc.), limbile indo-europene (albaneza) sau limbile romanice (româna) au reguli diferite și contexte diferite pentru articole, adverbe, ordinea cuvintelor în propoziție, plurale și participii. Cu toate acestea, următoarele reguli generale cu privire la scrierea textelor juridice se aplică în toate limbile<sup>237</sup>:

- se alcătuiesc propoziții scurte (o idee - o propoziție);
- se enunță punctele cele mai importante la început;
- se alcătuiesc fraze ce conțin numai o propoziție principală și nu mai mult de o propoziție subordonată (dacă este posibil);
- se enunță ideile principale în propoziția principală;
- se folosesc cu predilecție verbele și se evită substantivele; se evită înșiruirile de atribute, în special de participii, acestea înlocuindu-se cu propoziții subordonate relative;
- se evită diateza pasivă și se folosește diateza activă;
- se exprimă ideile în formulări scurte (se elimină cuvintele de umplură – se folosesc cuvinte scurte).

Există nenumărate metode de a construi un text ambiguu; totuși, în ceea ce privește riscurile producerii actelor de corupție, principiile cel mai des întâlnite sunt cele prezentate mai jos.

### 4.1.1 Cuvintele

Expresiile din limbajul standard și din limbajul juridic au mai multe sensuri. De aceea, fiecare cuvânt fie trebuie să denumească o noțiune înțeleasă de toată lumea, fie să aibă o definiție juridică neechivocă.

**Exemplu:** *Competența se stabilește în funcție de reședința persoanelor fizice.*

**Problemă:** *Ce înseamnă reședință în mod concret – adresa la care locuiește persoana în cauză sau adresa din acte?*

**Soluție:** *Competența se stabilește în funcție de adresa la care locuiește persoana fizică la acel moment.*

*Competența se stabilește în funcție de reședința persoanei fizice, ceea ce înseamnă domiciliul legal înscris în acte.*

*Competența se stabilește în funcție de reședința persoanei fizice. Reședința este definită în Legea X.*

Nu trebuie incluse cuvinte care nu sunt în general folosite sau înțelese sau care nu sunt larg acceptate în limba respectivă:

- arhaisme;
- neologisme (cuvinte nou inventate, cum ar fi „a photosopa”);

---

lege: cât de diferite sunt textele de lege de normele limbajului controlat utilizate în scrierile tehnice?) în Tobias Kuhn, Norbert E. Fuchs, „Controlled Natural Language” (Limba naturală utilizată în limitele unor norme), Al Treilea atelier de lucru internațional 2012, Berlin/Heidelberg, paginile 138-151 <http://dx.doi.org/10.5167/uzh-63553>  
<sup>237</sup> „German Guide to the Form of Legal Acts” (Îndrumar pentru forma textelor juridice în limba germană), ediția a treia, 2008 <[http://hdr.bmj.de/page\\_b.1.html#an\\_62](http://hdr.bmj.de/page_b.1.html#an_62)> (în limba germană; se pregătește o traducere în limba engleză de către Ministerul German Federal al Justiției)

- împrumuturi din alte limbi – cuvinte și expresii străine;
- prescurtări.

Acolo unde este greu să se respecte aceste sfaturi, trebuie adăugată definiția cuvântului. Într-un text de lege, fiecare cuvânt trebuie să aibă **un singur sens**.

Utilizarea **forme de singular și forme de plural** poate de asemenea să genereze ambiguitate.

**Exemplu:** *Ministrul stabilește procedurile pentru categoriile de apel specificate în prezentul articol.*

**Problemă:** *Ministrul trebuie să stabilească o procedură diferită pentru fiecare categorie de apel sau stabilește o singură procedură pentru toate categoriile de apel sau poate Ministrul să aleagă una dintre opțiuni?*

**Soluție:** *Ministrul stabilește o procedură pentru fiecare categorie de apel specificată în prezentul articol.*

## 4.1.2 Frazele

Mai jos este descrisă principala formă de ambiguitate legată de structura unei propoziții (sintaxă).

Nu este clar de ce parte a propoziției este **atașat** un cuvânt. (ambiguitate privind grupurile de cuvinte).

**Exemplu:** *Solicitantul trimite solicitarea la aprobarea directorului.*

**Problemă:** *„Trimite solicitarea după ce a primit aprobarea directorului” sau „solicitarea trebuie să fie însoțită de aprobarea directorului”?*

**Soluție:** *La aprobarea directorului, solicitantul trimite solicitarea.*

O propoziție sau un cuvânt se referă la ceva ce **a fost menționat anterior**, dar există mai multe posibilități (ambiguitate anaforică).

**Exemplu:** *Reprezentantul instituției și solicitantul se pun de acord asupra detaliilor procedurii; ulterior, el/ea confirmă acordul în scris.*

**Problemă:** *Cine este „el/ea”?*

**Soluție:** *Reprezentantul instituției și solicitantul se pun de acord asupra detaliilor procedurii; ulterior, reprezentantul instituției confirmă acordul în scris.*

Din cauza **ordinii** variabile a **cuvintelor în propoziție**, poate să nu fie clar care grup nominal are funcția de subiect și care grup nominal are funcția de complement în propoziție (ambiguitate funcțională).

**Exemplu:** *Procedurile speciale se aplică la solicitanții reprezentanți ai companiilor în scris.*

**Problemă:** *Procedurile sau solicitanții în scris?*

**Soluție:** *Procedurile speciale în scris se aplică la solicitanții reprezentanți ai companiilor.*

Legătura din construcțiile posesive poate să fie neclară, de exemplu „inspecția instituției” (ambiguitate relațională).

**Exemplu:** *Procedura se deschide prin inspecția instituției.*

**Problemă:** *„Inspecția instituției” sau „inspecția efectuată de instituție”?*

**Soluție:** *Procedura se deschide prin inspecția efectuată de instituție.*

Folosirea timpului **trecut** sau **viitor** poate genera confuzii (ambiguitate). În mod normal, într-un text de lege se folosește timpul prezent.

**Exemplu:** *Înainte de a intra în port, toți căpitanii vor trimite directorului următoarele documente.*

**Problemă:** *Obligația se referă doar la viitor?*

**Soluție:** *Înainte de a intra în port, toți căpitaniii trimit directorului următoarele documente.*  
Adverbele clarifică **structura discursivă** a unei propoziții. Diferența dintre „și” și „sau” este relevantă în special pentru enumerările de condiții (ambiguitatea produsă de „și/sau”).

**Exemplu:** *Solicitarea se acceptă dacă*

- *solicitantul are cel puțin 14 ani,*
- *părinții își dau acordul sau*
- *un alt tutore legal își dă acordul.*

**Problemă:** *Dacă solicitantul are 14 ani, mai este nevoie de acordul părinților sau al tutorelui legal?*

**Soluție:** *Solicitarea se acceptă dacă*

- *solicitantul are cel puțin 14 ani sau*
- *părinții își dau acordul sau*
- *un alt tutore legal își dă acordul.*

*Solicitarea se acceptă dacă*

- *solicitantul are cel puțin 14 ani și*
- *părinții sau tutorele legal își dau/dă acordul.*

Trebuie să se acorde atenție și altor adverbe asemănătoare: „în măsura în care”, „având în vedere că”, „dacă nu”, „cum ar fi” și „în special”. În **doctrina juridică**, aceste adverbe marchează de obicei legătura dintre regulile abstracte și exemplele concrete, dintre afirmațiile incluzive și afirmațiile excluzive sau legătura dintre afirmațiile în care se enumeră elemente. În formulările din textul legilor nu trebuie să se pună în legătură fraze cu „și/sau” sau „respectiv”, pentru că sunt ambigue. Legile trebuie să exprime clar dacă cerințele pe care le enumeră într-o anumită chestiune trebuie respectate alternativ sau cumulativ.

**Exemplu:** *Compania a fost închisă din cauza următoarelor probleme: lipsa igienei și/sau lipsa unui certificat de sănătate pentru bucătar.*

**Problemă:** *Din cauza ambelor probleme s-a închis compania?*

**Soluție:** *Următoarele probleme, în mod alternativ sau cumulativ, au dus la închiderea companiei: lipsa igienei și/sau lipsa unui certificat de sănătate pentru bucătar.*

**Folosirea prea multor cuvinte** nu este numai o caracteristică a unui stil nefericit, ci poate de asemenea genera ambiguitate.

**Exemplu:** *Prevederile din Articolele 10 și 12 se aplică în mod corespunzător.*

**Problemă:** *care este diferența prevederile din Articolul 10 și prevederile din Articolul 12 și dintre cele două articole în ansamblu?*

**Soluție:** *Articolele 10 și 12 se aplică în mod corespunzător.*

În aceeași categorie ca folosirea prea multor cuvinte se află și **afirmațiile ne-normative**, care generează la rândul lor ambiguitate, pentru că nu exprimă clar care sunt obligațiile și care sunt drepturile (de exemplu descrierile, explicațiile, justificările, informațiile care prezintă contextul unei chestiuni și argumentele sunt exemple de afirmații declarative). Declarațiile de intenție sunt de asemenea problematice, dacă nu sunt incluse într-un articol scris anume pentru asta la începutul textului sau dacă sunt necesare pentru interpretarea unei clauze.

