

**MINISTERUL AFACERILOR INTERNE**  
**DIRECȚIA GENERALĂ ANTICORUPȚIE**  
***DIRECȚIA PREVENIRE***  
***SERVICIUL PREVENIRE***



# **INTEGRITATEA**

**BULETIN DOCUMENTAR ȘI DE INFORMARE**  
**PRIVIND ACTIVITATEA DE PREVENIRE**  
**ȘI COMBATERE A CORUPȚIEI**

ANUL XI

Nr. 2(21)/2017  
SERIE NOUĂ

 Colectia  
PERIODICE

EDITURA MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE

## **COLECTIVUL REDACȚIONAL**

### **Membri:**

Comisar-șef de poliție MELINTESCU Octavian – director general adjunct  
Comisar-șef de poliție NISTOR Andrei – director  
Comisar-șef de poliție DEDIU Daniel  
Comisar-șef de poliție CODREANU Silviu  
Comisar-șef de poliție TOPOLOIU Valentin

### **Secretar:**

Comisar-șef de poliție NEACȘU Robert

### **Responsabil de număr:**

Subcomisar de poliție MARIN Loredana

Apare semestrial.

Redacția nu își asumă responsabilitatea pentru punctele de vedere  
exprimate de autori.

Manuscrisele nu se înapoiază.

Adresa redacției:

București, Șoseaua Olteniței nr. 390A, sector 4

Telefon: 021.332.38.29; Fax: 021.332.57.68

Interior: 14035; 14134; 14136; 14106

**ISSN: 2537-4680**

**ISSN-L: 2537-4680**

## CUPRINS

<i>Cuvânt înainte – CORD MEIER-KLODT, Ambasadorul Republicii Federale Germania</i> .....	5
<i>Managementul eficient al riscului de corupție în conformitate cu standardul internațional ISO 37001:2016 – Cosmin ȘERBĂNESCU, Institutul Național de Control Intern, Paula LAVRIC, Orsin Management Consulting</i> .....	9
<i>Protecția penală în cazul infracțiunii de abuz în serviciu – Comisar-șef de poliție drd. Dumitru GOȘA, Institutul de Studii pentru Ordine Publică</i> .....	21
<i>Cadrul conceptual de evaluare a activităților de promovare a integrității și de prevenire a corupției în instituțiile publice – Comisar-șef de poliție Valentin Virgil MOTOC, Serviciul Județean Anticorupție Alba</i> .....	32
<i>Etica și integritatea în Ministerul Afacerilor Interne – standard de control intern managerial – Comisar-șef de poliție Gabriel OBADĂ, Corpul de Control al Ministrului</i> .....	60
<i>Corupția. Considerente generale – Subcomisar de poliție Florina Claudia AIRINI, Serviciul Județean Anticorupție Alba</i> .....	65
<i>A.N.A.C – Autorità Nazionale Anticorruzione (Autoritatea Națională Anticorupție din Italia) – Subinspector de poliție Marius-Cosmin GHERMAN, Serviciul Județean Anticorupție Mureș</i> .....	71
<i>Consilierul pentru integritate – instituție formală sau implicată în mod real și eficient în menținerea unui climat de integritate instituțională în cadrul structurilor Ministerului Afacerilor Interne? – Comisar-șef de poliție Marius-Dănuț GAVRILĂ,</i>	

Comisar-șef de poliție Petre CĂLCÎI, Serviciul Județean Anticorupție Giurgiu .....	78
<i>Procedura în fața Curții Europene de Justiție (II) Acțiunile în fața Curții de la Luxemburg – Subcomisar de poliție Mariana MIREA, Serviciul Prevenire .....</i>	84
<i>Eseuri prezentate în cadrul Sesiunii de comunicări științifice organizate de către Universitatea „Ovidius” – Constanța, 29.05.2017 .....</i>	111
<i>Mulțumiri adresate Direcției Generale Anticorupție .....</i>	126

## CUVÂNT ÎNAINTE

*Dumneavoastră, cititorii publicației „Integritatea – Buletin documentar și de informare privind activitatea de prevenire și combatere a corupției” a Direcției Generale Anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, sunteți mult mai bine informați decât mulți alții despre subiectul combaterii corupției.*

*De aceea, consider că este locul potrivit pentru a vizualiza încă o dată, dincolo de divergențe în materie de politică internă, cât este de important, pentru toate societățile noastre, să nu slăbim intensitatea acestui efort comun.*

*Corupția produce pagube considerabile economiei și societății în ansamblul său. Numeroase țări din întreaga lume suferă în urma unei corupții adânc înrădăcinate, care împiedică dezvoltarea economică, slăbește democrația și prejudiciază dreptatea socială, precum și statul de drept. Ea subminează încrederea în integritatea și în funcționalitatea administrației publice. O administrație care nu este percepută de către populație ca fiind integră își pierde legitimitatea.*

*Nici statele membre ale Uniunii Europene nu sunt imune la aceasta. Chiar dacă modalitatea și amploarea corupției diferă de la țară la țară, sunt afectate toate statele membre, într-un fel sau altul. Corupția reprezintă o problemă pentru guvernarea responsabilă, utilizarea economică a banului public și pentru piețele competitive.*

*În întreaga lume se depun eforturi pentru combaterea corupției. În octombrie 2003 a fost adoptată Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției*

*(United Nations Convention against Corruption, UNCAC), care a intrat în vigoare în anul 2005. Până în decembrie 2015, convenția a fost ratificată de 178 de state, precum și de Uniunea Europeană. UNCAC este prima convenție globală amplă privind combaterea corupției.*

*Pe lângă acestea, UE a adoptat o serie de acorduri și protocoale pe tema combaterii corupției. Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) se ocupă, de asemenea, cu combaterea corupției, în contextul criminalității economice.*