## 4.2 Coerența juridică

Coerența juridică se referă la legătura logică și la ordinea dintre clauzele unei legi sau dintre legi diferite. Atunci când această legătură nu este clară, se generează ambiguitatea, care poate fi o cauză a producerii actelor de corupție.

## 4.2.1 Clauzele contradictorii

Două sau mai multe clauze juridice se pot contrazice una pe cealaltă. Astfel de contradicții pot apărea în textul aceleiași legi (conflict intern) sau în textul unor legi diferite (conflict extern). Conflictul extern pot apărea între normele de la același nivel sau de la niveluri diferite (decret contra lege intrată în vigoare, constituție sau lege din dreptul internațional). Teoretic, normele de la niveluri superioare primează față de normele de la nivelurile inferioare; cu toate acestea, contradicțiile pot genera ambiguitate.

**Exemplu:** *Articolul 10 din Decretul privind procedurile pentru acordarea de azil: „Odată ce sunt îndeplinite toate condițiile legale pentru acordarea statutului politic de refugiat, instituția poate acorda azil.”* *Articolul 15 din Constituție: „Refugiații politici au dreptul la azil.”*

**Problemă:** *Articolul 10 din Decret este formulat ca și cum instituția ar avea putere de decizie, contrazicând dreptul garantat prin Constituție.*

**Soluție:** *Articolul 10 din Decretul privind procedurile pentru acordarea de azil: „Odată ce sunt îndeplinite toate condițiile legale pentru acordarea statutului politic de refugiat, instituția trebuie să acorde azil.”*

## 4.2.2 Terminologia neunitară

Nu numai că terminologia trebuie să fie unitară într-un text de lege (a se vedea Secțiunea 4.1.1 de mai sus), ci trebuie să fie unitară și în mai multe texte de lege. Trebuie ca unui singur cuvânt să îi corespundă **un singur sens** nu numai în textul unei legi, ci și în întreaga legislație a unei țări. Dacă o astfel de corespondență un cuvânt-un sens nu este posibilă, sensul suplimentar trebuie indicat și clarificat.

**Exemplu:** *Solicitantul este supus condiției de a trimite următoarele documente.*

**Problemă:** *„Supus condiției” este o expresie utilizată în răspunderea delictuală și în dreptul penal, referindu-se la consecințe juridice diferite în fiecare dintre aceste cazuri.*

**Soluție:** *Solicitantul are obligația de a trimite următoarele documente.*

Terminologia unitară este importantă și în ceea ce privește cuvintele de uz general care sunt utilizate cu un anumit sens în **doctrina juridică**, de exemplu:

- „poate”, „va (obligație)”, „trebuie”;
- „se presupune că este” contra „se consideră că este”;
- „întotdeauna” contra „în principiu”.

## 4.2.3 Referințele neclare

Clauzele care se referă la alte clauze din același text de lege sau din texte de lege diferite trebuie să aibă un sens clar și logic. Exemple de evitat: „în conformitate cu legislația în vigoare”, „conform legii”, „în maniera impusă prin lege”, „în conformitate cu clauzele legale”, „respectând normele/procedura/termenul stabilit(e) de Minister/altă autoritate”, „alte excepții/condiții/acte stabilite de lege” etc.

**Exemplu:** *Instituția emite decizii în termenul prevăzut de lege.*



**Problemă:** Nu este clar dacă termenele sunt prevăzute de legea de față sau alte (cu alte cuvinte: care lege?)

**Soluție:** Instituția emite decizii în termenul prevăzut de Articolul 10 al Legii Procedurilor Administrative.

## 4.2.4 Omisiunile

Omisiunile se definesc după cum urmează: „Situția în care normele juridice existente nu pot constitui o bază suficientă pentru a furniza un răspuns decisiv într-o situație juridică [...]. Nu există nici un răspuns corect ca punct de referință pentru decizie.”<sup>238</sup>

Omisiunile pot apărea acolo unde există norme contradictorii (pentru această alternativă a se vedea secțiunea 4.2.1 de mai sus) sau atunci când legea este interpretabilă.

**Exemplu:** Articolul 10 – „Caracterul nul al alegerilor locale” – Legea electorală: Alegerile sunt nule dacă se îndeplinește oricare dintre următoarele condiții: ...

**Problemă:** Nu există nici o clauză care să reglementeze exercitarea guvernantei locale după anularea alegerilor locale.

**Soluție:** Alegerile sunt nule dacă se îndeplinește oricare dintre următoarele condiții: ... Autoritățile locale care au câștigat alegerile anterioare continuă să se afle la putere până la repetarea alegerilor.

## 5. CATEGORIA DE RISC II: LIPSA UNOR METODE EFICACE DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

Lipsa unor metode eficace de prevenire a corupției înseamnă lipsa de mecanisme într-o reglementare, care să **stimuleze** persoanele să nu săvârșească acte de corupție sau care să **descurajeze** persoanele să săvârșească acte de corupție.

**Exemplu:** Articolul 2 din Legea privind conflictul de interese: În cazul în care se încalcă clauzele din Articolele 1-9 privind conflictul de interese, comisia disciplinară poate aplica următoarea sancțiune: avertizare scrisă.

**Problemă:** Probabil că lipsa de alte sancțiuni în afara avertizării scrise nu îi va împiedica pe funcționarii publici corupți să încalce normele.

**Soluție:** Articolul 2 din Legea privind conflictul de interese: În cazul unei încălcări a clauzelor din Articolele 1-9 privind conflictul de interese, comisia disciplinară trebuie să aplice una dintre următoarele sancțiuni: avertizare scrisă, scăderea salariului, retrogradare sau eliberare din funcție.

**Exemplu:** Articolul 1 alin. 2 din Legea privind conflictul de interese: Funcționarii publici trebuie să se abțină de la implicarea în orice situație de conflict de interese, în conformitate cu alin. 1.

**Problemă:** Legea descrie situațiile în care au loc conflicte de interese ca un tabu, nu ca o situație cu care funcționarii publicii și superiorii acestora se confruntă într-un mod rezonabil

<sup>238</sup> The Blackwell Dictionary of Western Philosophy 2004, „omisiunea într-un text juridic” <[http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9781405106795\\_chunk\\_g978140510679513\\_ss1-19](http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9781405106795_chunk_g978140510679513_ss1-19)>

și transparent. Astfel, legea nu include un stimulent pentru ca funcționarii publici să își informeze superiorii despre situațiile de conflict de interese.

**Soluție:** Articolul 1 alin. 2 din Legea privind conflictul de interese: Funcționarii publici trebuie să își informeze superiorii despre orice situație de conflict de interese în conformitate cu alin. 1. Se aplică următoarele norme de gestionare a conflictelor de interese: [...]

Bineînțeles, **ambiguitatea** poate transforma orice mecanism ineficace de prevenire a corupției într-un mecanism și mai ineficace. De aceea, limbajul ambiguu sau tehnica juridică ambiguă pe de o parte și lipsa mecanismelor eficiente de prevenire a corupției pe de altă parte sunt adesea interconectate.

**Exemplu:** Articolul 2 din Legea privind conflictul de interese: În cazul unei încălcări a clauzelor din Articolele 1-9 privind conflictul de interese, comisia disciplinară poate aplica sancțiunile prevăzute de lege: avertizare scrisă.

**Problemă:** Dacă, de exemplu, codul privind abaterile disciplinare prevede și alte sancțiuni, legea de mai sus ar fi ambiguă – avertizarea scrisă este unica sancțiune sau mai sunt și alte „sancțiuni prevăzute de lege” și incluse în codul privind abaterile disciplinare?

**Soluție:** În cazul unei încălcări a clauzelor din Articolele 1-9 privind conflictul de interese, comisia disciplinară poate aplica sancțiunile prevăzute la Articolul 12 din Codul privind abaterile disciplinare. (Legea nr. 456).

Cu toate acestea, ambiguitatea și lipsa mecanismelor eficiente de prevenire a corupției reprezintă riscuri **diferite**: chiar și legea cea mai clară fără nici o ambiguitate poate să nu includă mecanisme de prevenire a corupției.

**Exemplu:** Articolul 2 din Legea privind conflictul de interese: În cazul unei încălcări a clauzelor din Articolele 1-9 privind conflictul de interese, comisia disciplinară poate aplica sancțiunile prevăzute de lege: avertizare scrisă.

**Problemă:** Legea nu este deloc ambiguă; totuși, în lipsa altor sancțiuni în afara avertizării scrise probabil că persoanele corupte nu vor fi împiedicate să încalce normele.

**Mecanismele** de prevenire a corupției au mai multe fațete. În „Ghidul ONU de măsuri anti-corupție”<sup>239</sup> sunt 280 de pagini cu diverse instrumente de prevenire care pot fi aplicate la nivel național în lupta împotriva corupției. Multe dintre aceste măsuri **nu** depind de **reglementări**; se referă, de exemplu, la instrumente cum ar fi „gestionarea orientată spre rezultate”, „utilizarea stimulentei pozitive pentru a îmbunătăți cultura instituțională a angajaților și pentru a crește motivarea acestora”, „pacte de integritate”, „creșterea nivelului de conștientizare și a capacității publicului larg”, „formare în domeniul mass-media și în ancheta jurnalistică”, „reuniuni privind integritatea națională și alcătuirea planurilor de acțiune” sau „planuri de acțiune anti-corupție”. Nu sunt toate relevante când vine vorba despre reglementări. Astfel, este necesar să se identifice acele riscuri care sunt relevante în contextul corupției generate de textele reglementărilor. Evident, nu putem enumera toate riscurile producerii actelor de corupție, pentru că acestea au numeroase fațete și se află în continuă schimbare, la fel ca legile. Cu toate acestea, toate sunt variații ale aceleiași forme de risc. De fapt, identificarea lipsurilor din sistemele de prevenire a corupției este obiectivul general al evaluării situațiilor de corupție.

Prin urmare, prezenta secțiune despre lipsa mecanismelor eficiente de prevenire a corupției reflectă mai degrabă pe scurt părți din ceea ce descriu pe larg publicațiile de specialitate despre evaluarea riscurilor producerii actelor de corupție, cum ar fi:

<sup>239</sup> UNODC, ediția a treia, 2004, 592 de pagini  
<[www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf)>

- Inițiativa regională anti-corupecție „Corruption Risk Assessment in Public Institutions” (Evaluarea riscurilor producerii actelor de corupție în instituțiile publice) din 2014<sup>240</sup>;
- Lucrarea tehnică a Consiliului Europei „Corruption Risk Assessment Methodology Guide” (Ghid metodologic pentru evaluarea riscurilor producerii actelor de corupție) de Quentin Reed și Mark Philp pentru proiectul PACA (proiectul de combatere a corupției în Albania), decembrie 2010;<sup>241</sup>
- The USAID Corruption Assessment Handbook (Manualul USAID de evaluare a corupției), 2006;<sup>242</sup>
- Tilman Hoppe/Consiliul Europei „Designing and Implementing Anticorruption Policies” (Crearea și aplicarea politicilor anti-corupecție) din 2013: Capitolul 3.2 „Assessing the Strength of Governance Measures” (Evaluarea punctelor forte ale măsurilor de guvernare)<sup>243</sup> (în limbile engleză și rusă).

## 5.1 Legile din dreptul public

Dacă facem o comparație la nivel mondial, constatăm că cele mai multe acte de corupție se produc în sfera publică<sup>244</sup>. Astfel, **dreptul public** este sursa principală de riscuri ale producerii actelor de corupție. Dreptul public cuprinde dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul fiscal și dreptul penal, precum și drept procedural în întregime<sup>245</sup>. Funcția principală a dreptului public este aceea de a reglementa următoarele:<sup>246</sup>

- acordarea de autorizații, permise, certificate;
- acordarea de subvenții și burse;
- achizițiile publice;
- efectuarea de controale și audiri;
- evidența veniturilor și strângerea taxelor;
- gestionarea proprietății statului;
- impunerea de reglementări;
- aplicarea legii.

Principalele riscuri ale producerii unor acte de corupție în oricare dintre domeniile menționate mai sus sunt generate de trei factori.<sup>247</sup>

<sup>240</sup> <<http://www.rai-see.org/publications.html>> (se va publica).

<sup>241</sup> <[www.coe.int/paca](http://www.coe.int/paca)>

<sup>242</sup> <[www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf)>

<sup>243</sup>

<[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPCoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies\\_EN%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPCoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20(2).pdf)>

<sup>244</sup> A se vedea, de exemplu, rezultatele publicației ce aparține Transparency International, intitulată „Global Corruption Barometer” (Barometrul corupției mondiale) din 2013, care se bazează pe un studiu cu peste 114 000 de respondenți din 107 țări, la pagina 3: „Instituțiile publice care au responsabilitatea de a apăra cetățenii sunt scena celor mai grave cazuri de dare și luare de mită. [...] Pilonii democrației pe care s-a construit societatea sunt văzuți ca fiind mediul cel mai corupt.” <<http://www.transparency.org/gcb2013/report/>>

<sup>245</sup> Jonathan Law, Elizabeth A. Martin, „Oxford Dictionary of Law” (Dicționar juridic Oxford), ediția a șaptea, 2003 <<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199551248.001.0001/acref-9780199551248>>

<sup>246</sup> A se vedea lucrarea tehnică a Consiliului Europei „Corruption Risk Assessment Methodology Guide” (Ghid metodologic pentru evaluarea riscurilor producerii actelor de corupție) de Quentin Reed și Mark Philp pentru proiectul PACA (proiectul de combatere a corupției în Albania), (decembrie 2010), pagina 16/Anexa 1 <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/PACA\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/PACA_en.asp)>

<sup>247</sup> A se vedea, deja în acest sens: Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeysekere, „Assessing Legislation – A Manual for Legislators” (Evaluarea legislației – Manual pentru legiuitori), 2003, Capitolul 9, paginile 155-168 <<http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>>

**Putere discreționară:** dacă puterea discreționară este excesiv de largă, atunci autoritățile publice pot profita de ea. Autoritățile publice au în mod normal putere discreționară în privința procedurii și a deciziilor relevante. (cum ar fi acordarea de permise).

**Răspundere:** dacă un reprezentant al autorității publice nu are de ce să se teamă în cazul în care încalcă legea, atunci crește riscul producerii unor acte de corupție.

**Transparență:** dacă acțiunile reprezentanților autorităților publice nu sunt observate de publicul larg, atunci este mai ușor să încalce legea.

Evident, există și o componentă decisivă a **eticii**: nici unul dintre riscurile menționate mai sus nu se materializează dacă reprezentanții autorităților publice li se oferă un stimulent clar și o motivație pentru a se comporta în mod etic<sup>248</sup>. Cu toate acestea, etica nu ține de reglementări (se poate argumenta că nu este nici măcar vorba despre codul „potrivit” de principii etice), ci mai mult ține de punerea în aplicare. Astfel nu reprezintă un risc „generat de reglementări”. Cele mai importante modalități de a controla **puterea discreționară** a reprezentanților autorității publice prin reglementări sunt următoarele:

limitarea **chestiunilor** asupra cărora reprezentanții autorității publice pot lua decizii (o lege trebuie să permită reprezentanților autorității publice să decidă numai în anumite situații bine definite);

limitarea **accesului** cu privire la cine furnizează informații și feedback;

limitarea **criteriilor** de substanță care influențează luarea deciziilor;

efectul obligatoriu al **precedentelor** (cum ar fi faptul că o condiție este în mod normal stabilită în legea generală privind administrația sau într-un decret ministerial).

Cele mai importante modalități de a genera **transparența** sunt următoarele:

publicarea pe internet a tuturor reglementărilor, decretelor și deciziilor la nivel național;

motivații scrise ale deciziilor;

clarificări cu privire la caracterul public al deciziilor în conformitate cu legislația privind libertatea de informare;

informare publică privind reuniunile, planurile și documentele publice.

Transparența generează **responsabilizarea** autorităților față de publicul larg și prin urmare următoarele instrumente sunt importante:

înregistrarea tuturor deciziilor;

analiză administrativă la nivel intern efectuată de către următorul nivel ierarhic superior;

analiză judiciară externă;

supravegherea deciziilor luate de entități externe, cum ar fi autoritățile de supraveghere, consiliile cetățenești sau mediatorii;

creșterea răspunderii financiare prin efectuare de audituri periodice.

Puterea discreționară, responsabilizarea și transparența sunt mai mult sau mai puțin relevante în **elementele componente** care se găsesc **de obicei** într-o lege din dreptul public:

competențe (Ce organism public este responsabil?);

puteri (Ce puteri are organismul respectiv pentru a-și îndeplini sarcinile?);

proceduri (Care sunt etapele luării unei decizii?);

---

<sup>248</sup> Tilman Hoppe /Consiliul European, „Designing and Implementing Anti-corruption Policies” (Crearea și aplicarea politicilor anti-corupție), 2013 (în limbile engleză și rusă), Capitolul 3.2 „Assessing the Strength of Governance Measures” (Evaluarea puterii măsurilor de guvernare), pagina 20: „Totuși, Curtea Supremă americană este exemplul cel mai evident cu privire la limitările acestei formule: Curtea se bucură de monopolul adoptării hotărârilor finale în materie judiciară, de o mare putere discreționară și practic nu trebuie să dea socoteală nimănui în mod oficial; potrivit lui Klitgaard, Curtea ar trebui să fie extrem de coruptă sau vulnerabilă la corupție, ceea ce se pare că nu este conform cu realitatea.”  
<[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies\\_EN%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20(2).pdf)>

- decizii (Ce criterii se iau în considerare pentru a ajunge la o decizie într-o anumită privință?);
- supraveghere (Cine controlează acțiunile organismului public, în condiții de transparență?);
- sancțiuni (Ce se întâmplă dacă are loc o încălcare a normelor?);
- analiză judiciară (Cetățenii pot solicita instanțelor să analizeze deciziile administrative?).

Omiterile din reglementări în prevenirea corupției sunt cel mai bine structurate conform acestor **componente** ce sunt incluse **de obicei** în reglementări. Astfel experții care se ocupă de evaluarea riscului de corupție pot analiza în mod sistematic legea urmărind componentele sale tipice și nu principiile abstracte, cum ar fi „putere discreționară”, „responsabilizare” sau „transparență”.

## 5.1.1 Competențe

### Competența nespecificată

Aceasta este unul dintre defectele sistemului de prevenire a corupției și apare atunci când cei care creează legea îndeamnă la acțiune fără să vrea cu adevărat să se ia măsuri: se pun bazele unui întreg pachet de reglementări, însă nu există nici o autoritate care să pună în aplicare legea. Un astfel de defect al sistemului de prevenire a corupției este adesea corelat cu un limbaj juridic ambiguu sau o tehnică juridică ambiguă, făcând aluzie vag la organismul responsabil de aplicare a legii.