*Combaterea corupției nu trebuie să se limiteze doar la înființarea instituțiilor menționate, ci trebuie să pătrundă până la nivelul fiecărui funcționar. Fiindcă, în cele din urmă, fiecare cetățean în parte trebuie să se decidă în mod activ împotriva corupției. Astfel, de exemplu, și în cadrul ambasadei noastre la București se organizează, în mod obligatoriu, un seminar anual pentru prevenirea unor posibile fapte de corupție. Prevenirea corupției este o misiune permanentă pentru fiecare individ în parte!*

*De exemplu, în acest context, Oficiul Federal Administrativ sprijină diferite state europene, în cadrul unor proiecte twinning, prin implementarea unor măsuri de combatere a corupției. În cadrul acestora sunt detașați experți – de preferință din instituții federale sau de land – în țările partenere, pe o perioadă de maximum doi ani, pentru a derula acolo proiecte, împreună cu autoritățile țării respective.*

*Astfel, în strânsă colaborare între diferite autorități române și germane, și Direcția Generală Anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a beneficiat de sprijin în anii 2007 și 2008. În mod concret, au fost consolidate competențele de investigare a personalului, a fost dezvoltat un sistem pentru analiza de risc, au fost generate modalități de înregistrare a unei plângeri sau a unui denunț, au fost formați multiplicatori și au fost prezentate idei pentru elaborarea unei strategii naționale anticorupție.*

*De asemenea, a fost sensibilizată conștiința populației prin intermediul unor spoturi radio și TV, precum și a unor afișe și pliante. Această strânsă colaborare în context european garantează astăzi cetățenilor, printre altele, prin intermediul DGA, faptul că și cazurile minore de primire a unor foloase necuvenite sau de mită în cadrul administrației publice pot fi denunțate și urmărite, ducând la sporirea încrederii în instituții.*

*Evoluția de succes realizată de România în ultimii ani poate fi măsurată și prin participarea României la un proiect twinning actual cu Republica Moldova. Cu 10 ani în urmă, România era sprijinită de Germania în domeniul combaterii corupției. Astăzi, România însăși este partener de twinning în cadrul proiectului „Support to development of an effective internal control and audit environment in public sector in Moldova“.*

*În prezent, consider că sarcina cea mai importantă este să ne ancorăm de asemenea povești de succes, să le extindem și să transformăm realizările în ceva ireversibil. România se poate baza în continuare, în context european și internațional, pe sprijinul și cooperarea Germaniei.*

*Felicit DGA pentru profesionalismul său în acest domeniu dificil de activitate și sunt sigur că eforturile și succesele de până acum vor fi continuate în mod sustenabil.*

**Al dumneavoastră,**

**CORD MEIER-KLODT**

**Ambasadorul Republicii Federale Germania**





# MANAGEMENTUL EFICIENT AL RISCULUI DE CORUPȚIE ÎN CONFORMITATE CU STANDARDUL INTERNAȚIONAL ISO 37001:2016<sup>1</sup>

**COSMIN ȘERBĂNESCU**  
*Institutul Național de Control Intern*  
**PAULA LAVRIC**  
*Orsin Management Consulting*

## ***Abstract***

Articolul își propune să prezinte avantajele unei analize de risc în prevenirea corupției, precum și motivele pentru care o organizație ar fi interesată să se certifice, în conformitate cu prevederile standardului ISO 37001:2016 pentru implementarea măsurilor necesare în vederea proiectării unui sistem eficient și adecvat de management al corupției. Standardul prevede cerințele pentru constituirea unui sistem de management anticorupție și, în același timp, este un ghid benefic în stabilirea, implementarea, menținerea și îmbunătățirea unui astfel de sistem. De asemenea, este un referențial util cu privire la măsurile necesare a fi întreprinse pentru prevenirea, detectarea și reducerea riscului de corupție în cadrul organizației. ISO 37001:2016 poate fi implementat în mod independent sau integrat în sistemul de management general al organizației. Se adresează tuturor organizațiilor, indiferent de tipul, mărimea sau natura activității acestora. Implementarea standardului nu este obligatorie fiind un angajament voluntar. În cadrul articolului, vom prezenta beneficiile generate organizației de implementarea acestui standard.

***Cuvinte-cheie:*** sistem de management anticorupție, ISO 37001:2016, risc, control intern

***Clasificare JEL:*** D73, H12, D81

---

<sup>1</sup> ISO 37001:2016(E), *Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use*, International Organization for Standardisation (ISO).

## **Introducere**

Înainte de a fi un flagel care dăunează societății, corupția este o înclinație care alterează spiritul. Dacă ar fi să îi găsim o cauză posibilă, aceasta nu trebuie căutată în lipsa de bunăstare, ci în ceea ce anticii numeau pleonexia: pofta de a avea mai mult. În plus, pentru a ajunge o obișnuință de comportament, corupția trebuie să treacă prin conștiința insului, înlăuntrul căreia se petrece o dereglare de rău-augur.

Dereglarea este strict morală și provine din alterarea modelului în funcție de care ne judecăm pe noi înșine. Este o constatare banală că, atunci când ne apreciem critic pe noi înșine, o facem în raport cu un model pe care îl folosim drept etalon de măsurare. Ne privim în lumina a ceva nobil și ne străduim la rândul nostru să tindem spre acel blazon. Cel puțin așa se întâmplă în adolescență și, până la un punct, la maturitate. Este idealismul curat al oricărui om care se străduiește să facă din sine o capodoperă mică, spre a smulge admirația semenilor.

Drama este că atât timp cât etalonul există în conștiința noastră, intransigența cu care ne judecăm este vie. Totuși, în momentul în care etalonul (modelul) se crapă, așa cum se crapă un pahar după prea multă întrebuințare, locul intransigenței este luat de indulgență. Este momentul delăsării, clipa abaterii de la model, când exigența față de tine slăbește periculos de mult. Nu mai vrei să fii o capodoperă capabilă să stârneasă respectul celor apropiați, ci te mulțumești cu o părere mediocră despre tine însuși. În fond, nu ești nici erou și nici sfânt și atunci, de ce să ceri prea mult de la tine însuși?