**Exemplu:** *Articolul 10: Prezenta lege este pusă în aplicare de ministerul/instituția competent(ă).*

**Problemă:** *Există o altă normă care să stabilească în mod clar ce minister are competență? Toți cei care aplică această lege află de existența acestei norme?*

**Soluție:** *Articolul 10: Prezenta lege este pusă în aplicare de ministerul/instituția competent(ă), în conformitate cu Anexa 1 la Legea nr. 401 privind guvernarea.*

*Articolul 10: Prezenta lege este pusă în aplicare de instituția pentru protejarea mediului. [este un detaliu mai concret și astfel este o soluție mai bună].*

### Domeniul de aplicare nespecificat

Competența necesită o definiție făcută în așa fel încât să cuprindă toate aspectele unei legi.

**Exemplu:** *Articolul 10 din Codul privind abaterile disciplinare: Organismul responsabil de anchetarea tuturor abaterilor disciplinare este instituția pentru funcția publică.*

**Problemă:** *Cine are responsabilitatea de a aplica sancțiunile?*

**Soluție:** *Articolul 10 din Codul privind abaterile disciplinare: Instituția pentru funcția publică este responsabilă de anchetarea tuturor abaterilor disciplinare și de aplicarea sancțiunilor.*

### Specificarea cu întârziere

Legiuitorul poate delega unui organism executiv responsabilitatea de specificare; cu toate acestea, abordarea prezintă unele probleme, pentru că organismul competent pentru punerea în aplicare a legii s-ar putea să nu fie niciodată specificat.

**Exemplu:** *Articolul 8 din Legea Energiei: Ministerul Energiei stabilește prin decret organismul competent.*

**Problemă:** *Poate legiuitorul însuși să definească organismul competent? Până când trebuie să ia Ministerul o decizie? Pe ce criterii se bazează această decizie?*

**Soluție:** *Articolul 8 din Legea Energiei: Organismul competent pentru punerea în aplicare a legii este instituția pentru protecția mediului.*

### Inițierea cu întârziere

Se poate ca organismul competent care poate pune în aplicare legea să nu fi fost înființat la adoptarea proiectului de lege. Astfel, există riscul unor întârzieri în punerea în aplicare a legii care îl vor determina pe legiuitor să delege unui organism executiv puterea de a specifica

organismul competent. Riscul pe care îl presupune această abordare se referă la faptul că organismul competent care să pună în aplicare legea poate să nu fie niciodată specificat.

**Exemplu:** *Articolul 8 din Legea Energiei: Organismul competent pentru punerea în aplicare a legii este Instituția pentru protecția mediului.*

**Problemă:** *În cazul în care instituția nu există încă și nu se va înființa decât mai târziu, ce organism are competență interimară?*

**Soluție:** *Articolul 8 din Legea Energiei: Organismul competent pentru punerea în aplicare a legii este Instituția pentru protecția mediului; până la înființarea instituției, organismul competent este Ministerul Energiei.*

### **Competența cu privire la reglementări ulterioare**

Adeesea prin legi se delegă unui organism executiv puterea de a reglementa asupra detaliilor unei proceduri sau asupra criteriilor pentru luarea unei decizii. Organismul executiv poate să profite de această putere pentru a facilita corupția în mod intenționat sau poate să creeze legi auxiliare defectuoase în mod neintenționat.

**Exemplu:** *Articolul 13 din Legea Achizițiilor: Instituția pentru achiziții reglementează detaliile procedurii de licitație.*

**Problemă:** *Legea nu specifică despre ce detalii este vorba. Legiuitorul însuși trebuie să definească acești parametri.*

**Soluție:** *Articolul 13 din Legea achizițiilor: Instituția pentru achiziții definește modelele de urmat pentru licitațiile ulterioare.*

În mod evident este necesar să se delege organismelor executive puterea de a crea legi.

În ceea ce privește riscurile producerii unor acte de corupție, punctele cele mai importante ale legislației sunt incluse adesea în regulamentele, cum ar fi legile privind plasarea în timp a procedurilor, stabilirea taxelor sau cerințele standard pentru solicitări. Prin urmare, procesul de evaluare a riscului de corupție trebuie să fie extins asupra regulamentelor.

### **Competențe care se suprapun**

Se poate să existe mai mult de un organism competent pentru punerea în aplicare a aceleiași sarcini. Aceasta poate duce la nepunerea în aplicare sau la un abuz față de cetățeni prin (suprapunerea repetată) a controalelor administrative. Un astfel de defect al reglementării este un exemplu de ambiguitate (a se vedea Secțiunea 4.2.1 de mai sus).

### **Competențe divizate**

Uneori se întâmplă ca mai multe organisme să aibă competență pentru câte un aspect al legii. Astfel de competențe pot implica riscul nepunerii în aplicare, fiindcă în situațiile delicate, fiecare organism poate spune că este responsabilitatea altui organism.

*De exemplu, GRECO (Grupul statelor pentru combaterea corupției) a remarcat într-una dintre evaluările sale: „Numărul mare de organisme are efecte adverse atâta timp cât previne preluarea responsabilității efective de către un singur organism. Drept urmare, fiecare organism depinde de altele și așteaptă rapoartele sau concluziile acestora. Rezultatul este că nici unul dintre organisme nu pare să aibă o imagine de ansamblu completă [...]”<sup>249</sup>*

### **Conflictul de interese**

Conflictul de interese implică un conflict între datoria publică și interesele private ale unui reprezentant al autorității publice, în care interesul reprezentantului autorității publice ar i-ar putea influența în mod nepotrivit efectuarea sarcinilor de lucru și responsabilitățile<sup>250</sup>. De

<sup>249</sup> A treia rundă de evaluări, Raportul de evaluare a Republicii Moldova, „Transparency of Party Funding” (Transparența finanțării partidelor politice) (Tema II), GRECO Eval III Rep (2010) 8E, Strasburg, 1 aprilie 2011, la nr. 73 <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp)>

<sup>250</sup> OECD, „Managing Conflict of Interest in the Public Service – A Toolkit” (Set de instrumente pentru gestionarea conflictului de interese în funcția publică), 2005, pagina 13 <[www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf)>

obicei conflictul de interese face obiectul unei legislații speciale. Totuși, chiar cu o astfel de legislație în vigoare, conflictele de interese reprezintă una dintre provocările cu care se confruntă în mod obișnuit orice lege din dreptul public.

**Exemplu:** *Articolul 12 din Legea achizițiilor: Nu pot participa la licitație ofertanții cu cazier judiciar și membrii familiilor reprezentanților autorităților publice care lucrează la entitatea care face achizițiile.*

**Problemă:** *Membri familiilor reprezentanților autorităților publice sunt numai o categorie de persoane din cauza cărora poate izbucni un conflict de interese. Îi putem include și pe reprezentanții autorităților publice înșiși, prietenii lor apropiați sau partenerii lor de afaceri.*

**Soluție:** *Articolul 12 din Legea achizițiilor: Ofertanții cu cazier judiciar și persoanele implicate într-un conflict de interese, în conformitate cu Articolul 12 din Legea privind funcția publică nu pot participa la licitații.*

## 5.1.2 Puteri și resurse

Este important ca un organism public să aibă toate puterile și resursele necesare pentru a-și îndeplini atribuțiile.

**Exemplu:** *Articolul 5 din Legea privind companiile în proprietatea statului: Ministerul Economiei are următoarele puteri pentru a supraveghea companiile aflate în proprietatea statului: 1) analiza rapoartelor anuale, 2) participarea la reuniunile administrației companiilor și 3) solicitarea organizării reuniunilor extraordinare ale administrației companiilor.*

**Problemă:** *Ministerul nu are dreptul de a solicita alte informații decât ceea ce este inclus în rapoartele anuale.*

**Soluție:** *Articolul 5 din Legea privind companiile în proprietatea statului: Ministerul Economiei are următoarele puteri pentru a supraveghea companiile aflate în proprietatea statului: 1) Dreptul de a analiza rapoartele anuale, 2) de a participa la reuniunile administrației companiilor, 3) de a solicita organizarea reuniunilor extraordinare ale administrației companiilor, 4) de a solicita orice fel de informații despre companie de la administrația companiei, 5) de a efectua audituri speciale ale companiei și 6) de a numi sau concedia membri administrației.*

Resursele pot cuprinde și **finanțarea**. Atunci când un proiect de lege presupune costuri financiare, organismul responsabil de procesul de evaluare a riscului de corupție trebuie să verifice dacă există fonduri suficiente, așa cum s-a prevăzut pentru punerea în aplicare a proiectului de lege, iar în caz contrar legea va rămâne doar o expresie a bunei voinți, dacă va mai fi adoptată.

## 5.1.3 Procedurile

Anumite proceduri se aplică la orice decizie luată în conformitate cu legea din dreptul public. Atunci când o autoritate publică are o prea mare putere discreționară, pot apărea riscurile producerii actelor de corupție.

### **Etape nedefinite**

Toate procedurile trebuie să aibă etape clar definite.

**Exemplu:** *Articolul 5 din Legea Construcțiilor: Instituția ia o decizie privind acordarea unor permise de construcție îndată ce a procesat solicitarea.*

**Problemă:** *Ce presupune „a procesa”? Poate instituția să solicite documentație suplimentară? Instituția se consultă cu alte organisme statale? Etc.*

**Soluție:** *Articolul 5 din Legea Construcțiilor: Instituția ia o decizie privind acordarea unor permise de construcție îndată ce a procesat solicitarea, inclusiv una dintre următoarele etape sau toate etapele: [...]*

### **Planificări temporale nespecificate**

Trebuie să existe planificări temporale clare, altfel reprezentanții autorităților publice pot întârzia procedurile, iar cetățenii primesc stimulente pentru a efectua plățile mai rapid.

**Exemplu:** *Articolul 5 din Legea Construcțiilor: Instituția ia o decizie privind acordarea unor permise de construcție îndată ce a procesat solicitarea.*

**Problemă:** *Există un termen limită pentru acest proces?*

**Soluție:** *Articolul 5 din Legea Construcțiilor: Instituția ia o decizie privind acordarea unor permise de construcție după ce a procesat solicitarea în maximum trei luni.*

### **Taxe nespecificate**

Trebuie să existe taxe clar definite.

**Exemplu:** *Articolul 5 din Legea privind pașapoartele: Taxa pentru emiterea pașaportului de către instituție este cuprinsă între 10€ și 100€ în funcție, printre altele, de caracterul de urgență al solicitării.*

**Problemă:** *Nu este clar ce taxă se aplică în fiecare situație.*

**Soluție:** *Articolul 5 din Legea privind pașapoartele: Taxa pentru emiterea pașaportului de către instituție este de 10€ în pentru solicitările standard, 50€ pentru eliberarea pașaportului în decurs de trei zile și 100€ pentru eliberarea pașaportului în 24 de ore.*

### **Repetarea controalelor**

Controalele abuzive repetate este un instrument utilizat frecvent pentru a obține mită de la cetățeni. De asemenea, se poate ca și cetățenii să dorească să dea mită pentru a scăpa de un control. Astfel, trebuie să existe un set de criterii clare cu privire la frecvența controalelor, cine efectuează controalele și cât de minuțios se efectuează controalele la o companie sau la o persoană fizică.

**Exemplu:** *Articolul 14 din Codul fiscal: Administrația fiscală poate efectua controale periodice.*

**Problemă:** *Există un număr minim de controale pentru o anumită perioadă? Cum sunt alese companiile sau persoanele fizice la care se face control?*

**Soluție:** *Articolul 14 din Codul fiscal: Administrația fiscală poate efectua controale periodice. Un control periodică are loc o dată la trei ani. Procedura de selecție a persoanelor ce urmează a fi supuse unei controale este următoarea: [...]*

### **Proceduri cu multe etape intermediare**

Adesea cetățenii trebuie să interacționeze cu mai multe instituții, ceea ce face nu numai ca procedurile să fie împovărătoare, ci sporește și riscul producerii unor acte de corupție.

**Exemplu:** *Articolul 9 din Legea privind Registrul Comerțului: Solicitantul trebuie să trimită documentația obținută de la următoarele autorități: oficiul de stare civilă, autoritățile fiscale, cazierul judiciar și registrul de falimente.*

**Problemă:** *Pentru fiecare procedură există un risc de producere a actelor de corupție.*

**Soluție:** *Articolul 9 Legea privind Registrul Comerțului: Registrul Comerțului va obține toată documentația de la următoarele autorități: oficiul de stare civilă, autoritățile fiscale, cazierul judiciar și registrul de falimente.*

### **Competiția pentru resursele limitate ale statului**

Atunci când statul distribuie resursele adesea apare o cerere mai mare decât oferta. Este vorba despre domeniul achizițiilor de servicii, locurile de muncă disponibile sau subvenții. În astfel de cazuri, este important să existe proceduri transparente bazate pe criterii obiective de distribuție a resurselor. Din sursele menționate mai jos putem afla informații despre prevenirea corupției utilizând proceduri competitive.

## 5.1.4 Deciziile



Dreptul public impune obligații sau conferă drepturi entităților publice sau private; prin urmare, criteriile pentru aceste obligații și drepturi trebuie să fie clar formulate, pentru a limita puterea discreționară.

**Exemplu:** *Articolul 12 din Legea Construcțiilor: Clădirile care nu respectă prezenta lege pot fi demolate.*

**Problemă:** *Orice fel de încălcare a legii, chiar și o mică formalitate, poate duce la demolarea clădirii?*

**Soluție:** *Articolul 12 din Legea Construcțiilor: Pot fi demolate clădirile care nu respectă următoarele clauze ale prezentei legi: [...]*

## 5.1.5 Supravegherea

Toate organismele publice necesită supraveghere sau monitorizare de către un organism cu o autoritate superioară, chiar dacă este vorba numai despre publicul larg. Toate legile din dreptul public trebuie să asigure supravegherea din partea unui organism al puterii executive sau legislative (Parlament) sau din partea societății civile. Supravegherea judiciară este un mecanism suplimentar de prevenire a corupției (a se vedea secțiunea 5.1.7 de mai jos).

### Transparența și supravegherea din partea societății civile

Supravegherea din partea societății civile face adesea obiectul unor legi speciale, mai ales al unor legi privind consultarea publică și al legilor privind libertatea de informare.

**Exemplu:** *Articolul 12 din Legea Telecomunicațiilor: Instituția responsabilă de reglementări este un organism juridic independent.*

**Problemă:** *Ce înseamnă „independent”? Nu este există supraveghere din partea unei entități publice? Care este relația dintre instituție și publicul larg?*

**Soluție:** *Articolul 12 din Legea Telecomunicațiilor: Instituția responsabilă de reglementări este un organism juridic independent de alte organisme, dar trebuie să informeze Parlamentul despre acțiunile sale după cum urmează: [...]De asemenea, de două ori pe an instituția responsabilă de reglementări furnizează publicului larg informații despre următoarele chestiuni: [...]. În conformitate cu Legea privind libertatea de informare, toate deciziile sale pot fi divulgate. Consiliul său de Supraveghere cuprinde reprezentanți ai societății civile în conformitate cu Articolul 8 din Legea privind consultarea publică.*

### Împărțirea sarcinilor de lucru

Dacă toată puterea decizională se concentrează într-un singur loc, nu mai este posibilă existența unui sistem de control și echilibrare la nivel orizontal între reprezentanții autorităților publice.

**Exemplu:** *Articolul 12 din Legea achizițiilor: Unul și același funcționar public trebuie să se ocupe de planificarea, acordarea și justificarea unui contract din sfera publică.*

**Problemă:** *Datorită acestei norme, funcționarilor publici le este mai ușor să aranjeze licitația în favoarea unei anumite părți și să ascundă orice fraudele la achiziții.*

**Soluție:** *Articolul 12 din Legea achizițiilor: La acordarea contractelor din sfera publică, planificarea și descrierea condițiilor trebuie să fie, din punct de vedere organizațional, activități separate de acordarea contractului și de contabilitatea ulterioară.*

### rotație

Un mijloc eficace de a se confrunța cu riscul apariției corupției este rotația personalului. Acest instrument de gestionare a personalului trebuie utilizat cât se poate de mult, în special în domeniile vulnerabile la corupție. Utilizarea acestui instrument implică faptul că personalul dorește să preia diferite atribuții la intervale regulate – de obicei perioada de îndeplinire a acestor atribuții trebuie să fie de maximum câțiva ani – chiar dacă în general se muncește mai mult într-o astfel de situație (este nevoie de timp pentru ca angajații să se familiarizeze cu noile sarcini de lucru).

**Exemplu:** *Articolul 19 din Legea achizițiilor: De planificarea, acordarea și contabilitatea unui contract din sfera publică trebuie să se ocupe o unitate specializată pe achiziții, prezentă în fiecare organism statal.*

**Problemă:** *Din această normă lipsește o clauză despre rotația angajaților, astfel facilitându-se dezvoltarea unor posibile relații bazate pe corupție.*

**Soluție:** *Articolul 19 din Legea achizițiilor: De planificarea, acordarea și contabilitatea unui contract din sfera publică trebuie să se ocupe o unitate specializată pe achiziții, prezentă în fiecare organism statal. Personalul acestei unități trebuie să lucreze prin rotație într-o nouă funcție din afara unității la cel puțin cinci ani.*

## 5.1.6 Sancțiunile

Sancțiunile pot reprezenta o prolemă din mai multe motive:

sancțiunile nedefinite sau **excesive** pot ajuta funcționarii publici reprezentanți ai autorităților să ceară mită de la cetățeni;

sancțiunile slabe sau lipsa sancțiunilor (destinate **cetățenilor**) pot facilita săvârșirea actelor de corupție de către cetățeni;

sancțiunile slabe sau lipsa sancțiunilor (destinate **funcționarilor publici**) pot facilita săvârșirea actelor de corupție de către funcționarii publici.