Din acest moment, ștacheta valorică coboară până la pragul compromisului cu tine însuși. De acum încolo, o voce lăuntrică îți va șopti că nu ai nimic de câștigat dacă, grație unui eroism care nu își va primi niciodată răsplata, vei dori să te păstrezi cinstit într-o lume în care regula este dată de hoție.

Acest fenomen se constată frecvent la inculpați: hotărârea de a da sau a primi mită nu își are cauza, neapărat, într-o nemulțumire socială, într-o stare de strâmtorare materială, ci, mai degrabă, într-o înstrăinare de modelul pe care l-au folosit până atunci drept busolă morală. Înstrăinarea seamănă cu deraierea unui tren: conștiința iese din șinele pe care modelul le-a trasat și o ia razna încercând să scurteze drumul.

Altfel spus, conștiința se mișcă singură, văduvită de un model și părăsită de vreo exigență etică. Încetează să mai creadă cu tărie în ceva, fie că este vorba de un zeu, de un ideal sau de un model uman pe care se străduiește să îl imite. Și, pentru că nu mai crede în nimic, devine victima labilității etice.

Se constată că oamenii cei mai predispuși la corupție sunt cei a căror indulgență față de ei înșiși conduce la desființarea busolei morale. Iar, într-o epocă secularizată ca a noastră, când zeul, idealul sau modelul nu mai au

puterea de a ne sluji drept busole morale, probabilitatea de a închide ochii față de noi înșine atunci când acceptăm un act de corupție este foarte mare. Din lipsă de etalon interior, acceptăm să fim complicii propriei conștiințe decăzute. Îi luăm partea, devenim indulgenți, și, totodată, evităm să mai folosim noțiuni ridicol de anacronice precum: onoare, datorie și cinste.

Înainte de a fi un act exterior pe care îl săvârșești departe de ochii lumii, corupția cere o dereglare lăuntrică al cărei mecanism s-a încercat a fi descris în paragrafele anterioare. Pe scurt, cauzele corupției nu sunt, neapărat, de tip financiar, ci ele sunt, mai degrabă, de ordin precumpănitor moral, și cum morala, astăzi, laxă până la slăbirea totală a normelor, nu mai are putere de constrângere asupra cetățenilor, șansele de a stăvili fenomenul corupției sunt ipotetice. Dacă, în mentalul individului, corupția s-a cuibărit ca o idee fixă, atunci comportamentul nu îi va putea fi îmbunătățit prin mijloace de coerciție. Nu am face decât să combatem efectele lăsând neatinse cauzele.

Așadar, considerăm că modul cel mai eficace de a preîntâmpina corupția este inocularea în mintea angajaților a unei convingeri morale, aceea că *reputația la locul de muncă este sinonimul onoarei, cinstei și demnității*. Este o înlocuire simbolică menită a salva rangul moral al omului. Mai precis, întrucât noțiuni ca „onoare“ și „cinste“ riscă să nu mai spună nimic în lumea secularizată, soluția eficace este folosirea reputației drept etalon moral, menit a ridica ștacheta valorică într-un colectiv.

Dacă zeul, idealul sau modelul nu mai au putere de contaminare etică, în schimb, reputația poate fi o pârgie de întreținere a tonusului moral și, implicit, a conduitei cinstite. Cu alte cuvinte, pedala pe care poți apăsa pentru a insufla unui om ambiția de a nu fi corupt este răsplata unei reputații nepătate. Ca să îl cităm pe Warren Buffet:<sup>2</sup> „Îți ia 20 de ani să construiești o reputație și 5 minute să o ruinezi. Dacă te gândești la asta, vei face lucrurile diferit”. Nuanța aceasta poate fi etalonul nou de măsurare a demnității unui angajat, fiindcă încorporează un mecanism clasic de educație morală, bazată pe binomul recompensă-pedeapsă: recompensa adevărată stă în blazonul reputației și nu în banii necuveniți pe care ți-i însușești fără merit, la fel cum pedeapsa adevărată nu stă atât în măsuri punitive de tip penal, ci în pierderea, odată pentru totdeauna, a reputației profesionale. Dacă bibeloul reputației s-a crăpat, niciun remediu nu-i mai poate reda înfățișarea anterioară. Astfel, efectul este ireversibil, iar atunci când persoana cunoaște acest lucru, intransigența față de sine va crește până la un prag de la care putem vorbi, fără frică, de demnitate.

---

<sup>2</sup> Warren Buffet este un investitor, om de afaceri și filantrop american, recunoscut ca fiind al doilea în lista celor mai bogați oameni în anul 2017.

### **Fenomenul corupției**

Corupția se bazează „pe încrederea” între cel puțin două persoane și este determinată de caracteristicile personale ale indivizilor, precum și de mediul în care aceștia își desfășoară activitatea. Dar întrebarea firească pe care ne-o adresăm este cât de mult ne putem încrede în aceste persoane și mai mult, dacă merită încrederea pe care le-o acordăm. În general, comportamentele corupte apar atunci când din calculul rațional și economic pe care o persoană și-l face rezultă că are mai mult de câștigat decât de pierdut, deoarece probabilitatea de a fi prins este mică și chiar dacă este prins pedeapsa este minoră în raport cu câștigul.

Organizațiile internaționale definesc corupția ca folosirea abuzivă a puterii încredințate, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat, în scopul satisfacerii unor interese personale sau de grup.<sup>3</sup>

Corupția poate fi de două feluri:

- a) **Activă:** presupune o ofertă, o promisiune sau oferirea unui avantaj (material sau de altă natură) unei persoane cu scopul de a o determina să îndeplinească sau să nu îndeplinească o acțiune cu încălcarea obligațiilor sale profesionale.
- b) **Pasivă:** presupune solicitarea sau acceptarea de a primi foloase materiale sau de altă natură, în scopul de a îndeplini sau nu un act cu încălcarea îndatoririlor sale de serviciu.