**Exemplu:** *Articolul 12 din Legea comerțului: Menținerea unei companii prin încălcarea cerințelor Registrului Comerțului se pedepsește cu o amendă echivalentă cu suma cifrei de afaceri anuale a companiei multiplicată cu 5.*

**Problemă:** *Ce înseamnă „încălcarea cerințelor Registrului Comerțului”? – o încălcare oficială? La ce „cifre de afaceri anuale” se referă – cele curente, trecute sau planificate pentru viitor? În mod normal o amendă în cuantum de 5 ori cifra de afaceri anuală ar duce orice companie la faliment.*

**Soluție:** *Articolul 12 din Legea comerțului: Menținerea unei companii prin încălcarea cerințelor Registrului Comerțului din Articolul 8 alin. 1 se pedepsește cu o amendă însumând până la 0,5 din cifra de afaceri anuală din acel an în care a fost săvârșită infracțiunea, determinată de următorii factori: [...]*

Un îndrumar bun pentru crearea legilor conține de obicei instrucțiuni detaliate despre cum se scriu clauzele cu privire la sancțiuni.<sup>251</sup>

## 5.1.7 Analiza judiciară

Analiza judiciară este importantă pentru că garantează protecția împotriva caracterului arbitrar al deciziilor reprezentanților puterii executive. Este important să existe un domeniu cuprinzător de aplicare a analizei judiciare și modalități clare de aplicare.

**Exemplu:** *Articolul 12 din Legea construcțiilor: Refuzul de a emite o autorizație de construcție va face obiectul unei analize juridice complete.*

**Problemă:** *Dar autorizația de construcție emisă de instituție nu este suficientă? Dacă instituția nu ia nici o măsură? Dacă instituția ia și alte decizii, cum ar fi demolarea unei clădiri „ilegale”? Ce înseamnă „analiză juridică” și, mai ales, ce instanță are competență în acest caz?*

---

<sup>251</sup> A se vedea, de exemplu, cele două pagini ale „Anexei 2” „German Guide to the Form of Legal Acts” (îndrumar pentru forma textelor juridice în limba germană), ediția a treia, 2008 <[http://hdr.bmj.de/anhang\\_2.html](http://hdr.bmj.de/anhang_2.html)> (în limba germană; se pregătește o traducere în limba engleză de către Ministerul German Federal al Justiției).

**Soluție:** *Articolul 12 din Legea construcțiilor: Încălcarea unui drept garantat de prezenta lege este pot face obiectul unui apel la instanțele administrative. Articolul 12 din Legea construcțiilor: Toate deciziile în conformitate cu Articolele 4-9 pot face obiectul unui apel la instanțele administrative.*

## 5.1.8 Garanțiile specifice domeniului de activitate

Deși lista de mai sus a defectelor sistemului de prevenire a corupției arată unele dintre categoriile principale, nu este o listă completă. Fiecare domeniu de activitate are normele și practicile sale. De exemplu, nu toate riscurile producerii unor acte de corupție în cazul unui medic sunt asemănătoare cu cele din cazul unui profesor. La fel, gestionarea finanțelor publice și achizițiile publice necesită o serie de garanții specifice pentru a nu fi vulnerabile la corupție. Există surse de informații pentru fiecare domeniu de activitate. Pentru mai multe detalii și exemple, a se vedea următoarele referințe:

- Inițiativa regională anti-corupție „Corruption Risk Assessment in Public Institutions” (Evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice) (2014);<sup>252</sup>
- UNODC (Biroul ONU pentru combaterea drogurilor și infracționalității), „UN Anti-corruption Toolkit” (Set de instrumente ONU anti-corupție) (ediția a treia) (2004);<sup>253</sup>
- UNODC (Biroul ONU pentru combaterea drogurilor și infracționalității), „Technical Guide to the UNCAC” (Îndrumar tehnic pentru Convenția ONU împotriva corupției – UNCAC) (2009) (în limbile engleză și rusă);<sup>254</sup>
- OSCE (Organizația pentru securitate și cooperare în Europa), „Best Practices in Combating Corruption” (Bune practici în combaterea corupției) (2004) (în limbile engleză și rusă);<sup>255</sup>
- Transparency International, „Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System” (Confruntarea cu actele de corupție: componentele unui sistem național de integritate), TI Source Book (2000) (în limba engleză);<sup>256</sup>
- UNODC/UNCAC, „Self-assessment Checklist” (Listă de verificare pentru auto-evaluare)(în limbile engleză și rusă);<sup>257</sup>
- OECD (Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică), „Managing Conflict of Interest in the Public Service: A Toolkit” (Set de instrumente pentru gestionarea conflictului de interese în funcția publică) (2005); „Specialised Anti-corruption Institutions. Review of Models” (Instituții specializate în combaterea corupției. Analiza modelelor) (2006) (în limbile engleză și rusă); „Lobbyists, Government and Public Trust” (Persoane care se ocupă de lobby, încrederea în autorități și încrederea în serviciile publice) (2009); „Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption” (Declaraarea bunurilor de către reprezentanții autorităților publice: un instrument de prevenire a corupției) (2011) (în limbile engleză și rusă); „Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners” (Manual pentru creșterea nivelului de conștientizare a infracțiunilor de dare și luare de mită pentru controlorii de impozite) (2009) etc.;<sup>258</sup>
- USAID Corruption Assessment Handbook (Manual de evaluare a corupției alcătuit de Instituția SUA pentru dezvoltare internațională - USAID), 2006 Anexa 3, pagina 94 - „Diagnostic Guides: Checklists of Corruption Risks for Different Sectors” (customs, health, political parties, etc.) (Linii directe pentru identificare: liste de verificare a riscurilor de corupție în diferite domenii de activitate (serviciul vamal, sănătate, partide politice etc.));<sup>259</sup>
- Centrul U4 de resurse pentru combaterea corupției;<sup>260</sup>
- Lucrarea tehnică a Consiliului Europei „Corruption Risk Assessment

<sup>252</sup> <http://www.rai-see.org/publications.html> (în pregătire).

<sup>253</sup> [www.unodc.org/documents/corruption/publications\\_toolkit\\_sep04.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf)

<sup>254</sup> [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html)

<sup>255</sup> [www.osce.org/eea/13738](http://www.osce.org/eea/13738)

<sup>256</sup> [www.transparency.org/publications/sourcebook](http://www.transparency.org/publications/sourcebook)

<sup>257</sup> [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html)

<sup>258</sup> [www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm](http://www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm)

<sup>259</sup> [http://transition.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/anticorruption\\_handbook/index.html](http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html)

<sup>260</sup> [www.u4.no/](http://www.u4.no/)

Methodology Guide” (Ghid metodologic pentru evaluarea riscurilor producerii actelor de corupție) de Quentin Reed și Mark Philp pentru proiectul PACA (proiectul de combatere a corupției în Albania), (decembrie 2010), pagina 16/Anexa 1;<sup>261</sup>

□ Consiliul Europei, „Project Against Corruption, Money Laundering and Financing of Terrorism in the Republic of Moldova” (MOLICO) – English translation of the draft „Methodology of Corruption Risk Assessment in Public Institutions” (Proiectul de combatere a corupției, a spălării banilor și a finanțării terorismului în Republica Moldova (MOLICO) – traducerea în limba engleză a versiunii nefinalizate a Metodologiei pentru evaluarea riscurilor de corupție în instituțiile publice);<sup>262</sup>

□ Grupul de lucru PROVIDUS/CBSS privind instituțiile democratice, „Corruption Prevention in Public Administration in the Countries of the Baltic Sea Region” (Prevenirea corupției în țările din regiunea Mării Baltice) (2008)<sup>263</sup>.

Nu sunt toate riscurile descrise în detaliu în lucrările mai sus menționate sunt relevante din punct de vedere al reglementărilor, însă multe dintre aceste riscuri sunt relevante.

De asemenea există multe standarde disponibile pentru fiecare domeniu de activitate, cum ar fi domeniul achizițiilor:

□ Business Anti-Corruption Portal (Portalul pentru combaterea corupției în companii);

□ Public Procurement Due Diligence Tool (Instrument de lucru pentru asigurarea respectării normativelor din domeniul achizițiilor publice);<sup>264</sup>

□ OECD, „Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist” (Creșterea integrității în domeniul achizițiilor publice: listă de verificare) (2008);<sup>265</sup>

□ Institutul Chr. Michelsen, „The Basics of Integrity in Procurement: A Guidebook” (Noțiunile fundamentale ale integrității în domeniul achizițiilor: Îndrumar) (Versiunea 3, 23 februarie 2010);<sup>266</sup>

□ UN/Global Compact, „Fighting Corruption in the Supply Chain: A Guide for Customers and Suppliers” (Combaterea corupției în lanțul furnizorilor: Îndrumar pentru clienți și furnizori) (iunie 2010);<sup>267</sup>

□ Transparency International, „Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement” (Manual pentru limitarea corupției în domeniul achizițiilor publice) (februarie 2006)<sup>268</sup>.

Cu toate acestea, enumerarea materialelor de documentare pentru fiecare domeniu al dreptului public nu se află printre obiectivele prezentei Metodologii; aceste materiale se găsesc pe diferite platforme pe internet anume create pentru documentare în vederea combaterii corupției.

## 5.2 Legile din sfera dreptului privat

Spre deosebire de dreptul public, **dreptul privat** reglementează raporturile dintre persoane fizice. Totuși, trebuie să luăm în considerare faptul că dreptul privat poate de asemenea să faciliteze producerea actelor de corupție. Există trei moduri principale prin care se poate întâmpla asta.