### **Formele corupției**

Standardul definește mita ca fiind oferirea, promisiunea, darea, acceptarea sau solicitarea de avantaje necuvenite de orice valoare (care pot fi de natură financiară sau nefinanciară), în mod direct sau indirect și indiferent de loc, prin încălcarea legislației aplicabile, ca un stimulent sau recompensă pentru ca o persoană să acționeze sau să se rețină să acționeze în legătura cu îndeplinirea atribuțiilor sale. Definiția dată de standard este una generică și are în vedere legislația aplicabilă organizațiilor.

Așa cum am arătat mai sus, definiția corupției conform organizațiilor internaționale, este foarte largă, iar în practică, îmbracă mai multe forme, ca de exemplu: luarea și darea de mită, traficul și cumpărarea de influență, conflictele de interese, pantuflajul, favoritismul și nepotismul.

O interpretare juridică a definiției dată corupției de către standard, evidențiază luarea și darea de mită, precum și traficul și cumpărarea de influență. De aceea, în anexa standardului, în ghidul de utilizare a documentului, se menționează, suplimentar, încă două forme ale corupției,

---

<sup>3</sup> OECD, UNODC, World Bank, (2013). *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*.

plățile de facilitare<sup>4</sup> și șantajul<sup>5</sup> și conflictele de interese. Scopul pentru care în ghidul de utilizare a standardului se menționează aceste două forme ale corupției este pentru ca organizația să acorde îndrumări cu privire la modul de acțiune pentru a le evita sau a le gestiona când apar.

### **Cerințele standardului pentru o implementare eficientă**

Dorim să evidențiem că pentru implementarea corespunzătoare a standardului trebuie demarată o analiză de diagnoză preliminară pentru înțelegerea organizației și contextul în care aceasta își desfășoară activitățile, inclusiv înțelegerea nevoilor și așteptărilor pe care le au toate părțile relevante interesate. Este necesară determinarea scopului, a modului optim de proiectare a sistemului de gestionare a riscurilor și efectuarea periodică a unor evaluări de risc în ceea ce privește mita. În acest sens, standardul ISO 37001:16 oferă îndrumări complete și, de asemenea, face referire la completarea cu standardul ISO 31000:2009 privind administrarea riscurilor.

Trebuie să fie descrise rolurile pe care organul de conducere și cel de conducere executivă le au în ceea ce privește angajamentul și leadershipul în implementarea și monitorizarea politicilor anti-mită în cadrul organizației. În acest sens este oportună implementarea unei funcții de conformitate cu atribuții clare de prevenire a corupției, stabilirea obiectivelor și planificarea realizării acestora.

O atenție deosebită trebuie acordată resurselor umane și procesului de angajare pentru a asigura competențele și integritatea profesională adecvată. Pregătirea și perfecționarea profesională a capitalului uman, creșterea gradului de conștientizare, efectuarea cursurilor de instruire și îmbunătățirea comunicării, atât intern, cât și extern, cu privire la sistemul de management anticorupție sunt elemente esențiale pentru promovarea unei politici anti-mită, prin implementarea unui sistem de management în conformitate cu standardul ISO 37001.

Organizațiile trebuie să implementeze controale anti-mită printr-o planificare adecvată și due diligence sau verificarea antecedentelor, controlul financiar și non-financiar și să elaboreze politici și proceduri anticorupție în care să detalieze clar modul de gestionare al cadourilor, ospitalităților și/sau beneficiile similare, procesul de raportare a oricărei încălcări sau deficiențe și modul de investigare a mitei.

---

<sup>4</sup> Plata de facilitare este un termen care se referă la o plată ilegală sau neoficială făcută cu scopul de a asigura sau de a urgenta îndeplinirea unui serviciu pe care, cel care face plata, în mod legal, era îndreptățit să îl primească. Sumele sunt relativ mici, făcute unui funcționar public sau altui funcționar pentru a urgenta îndeplinirea unei anumite rutine administrative.

<sup>5</sup> Șantajul reprezintă o plată făcută sub amenințarea reală sau percepută ca fiind reală asupra sănătății, siguranței sau libertății.

Conform prevederilor standardului, ar trebui să existe un proces activ de monitorizare, iar auditul intern să efectueze misiuni specifice pentru a furniza informații privind respectarea cerințelor standardului și menținerea unei implementări eficiente a acestuia. Mai mult, organizația trebuie să fie capabilă să reacționeze prompt la nerespectarea prevederilor și să întreprindă măsurile necesare pentru acțiuni corective.

### **Identificarea, analiza și evaluarea riscurilor**

Organizația trebuie să efectueze analize de risc periodice cu scopul de a identifica și anticipa riscurile la care ar putea să fie expusă, să analizeze și să prioritizeze riscurile identificate, să evalueze sustenabilitatea și eficacitatea controalelor existente pentru a atenua riscurile de corupție.

Identificarea riscurilor are în vedere structurarea eforturilor organizației pentru:

- a) reducerea riscurilor identificate ca prioritare;
- b) implementarea controalelor interne;
- c) alocarea personalului conform competențelor.

Alegerea metodei de evaluare a riscului rămâne în sarcina organizației și are în vedere criteriile de analiză și priorizare a riscurilor, precum și apetitul la risc (nivelul de acceptare/toleranța la risc). În plus, organizația trebuie să stabilească criteriile pentru evaluarea gradului de risc în ceea ce privește miza și trebuie să ia în considerare politicile și obiectivele sale.

Prezentăm, în Tabelul 1, un model de planificare etapizată și stadiile unui proces de analiză a riscurilor.<sup>6</sup>

**Tabelul 1** – Planificarea și stadiile unui proces de analiză a riscurilor

<b>Etapă</b>	<b>Obiective</b>	<b>Acțiuni</b>
<b>Planificarea, scopul și mobilizarea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Determinarea scopului și a modului de abordare;</li> <li>– Convingerea membrilor din conducere că este utilă implicarea lor;</li> <li>– Alocarea resurselor necesare;</li> <li>– Stabilirea unui plan de lucru realist.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obținerea aprobării conducerii și numirea unui lider de proiect;</li> <li>– Stabilirea membrilor echipei, a responsabilităților și a liniilor de raportare și instruirea cu privire la modul de îndeplinire a sarcinilor;</li> <li>– Identificarea surselor de informații potențiale;</li> </ul>

<sup>6</sup> The Institute of Risk Management and Transparency International UK, (2016). *Bribery Risk Guide*.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stabilirea sau folosirea cadrului existent de analiză de risc;</li> <li>– Redactarea unui plan de analiză de risc și obținerea aprobării;</li> <li>– Stabilirea modelului de documentare a informației (foile de lucru).</li> </ul>
<b>Culegerea informațiilor și analiza acestora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obținerea unor informații suficiente și relevante pentru a forma baza unei evaluări cuprinzătoare a riscurilor de fraudă și de corupție.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Revizuirea datelor și informațiilor interne și externe;</li> <li>– Organizarea de workshop-uri și interviuri;</li> <li>– Distribuirea de chestionare și machete de analize de risc;</li> <li>– Revizuirea și coroborarea informațiilor culese în modalitățile de mai sus;</li> <li>– Revenirea asupra informației incomplete și/sau incorecte.</li> </ul>
<b>Identificarea riscurilor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Folosirea informației obținute pentru a identifica un set suficient de riscuri potențiale de corupție.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Analiza zonelor de risc cheie: riscul de țară, riscul sectorial, riscul de tranzacționare, riscul de relație de afaceri (oportunitate), riscul partenerului de afacere, altele.</li> </ul>
<b>Evaluarea riscurilor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Folosirea informației acumulate pentru analiza și prioritizarea riscurilor inerente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vor fi luați în considerare factorii de risc care afectează probabilitatea și impactul.</li> </ul>
<b>Evaluarea controalelor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identificarea și analiza posibilității de minimizare a riscurilor prin prisma controalelor și proceselor existente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maparea controalelor existente pentru toate procesele;</li> <li>– Testarea controalelor și calcularea riscului rezidual (scorul riscului inerent – scorul riscului relevant controlului intern).</li> </ul>
<b>Documentarea și reducerea riscurilor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Înregistrarea procesului de evaluare a riscurilor în așa fel încât să permită comunicarea riscurilor identificate și să asigure implementarea eficace a controalelor pentru reducerea riscurilor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Înregistrarea rezultatelor într-un format agreeat și validat cu beneficiarii analizei;</li> <li>– Implementarea măsurilor de remediere (controale noi);</li> <li>– Comunicarea constatărilor identificate.</li> </ul>

<b>Follow-up, monitorizare și implementare/aplicare</b>	– Asigurarea implementării efective a unor politici, proceduri și controale noi.	– Obligarea părților interesate să se angajeze în planul de monitorizare; – Stabilirea persoanelor responsabile pentru fiecare proces; – Monitorizarea și testarea periodică a controalelor.
---	--	--

**Sursa:** adaptare după IRM and Transparency International UK, *Bribery Risk Guide*, 2016.

Pentru evaluarea riscurilor vom identifica și analiza următoarele tipuri de riscuri:

- 1) interne;
- 2) geografice/de țară;
- 3) sectoriale și de tranzacționare;
- 4) ale terțelor părți.

În continuare vom prezenta exemple de aspecte ce vor putea fi avute în vedere la analiza riscurilor pe care o organizație le poate întâmpina:<sup>7</sup>

#### ***Riscuri interne organizației***

- a) Organizația/entitatea a dezvoltat proceduri pentru prevenirea corupției, inclusiv un cod de etică, disponibil și pentru terțe părți;
- b) Procedurile includ indicații/instrucțiuni clare cu privire la modul în care ar trebui raportate cazurile și evenimentele în care există suspiciuni privind luarea/darea de mită;
- c) Sunt asigurate cursuri de formare în domeniul procedurilor anticorupție în vigoare;
- d) Au existat cazuri de corupție întâlnite în cadrul organizației/entității sau în timpul oricărui altor operațiuni ale entității în trecut.

#### ***Riscul geografic/de țară***

Pentru identificarea și analiza acestui risc, de regulă, organizațiile se referă la Transparency International și consultarea celei mai recente publicații „Transparency International Corruption Perceptions Index”. Acest risc este avut în vedere în momentul în care organizația își extinde activitatea în altă țară sau interacționează cu parteneri din altă jurisdicție.

<sup>7</sup> Transparency International UK, (2013). *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the Conduct of Effective Bribery Risk Assessment*.



### ***Riscul sectorial și de tranzacționare***

- a) Organizația este implicată în achiziții publice;
- b) Organizația lucrează prin intermediul subcontractorilor sau alți intermediari;
- c) Organizația interacționează cu autorități publice.

### ***Riscul terțelor părți***

- a) Organizația a comunicat terțelor părți politicile sale anticorupție;
- b) Organizația solicită sau își rezervă dreptul de a verifica dacă terțele părți cu care cooperează au implementat proceduri anticorupție;
- c) Organizația a comunicat terțelor părți că nu tolerează nicio formă de corupție.

Ca urmare a analizei efectuate, standardul menționează necesitatea clasificării riscurilor și prioritizarea acestora în funcție de nivelul de risc de corupție acceptat (apetitul la risc). Riscul general de corupție al entității este clasificat, în funcție de criteriile determinate, după cum urmează: risc scăzut, risc mediu și risc ridicat.

Clasificarea riscurilor de către organizație va indica acțiunile care vor trebui desfășurate în fiecare caz, pentru a fi luate măsuri imediate acolo unde este necesar, astfel încât organizația să poată acționa proactiv, fiind întotdeauna conștientă de nivelul riscului de corupție și pentru a continua consolidarea domeniilor care ar putea necesita îmbunătățiri.<sup>8</sup>

**Tabelul 2 – Clasificarea riscurilor**

Riscul de corupție	Acțiunile organizației
<b>Ridicat</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Este necesară o intervenție imediată. Organizația va identifica acțiunile specifice care trebuie întreprinse, cum ar fi, de exemplu, îmbunătățirea instruirii, conștientizarea terțelor părți cu privire la măsurile de combatere a corupției, clauze specifice de anticorupție, acordul managementului superior pentru efectuarea unei tranzacții etc.</li></ul>
<b>Mediu</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Organizația trebuie să abordeze domeniile care pot necesita îmbunătățiri sau acțiunile care pot fi întreprinse pentru a-și diminua riscul, deși urgența problemei nu este aceeași ca în cazul unui clasament cu grad de risc ridicat.</li></ul>

<sup>8</sup> Stanley, D.K., Lored, N.L., Burger, N., Miles, N.V.J., Saloga, W.C., (2014). *Business Bribery Risk Assessment*, RAND Corporation.