□ Corupția din **sfera privată către sfera publică**: Normele defectuoase de contabilitate și de documentație din dreptul comercial (privat) pot îngreuna ancheta privind identitatea companiei sau a angajatului unei companii care a fost implicat(ă) în darea și luarea de mită.

<sup>261</sup> [www.coe.int/paca](http://www.coe.int/paca)

<sup>262</sup> [www.coe.int/t/dqhl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf](http://www.coe.int/t/dqhl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf)

<sup>263</sup> [http://www.mfa.gov.lv/data/file/petijumi/corruption\\_prevention.pdf](http://www.mfa.gov.lv/data/file/petijumi/corruption_prevention.pdf)

<sup>264</sup> <http://www.business-anti-corruption.com/tools/duel-diligence-tools/publicprocurement-tool.aspx>

<sup>265</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>

<sup>266</sup> [www.cmi.no/file/?971](http://www.cmi.no/file/?971)

<sup>267</sup> [www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/Fighting\\_Corruption\\_Supply\\_Chain.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/Fighting_Corruption_Supply_Chain.pdf)

<sup>268</sup> [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook\\_for\\_curbing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement)

Lipsa răspunderii civile a unei companii private cu privire la darea de mită în care este implicat un angajat al respectivei companii ar putea fi un model nepotrivit pentru alte companii.

□ Deturnarea fondurilor **publice**: Adesea, multe sau cele mai multe dintre normele care se aplică în cazul companiilor private se aplică și în cazul companiilor deținute de stat. Dacă dreptul comercial privat conține norme defectuoase cu privire la contabilitate și documentație, reprezentanții autorităților publice pot deturna mai ușor fondurile publice de la o companie de stat.

□ Corupția din **sfera privată către sfera privată**: O persoană fizică se poate folosi de reglementările defectuoase pentru a priva o altă persoană fizică de bunurile sale, de exemplu în decursul unui proces civil. În unele țări, această practică este cunoscută ca „razie privată sau corporatistă”<sup>269</sup>. De obicei, cel care preia controlul îi mituiește pe reprezentanții autorității publice, cum ar fi procurorii sau judecătorii, pentru a facilita preluarea controlului. Un exemplu tipic ar fi un om de afaceri care mituiește un judecător pentru a dispune emiterea unei interdicții împotriva unui rival cu scopul final de a-l determina să dea faliment<sup>270</sup>.

Următoarele trei elemente principale din metodele prezentate mai sus indică existența corupției.

### **Norme defectuoase de contabilitate și documentație**

Convenția de drept civil a Consiliului Europei privind corupția solicită în Articolul 10 „să se declare contabilitatea anuală a companiei și situația financiară a companiei într-un mod corespunzător realității” și ca „auditorii să confirme că situația conturilor anuale corespunde cu situația financiară a companiei.”

### **Norme defectuoase privind transferurile de proprietăți**

Normele privind proprietatea sunt cuprinse în legile tradiționale privind proprietatea, dar și în dreptul comercial (dreptul de proprietate) sau în normele privind proprietatea intelectuală. Există nenumărate modalități prin care reglementările pot facilita preluarea controlului asupra proprietății altor persoane fizice, după cum se poate vedea în exemplele de mai jos.

**Exemplu:** *Articolul 18 din Codul Civil: Cumpărătorul nu dobândește bunurile dacă știa la momentul achiziției că vânzătorul nu era proprietarul acelor bunuri..*

**Problemă:** *Chiar dacă cumpărătorul nu știe nimic despre dreptul de proprietate al vânzătorului ce se întâmplă în cazul în care tranzacția include nenumărate elemente de fraudă?*

**Soluție:** *Articolul 18 din Codul Civil: Cumpărătorul nu dobândește proprietatea dacă știa sau ar fi trebuit să știe la momentul achiziției că vânzătorul nu este proprietarul bunurilor.*

### **Procedură judiciară defectuoasă**

Nu numai dreptul material, ci și dreptul procedural poate facilita preluarea de bunuri prin corupție. Dreptul material privește nu numai procedurile civile, ci și, de exemplu, reglementările privind falimentul.

**Exemplu:** *Articolul 23 din Codul insolvenței: Administratorul responsabil de procedura de insolvență vinde bunurile debitorului în conformitate cu planul aprobat de instanță.*

---

<sup>269</sup> Thomas Firestone, „Armed Injustice: Abuse of the Law and Complex Crime in Post-Soviet Russia” (Nedreptatea înarmată: Abuzul legii și infracțiunile complexe în Rusia post-sovietică), 38 Denv. J. Int’l L. & Pol’y (2010) 555 <<http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>>; a se vedea nota 234, menționată anterior. A se vedea și Valts Kalnins și alții /Consiliul Europei, „Proposals for Strengthening the Prevention of the Misuse of Public Authority in the Corporate Sector in the Russian Federation” (Propuneri pentru consolidarea sistemului de prevenire a abuzului de putere ale autorităților publice în sectorul de afaceri din Federația Rusă), 2014, și „Comparative Analysis on Preventing Misuse of Public Authority in the Corporate Sector” (Analiză comparativă a prevenirii abuzului de putere de către autoritățile publice în sectorul de afaceri), 2014

[http://www.coe.int/t/dqhl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/PRECOP\\_TP\\_default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dqhl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/PRECOP_TP_default_en.asp)

<sup>270</sup> Ibid

**Problemă:** Pentru a consolida sistemul de control și echilibru, creditorii și debitorii trebuie de asemenea să aibă un cuvânt de spus în procesul de vânzare a bunurilor.

**Soluție:** Articolul 23 din Codul insolvenței: Administratorul responsabil de procedura de insolvență vinde bunurile debitorului în conformitate cu planul aprobat de instanță și supus obiectiilor din partea creditorilor și debitorilor, în conformitate cu Articolul 23a.

**Exemplu:** Articolul 24 din Codul de procedură civilă: Efectul unei decizii se extinde asupra terților atâta timp cât drepturile și obligațiile acestora depind de decizia respectivă.

**Problemă:** Este posibil ca terții să nu fi avut ocazia de a influența decizia.

**Soluție:** Articolul 24 din Codul de procedură civilă: Efectele unei decizii se extind și asupra terților atâta timp cât drepturile și obligațiile acestora depind de decizia respectivă, dacă terții au informat autoritățile în privința procedurii imediat ce s-a aflat relevanța procedurii cu privire la terți sau ar fi trebuit să se afle relevanța procedurii cu privire la terți.

Cel puțin din punctul de vedere al corupției, dreptul procedural civil cuprinde multe elemente din dreptul public atunci când conține prevederi referitoare la modul în care părțile civile trebuie să se supună unei autorități publice (instanța). Totuși, spre informarea cititorului prezentei Metodologii, menționăm că nu numai dreptul public tradițional, „clasic” poate facilita corupția, ci și procedura civilă poate face același lucru. În unele țări care aplică dreptul continental, procedura civilă este considerată ca parte a dreptului public, în timp ce în alte țări care aplică dreptul continental procedura civilă este considerată ca parte a dreptului privat<sup>271</sup>.

Spre deosebire de dreptul public,<sup>272</sup> în dreptul privat apar riscuri de producere a actelor de corupție din cauze reglementărilor din motive asemănătoare: **putere discreționară** (abuz de putere din partea unui judecător într-un proces civil), lipsa **transparenței** (cum ar fi în normele de contabilitate) sau lipsa **răspunderii** (analiză judiciară insuficientă).

## 6. ANEXĂ : LEGISLAȚIA DEFECTUOASĂ

Categoria de risc I (Ambiguitatea) și categoria de risc II (lipsa unor metode eficiente de prevenire a corupției) se referă la facilitarea incidentelor **viitoare de corupție**. Totuși există și o a treia categorie, care nu privește facilitarea corupției ulterioare, însă tot are legătură cu actele de corupție. De exemplu: un grup industrial face o donație pentru campanie partidului politic aflat la putere. La rândul său, partidul politic adoptă o excepție la legea impozitelor, prin aceasta făcând o favoare grupului industrial. În acest caz, favoarea în sine, reprezentată de scutirea de impozit, nu reprezintă un act de corupție, pentru că nu constituie mită, deturnare de fonduri sau abuz de putere. Toate favorurile ulterioare privind scutirea de impozite acordate în baza legii respective sunt de fapt **complet legale**, chiar dacă donația anterioară cu destinație politică a fost făcută în schimbul scutirii de impozite.

Astfel, reglementarea nu „crește nivelul de corupție” așa cum l-ar crește mita sau deturnarea de fonduri în viitor. Din contră, în mod normal actul de corupție ar avea loc integral înainte de intrarea în vigoare a reglementării (mituirea legiuitorilor, încălcarea normelor de finanțare politică etc.). Astfel (în afară de categoriile de risc I și II), acest exemplu de legislație defectuoasă:

- nu ar implica riscuri privind **viitoare** acte de corupție;
- nu ar urma decât unui act de corupție din **trecut**.

<sup>271</sup> James G. Apple și Robert P. Deyling, „A Primer on the Civil-Law System” (Abecedar despre sistemul dreptului civil), Centrul federal judiciar, 1995, pagina 23 [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Civil\\_law.pdf/\\$file/Civillaw.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/Civil_law.pdf/$file/Civillaw.pdf)

<sup>272</sup> A se vedea secțiunea de mai sus 5.1 „Legile din dreptul public”

Cu alte cuvinte, astfel de „legi defectuoase” reprezintă mai degrabă daunele cauzate de corupție decât actul de corupție în sine. Tocmai din cauza acestor daune, procesul de evaluare a riscului de corupție nu trebuie să nu ia în considerare astfel de situații, ci trebuie să atragă atenția asupra unor astfel de semnale.