**Scăzut**

- Acest fapt înseamnă ca acțiunile organizației sunt acceptabile și pe baza operațiunilor sale curente nu este necesară o acțiune corectivă în acest stadiu.

**Sursa:** *proiecția autorilor*

### **Evaluarea funcționării controalelor interne și calculul riscului rezidual**

După identificarea și calcularea riscului inerent, procesul de evaluare a riscului de corupție continuă cu identificarea și evaluarea controalelor interne implementate de organizație și determinarea riscului rezidual. Informațiile privind controalele interne pot fi obținute prin modalități diverse, începând cu revizuirea proceselor, care reprezintă o etapă importantă și continuând cu interviuri, chestionare adresate celor care pot identifica controalele corespunzătoare, respectiv persoanele responsabile de anumite procese.

Totodată, în timpul acestei etape, se verifică dacă controalele identificate funcționează conform procedurii și fluxului de lucru. Verificarea presupune testarea modului în care a fost elaborat controlul (dacă răspunde riscului), precum și a eficacității acestuia (dacă aplicat în practică reduce riscul).

Riscul rezidual reprezintă riscul rămas în urma aplicării controalelor existente, nivelul acestuia fiind invers proporțional cu eficacitatea și eficiența controalelor implementate. Riscul rezidual va fi evaluat folosind o scală de evaluare similară cu cea folosită în evaluarea riscului inerent. Scorul riscului rezidual este determinat folosind următoarea formulă:

$$\text{Scor risc rezidual} = \text{scor risc inerent} - \text{scor control aferent riscului}$$

Evaluarea riscului rezidual oferă managementului o imagine fidelă asupra proceselor cu cea mai mare expunere la riscurile de corupție, considerând totodată controalele interne implementate la nivelul companiei.<sup>9</sup>

Evaluarea riscului de corupție trebuie revizuită:

a) în mod regulat, astfel încât schimbările și informațiile noi să poată fi evaluate în mod corespunzător, pe baza calendarului și frecvenței stabilite de organizație;

b) în eventualitatea unei schimbări semnificative în structura sau/și activitatea organizației.

Organizația trebuie să păstreze informații documentate care demonstrează că evaluarea riscului de luare/dare de mită a fost efectuată și utilizată pentru a proiecta sau a îmbunătăți sistemul de management anti-mită.

<sup>9</sup> United Nations Global Compact Office, (2013). *A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment*.

### **Politica anticorupție**

Conducerea instituției trebuie să implementeze, să mențină și să evalueze periodic politica anticorupție care interzice mita, impune conformitatea cu privire la legile anti-mită aplicabile organizației, este potrivită scopului organizației și propune un cadru pentru stabilirea, evaluarea și îndeplinirea obiectivelor anti-mită.

Managementul încurajează aducerea în discuție de către salariați a motivelor de îngrijorare, cu bune intenții ori pe baza unor convingeri rezonabile, cu titlu confidențial și fără îngrijorări asupra represaliilor. De asemenea, conducerea entității este preocupată de îmbunătățirea continuă a sistemului de management anti-mită și explică personalului consecințele nerespectării politicii anticorupție.

Politica anticorupție trebuie să fie comunicată și disponibilă tuturor salariaților și să fie adusă la cunoștință partenerilor de afaceri, precum și tuturor părților interesate.

### **Concluzie**

Articolul evidențiază aspectele esențiale de bune practici ale standardului și necesitatea dezvoltării unei metodologii de identificare, analiză și evaluare a riscurilor cu scopul de a sprijini organizația să își stabilească, implementeze și îmbunătățească programul de prevenire a corupției.

Astfel, avantajele ISO 37001:2016 sunt date de faptul că:

a) este un ghid flexibil, care sprijină organizația în dezvoltarea unor programe de conformitate pentru prevenirea, detectarea și investigarea corupției. Standardul este menit a fi implementat în toate organizațiile, atât din sectorul public, cât și din sectorul privat;

b) este destinat schimbării culturii organizaționale în scopul desfășurării activităților într-un mediu de integritate și pe baza unor principii etice. Mai mult, managementul eficient al riscului de corupție furnizează asigurări managementului, investitorilor, angajaților, clienților și altor părți interesate că organizația a întreprins măsuri necesare și rezonabile pentru a preveni corupția. Implementarea standardului constituie o probă în eventualitatea unei investigații penale sau de altă natură juridică a faptului că organizația a luat măsurile necesare pentru a preveni corupția;

c) nu în ultimul rând, aderarea la standard și certificarea conduce la creșterea reputației organizației, atât în fața propriilor angajați, cât și în raport cu terțele părți cu care interacționează, demonstrând toleranță zero la corupție.

Având în vedere aceste avantaje, companii de renume care își desfășoară afacerile la nivel global au ales să se certifice ISO 37001:16. Alstom S.A. Franța, o companie care dezvoltă și comercializează sisteme, echipamente

și servicii pentru sectorul transporturilor și care a plătit o amendă de 772.290.000 de dolari americani în 2014<sup>10</sup> pentru fapte de corupție în mai multe țări, precum Indonezia, Egipt, Bahamas, Arabia Saudită, a fost prima companie certificată ISO 37001<sup>11</sup> de către ANFOR.<sup>12</sup> Alte companii certificate sunt ENI și Terna din Italia, Bosch Middle East din Emiratele Arabe Unite. Companii precum Walmart și Microsoft și-au anunțat intenția de a obține certificarea.<sup>13</sup>

### Referințe bibliografice

1. ISO 37001:2016(E), *Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use*, International Organization for Standardisation (ISO).
2. Stanley, D.K., Loredó, N.L., Burger, N., Miles, N.V.J., Saloga, W.C., (2014). *Business Bribery Risk Assessment*, RAND Corporation.
3. The Institute of Risk Management and Transparency International UK, (2016). *Bribery Risk Guide*.
4. OECD, UNODC, World Bank, (2013). *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*.
5. Transparency International UK, (2013). *Diagnosing Bribery Risk. Guidance for the Conduct of Effective Bribery Risk Assessment*.
6. United Nations Global Compact Office, (2013). *A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment*.
7. <https://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery>
8. <http://www.alstom.com/press-centre/2017/06/alstom-obtains-iso-37001-certification-for-its-anti-bribery-management-system/>
9. <https://create.org/news/alstom-joins-ranks-iso-37001-certified-companies/>

---

<sup>10</sup> <https://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery>

<sup>11</sup> <http://www.alstom.com/press-centre/2017/06/alstom-obtains-iso-37001-certification-for-its-anti-bribery-management-system/>

<sup>12</sup> ANFOR este unul dintre cele mai importante organisme de certificare și acreditate din lume, prezent și în România.

<sup>13</sup> <https://create.org/news/alstom-joins-ranks-iso-37001-certified-companies/>

## **PROTECȚIA PENALĂ ÎN CAZUL INFRAACȚIUNII DE ABUZ ÎN SERVICIU**

**Comisar-șef de poliție drd. DUMITRU GOȘA**  
*Institutul de Studii pentru Ordine Publică*

Instanțele judecătorești, prin încheierile pronunțate în diferite cauze penale, au sesizat Curtea Constituțională referitor la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 297 alin. (1) din Codul penal, potrivit căruia „*Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoare de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică*”.

Conform instanței de contencios constituțional a României, deciziile acestei instanțe se racordează la cele impuse la nivel european prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului sau prin cele ale Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În acest context, prin Decizia nr. 405/2016 Curtea Constituțională a României a arătat că pentru a respecta standardul de claritate și precizie de natură să garanteze receptarea corectă a conținutului lor, normele de incriminare din art. 297 C. pen. actual, care folosesc sintagma „*îndeplinește în mod defectuos*” trebuie interpretate ca fiind sinonime cu sintagma „prin încălcarea legii”<sup>1</sup>.

Curtea arată că numai în acest fel funcționarul care îndeplinește calificarea obligatorie impusă de norma de incriminare a faptei de abuz în serviciu este în măsură să înțeleagă mesajul corect al normelor de incriminare.

De asemenea, prin această decizie Curtea Constituțională a modificat modul de aplicare la situații concrete a textelor legale care definesc abuzul în

---

<sup>1</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 405 din 15 iunie 2016, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 246 din Codul penal din 1969, ale art. 297 (alin. 1) din Codul penal și ale art. 132 din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 08 iulie 2016.

serviciu, dar a generat și o serie întreagă de alte discuții la nivel doctrinar sau chiar jurisprudential.

Numai printr-o reglementare riguroasă, cu respectarea strictă a normelor de tehnică legislativă și o justiție bazată pe adevăr și dreptate, de care depinde conduita legală și morală a unui popor, se va putea asigura respectarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor garantate de Constituție, în concordanță cu Convenția Europeană pentru Apărarea Dreptului Omului și a Libertăților Fundamentale.

Impactul constă în aceea că practic, orice acuzație având ca obiect o faptă prin care sunt încălcate îndatoririle de serviciu va putea angaja răspunderea penală a subiectului activ numai dacă nerespectarea acestor îndatoriri a avut loc prin încălcarea legii, în accepțiunea stabilită de Curtea Constituțională în cuprinsul Deciziei nr. 405/2016 (legislație primară – legi și ordonanțe simple sau de urgență).

În misiunea de interpretare a legii și de stabilire a defectuoșității îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, organelor judiciare le revine obligația de a aplica standardul obiectiv, astfel cum acesta a fost stabilit prin prescripția normativă.

Prin sintagma „standardul obiectiv” Curtea Constituțională are în vedere respectarea principiului incriminării și pedepsei. În acest sens „Curtea reține că, chiar dacă anumite acțiuni, ce însoțesc exercitarea unei atribuții de serviciu, se poate baza pe o anumită uzanță/cutumă, aceasta nu se poate circumscrie, fără încălcarea principiului legalității incriminării, standardului obiectiv, ce trebuie avut în vedere în determinarea faptei penale” (pct. 51 din Decizia nr. 405/2016).

### **1. Aspecte introductive privind problematica abuzului în serviciu**

Abuzul în serviciu este o prezență constantă în mai toate domeniile vieții noastre juridice. Se constată o tendință generală spre abuzul în serviciu. Se abuzează mereu interesul titularului dreptului subiectiv, justificând orice tip de conduită. Normele morale nu mai sunt percepute ca o virtute decât în medii restrânse.

Abuzul în serviciu este o problemă conexasă cu interpretarea juridică, are o istorie îndelungată, fiind legată de răspunderea penală și de răspunsul la întrebarea dacă și în ce condiții exercițiul unui drept poate fi considerat faptă cauzatoare de prejudicii.

Sub presiunea necesităților sociale, atât în regimurile democratico-burgeze, cât și în cele socialisto-totalitare interbelice doctrina absolută a drepturilor subiective a fost înlocuită treptat cu cea a relativității lor.

Trecând prin mâna jurisprudenței și apoi prin prisma doctrinei, ideea abuzului în serviciu aduce în lumina vieții juridice funcția socială a dreptului, precum și poziția și rolul interpretului său.

În cazul infracțiunii de abuz în serviciu, drepturile, libertățile, competențele, atribuțiile conferite de lege subiecților nu sunt exercitate cu bună-credință, încălcându-se spiritul legii, intenția legiuitorului – finalitățile normelor juridice.