**Indicatorii** unei astfel de legislații defectuoase se pot găsi în special în domeniile enumerate mai jos.

□ Activități ilegale:

- încălcarea normelor de **lobby** de către grupurile de interese (a se vedea secțiunea 2.7.3 de mai sus);
- încălcarea normelor de **finanțare politică** de către oricine profită de o lege (a se vedea secțiunea 2.7.4 de mai sus);
- încălcări ale procedurilor în decursul procesului legislativ, în special cu privire la **transparență** (a se vedea secțiunea 2.7.2 de mai sus);
- încălcări ale normelor de **etică** de către legiuitori, cum ar fi introducerea unor clauze privind conflictul de interese (a se vedea secțiunea 2.7.5 de mai sus);
- situații de dare și luare de **mită**.

□ Și activitățile legale pot masca actele de corupție în decursul procesului legislativ:

- **privilegii** suspecte acordate anumitor grupuri de interese;
- donații mari (dar legale) pentru **finanțare politică** de către orice persoană care profită de o lege (a se vedea secțiunea 2.7.4 de mai sus);
- activități extraordinare (dar legale) de **lobby** desfășurate de către grupuri de interese (a se vedea secțiunea 2.7.3 de mai sus);
- lipsa **transparenței** procesului legislativ (chiar dacă în mod oficial se află în limite legale), cum ar fi ascunderea unor aspecte financiare ale efectelor unui proiect de lege (a se vedea secțiunea 2.7.2 de mai sus);
- provocări de natură **etică** (în ciuda respectării normelor) în care legiuitorii care au interes ca anumite companii să profite de pe urma unei legi se abțin de la vot, însă apare întrebarea dacă nu cumva au o influență de facto (a se vedea secțiunea 2.7.5 de mai sus);
- un dezavantaj evident cu privire la **fondurile publice** sau irosirea acestora, cum ar fi
- acordarea bunurilor publice unor proprietari privați care le achiziționează sub prețul pieței sau
- supra-finanțarea instituțiilor publice care au un istoric binecunoscut al deturnărilor de fonduri sau al îmbogățirii ilicite (după cum se constată în rapoartele Curții de Conturi, de exemplu).

Un organism extern de evaluare a riscului de corupție trebuie să fie întotdeauna atent la indicatorii enumerați mai sus și trebuie să includă acești indicatori în **raportul de evaluare**.

Desigur, acest fapt nu ar impune formularea nici unei concluzii, însă ar putea determina analize mai amănunțite de către organisme de aplicare a legii sau de către societatea civilă și ar putea să avertizeze parlamentarii, în cazul proiectelor de lege. Este clar că un organism de evaluare a riscului de corupție nu ar avea în mod normal nici atribuțiile, nici puterea de a desfășura o anchetă mai amănunțită în cazul unor astfel de indicatori, decât dacă ar avea competențe ce țin de aplicarea legii (așa cum este Centrul Național Anti-Corupție din Republica Moldova).

În același timp, trebuie să ținem seama de faptul că nu orice privilegiu și nu orice tratament preferențial al unui grup de interese este în mod necesar semnul unui proces legislativ corupt. Toate legile din lume sunt expresia dorințelor unui anumit grup de interese. Procesul democratic se bazează pe presupunerea că până la urmă anumite interese primează. Organismul de evaluare a riscului de corupție trebuie să atragă atenția asupra unor semnale că procesul legislativ este corupt doar dacă acesta a fost modificat în mod oficial. Orice altceva ar reprezenta un amestec nejustificat în **politica generală**.

## 7. CELE ZECE PRINCIPII ALE UNUI PROCES EFICACE DE EVALUARE A RISCULUI DE CORUPȚIE

### **Principiul 1: Domeniul de aplicare**

Procesul de evaluare a riscului de corupție trebuie să fie posibil pentru toate proiectele de lege, legile intrate în vigoare, legile de la toate nivelurile de reglementare (legile principale intrate în vigoare și regulamentele), legile din toate sursele de reglementare (centrale, regionale, locale, precum și parlamentare și executive inclusiv decretele prezidențiale) și din toate domeniile (dreptul administrativ, penal și privat). Trebuie de asemenea să cuprindă note explicative, pentru că acestea pot juca un rol decisiv în interpretarea legii.

### **Principiul 2: Ierarhizarea**

În mod ideal, textul de lege integral face obiectul unei analize. Orice ierarhizare necesară trebuie să ia în considerare riscurile, cum ar fi legislația din domeniile vulnerabile la corupție care implică tranzacțiile vulnerabile la corupție sau din domenii în care s-au săvârșit acte de corupție. Organismul responsabil de procesul de evaluare a riscului de corupție trebuie să aibă competență în ierarhizarea legilor la nivel central; cu toate acestea toate celelalte organisme statale trebuie să aibă dreptul de a selecta legile spre analiză.

### **Principiul 3: Riscurile producerii unor acte de corupție din cauza unor reglementări defectuoase**

Analizele de evaluare a riscului de corupție acoperă în principal două categorii de riscuri de producere a unor acte de corupție din cauza unor reglementări defectuoase „lipsa unor mecanisme eficiente de prevenire a corupției”, cum ar fi lipsa unor planificări pentru aplicarea procedurilor. În plus, organismul responsabil de evaluarea riscului de corupție trebuie să ia notă de orice indiciu al coruperii procesului legislativ în sine.

### **Principiul 4: Plasarea în timp**

Măsurile de evaluare a riscului de corupție trebuie să aibă loc în toate etapele procesului legislativ. Aceasta înseamnă mai presus de toate crearea legilor la nivel ministerial și adoptarea proiectelor de lege de către guvern; de asemenea presupune analiza de monitorizare ulterioară în timpul procesului parlamentar și la adoptarea legii.

### **Principiul 5: Entitatea răspunzătoare**

În etapa creării legii, toate entitățile care creează legi, în special ministerele și alte organisme ale puterii executive trebuie să respecte standardele creării legilor pentru a evita riscul prezentat de corupție. În mod similar, comisiile parlamentare trebuie să contribuie la analiza riscurilor de corupție. În plus, un organism specializat în prevenirea corupției trebuie să analizeze proiectele de lege și legile intrate în vigoare și regulamentele. Organismul specializat trebuie să se coordoneze cu alte organisme statale pentru a primi informații în fazele inițiale ale creării proiectelor de lege și pentru a obține informații suplimentare despre legislație. În mod clar, cetățenii trebuie să aibă capacitatea de a analiza în mod liber și independent proiectele de lege și legile intrate în vigoare; nu trebuie să existe cerințe care să limiteze participarea liberă a cetățenilor.

### **Principiul 6: Recomandări**

Instituțiile responsabile de crearea legilor au obligația de a reflecta asupra recomandărilor făcute de entitatea care desfășoară procesul de evaluare a riscului de corupție. Instituțiile responsabile de crearea legilor trebuie, de asemenea, să furnizeze informații cu privire la



recomandările pe care le-au aplicat și motivele pentru care nu au aplicat anumite recomandări. În cazul în care societatea civilă a trimis o analiză anti-corupție, ca reprezentanților acesteia să li se dea posibilitatea de a vorbi personal în ședințe publice.

#### **Principiul 7: Respectarea recomandărilor**

Entitatea care desfășoară procesul de evaluare a riscului de corupție trebuie să monitorizeze respectarea recomandărilor referitoare la evaluarea riscului de corupție. În mod ideal, raportul de evaluare trebuie să conțină și o fișă standard de feedback pentru a facilita transmiterea comentariilor organismului responsabil de crearea legilor, cu referire la respectarea recomandărilor.

#### **Principiul 8: Publicitatea online**

Publicitatea online este o componentă esențială a procesului de evaluare a riscului de corupție și se referă la metodologie, selecția legilor și la rapoartele de evaluare (inclusiv cele alcătuite de societatea civilă), comentariile despre respectarea recomandărilor, rapoartele de analiză a respectării recomandărilor, rezumatele anuale ale activităților de evaluare a riscului de corupție și informații statistice.

#### **Principiul 9: Un cadru mai larg al transparenței și integrității**

Pentru ca procesul de evaluare a riscului de corupție să aibă un efect semnificativ, este nevoie de un cadru legislativ solid. Aici este vorba despre un proces eficient, transparent și participativ de creare a legilor, lobby, finanțare politică și respectarea principiilor de etică în procesul legislativ. Este extrem de important ca proiectele de lege și primele versiuni ale legilor să fie făcute publice cât mai repede posibil și să nu fie doar trimise în parlament.

#### **Principiul 10: Formare și nivelul de conștientizare al publicului larg**

Sunt necesare sesiuni de formare interactive și practice cu privire la evaluarea riscului de corupție pentru reprezentanții tuturor organismelor statale responsabile de crearea legilor la toate nivelurile. Mai mult, publicul larg trebuie să conștientizeze existența unei metodologii de evaluare a riscului de corupție pentru a își îndeplini în mod eficient funcția de supraveghere și pentru a participa la sesiuni de consultare publică în mod productiv.