Altfel spus, abuzul în serviciu constă în exercitarea drepturilor subiective conferite de lege cu rea-credință, cu încălcarea obiectivelor pentru care ele au fost instituite de fapt în scopul de a produce consecințe vătămătoare pentru altcineva.

În concepția legislativă a Codului penal român, abuzul în serviciu reprezintă fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă, ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice.

Infracțiunea de abuz în serviciu prin îngrădirea unor drepturi este prevăzută în alin. (2) art. 297 ca variantă asimilată și de specie și nu ca variantă de tip a infracțiunii de abuz în serviciu, prevăzută în art. 297 alin. (1) din Codul penal.

În noua concepție a noului Cod penal român, legea penală asimilează faptei de „abuz în serviciu” și incriminează sub aceeași denumire și cu aceeași pedeapsă și fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngrădește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe teme de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dezabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.

Textul art. 297 alin. (2) din noul Cod penal român este în acord, sub acest aspect, și cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată cu modificările și completările ulterioare, în conținutul căreia se regăsesc mai multe fapte sancționate contravențional, în măsura în care nu sunt comise în astfel de condiții încât să atragă incidența legii penale.

Potrivit acestui act normativ, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Duvac C., *Abuzul în serviciu în noul Cod penal*, Revista Dreptul, nr. 1, 2012, p. 63-64.

Deși s-ar părea că legiuitorul din 2009 a restrâns și conținutul elementului material prin renunțarea la modalitatea normativă alternativă a îngrădirii folosinței unui drept, rămânând sub incidența legii penale doar îngrădirea exercitării unui drept al unei persoane, în realitate, s-a realizat o extindere a acestuia deoarece prin modul în care a fost descrisă prima modalitate normativă alternativă („îngrădește exercitarea unui drept al unei persoane”) se vor bucura de protecție penală toate drepturile pe care le are o persoană fizică și chiar juridică, nu numai cele civile.

Prin introducerea acestei reglementări legiuitorul a vrut să acorde o protecție sporită unuia dintre cele mai importante drepturi fundamentale consacrate de Constituția României, și anume egalitatea în drepturi.

Jurisprudența a receptat cele relatate în doctrină, fără a stabili însă criteriile ce trebuie avute în vedere la stabilirea defectuoșității îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, aceasta rezumându-se, în general, la arătarea că subiecții activi ai infracțiunii au îndeplinit în mod defectuos atribuțiile de serviciu, fie prin raportarea la dispozițiile legii, fie prin raportarea la mențiuni regăsite în hotărâri ale Guvernului, ordine ale miniștrilor, regulamente de organizare și funcționare, coduri deontologice sau fișe ale postului.

Funcționarii publici emit o multitudine de acte juridice, în raport de atribuțiile de serviciu pe care le au și de specificul unităților unde își desfășoară activitatea, răspunzând de legalitatea acestora.

Cu privire la cuvântul „act” din conținutul art. 297 alin. (1) din Codul penal în vigoare Curtea Constituțională observă că această noțiune folosită de legiuitor în cuprinsul reglementării infracțiunii de abuz în serviciu, nu este circumscrisă la o anumită natură a acesteia.

Din această perspectivă, se constată că, modalitatea de interpretare a noțiunii de „act” poate determina o aplicare a legii care, într-o anumită măsură, interferează cu proceduri judiciare reglementate de legiuitor în mod expres printr-o legislație distinctă de cea penală, cum ar fi procedura excepției de nelegalitate sau procedura căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești.

Modul în care a fost reglementată infracțiunea de abuz în serviciu a generat în practica judiciară, dar și în doctrină, o apreciere defectuoasă cu privire la determinarea actului ce intră în sfera atribuțiilor de serviciu ale subiectului activ al infracțiunii de abuz în serviciu, sfera acestuia fiind nepermis de largă.

Curtea Constituțională a calificat ca greșită practica în acord cu care la stabilirea săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, organele judiciare au avut în vedere, pe lângă prescripțiile normative ale legii, și „încălcarea anumitor obligații prevăzute prin hotărâri ale Guvernului; încălcarea anumitor ordine de zi pe unitate care prevedeau expres activitățile pe care trebuia să le execute militarii; încălcarea eticii și a deontologiei profesionale<sup>3</sup>.”

---

<sup>3</sup> Punctul 58 al Deciziei nr. 405/2016.



## 2. Scurtă analiză a infracțiunii de abuz în serviciu

Practica judiciară recentă s-a confruntat cu numeroase probleme în legătură cu îndeplinirea elementelor constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu, prevăzută de art. 297 C. pen.

Doctrina a interpretat această modalitate de incriminare ca fiind generică, punând serioase probleme de compatibilitate cu principiul ofensivității dreptului penal, putându-se ajunge la scenarii derizorii de încălcare a atribuțiilor de serviciu care să intre sub incidența legii penale.

S-a solicitat incriminarea punctuală a acelor conduite ale funcționarului care trec de pragul ofensivității cerut de dreptul penal, ori, în cazul în care legiuitorul dorește o abordare diferită, să utilizeze o formulare mai restrictivă raportat la urmarea produsă prin conduita abuzivă a funcționarului<sup>4</sup>.

Problemele ridicate se referă la realizarea tipicității obiective a infracțiunii sub aspectul elementului material. Astfel, condiția neîndeplinirii unui act, dar mai ales aceea a îndeplinirii defectuoase a unui act, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a ridicat în practica judiciară română probleme de constituționalitate a textului de lege.

Într-adevăr, neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a unui act se raportează la îndatoririle de serviciu ale funcționarului public. Aceste îndatoriri de serviciu pot rezulta din lege, din hotărâri de guvern reglementând o anumită activitate, din contractul colectiv de muncă<sup>5</sup>, din fișa postului, din ordine și instrucțiuni ale șefului ierarhic superior, angajatului etc.

Comportamentul funcționarului public, potrivit art. 175 alin. (2) NCP, activ (de îndeplinire defectuoasă a atribuțiilor de serviciu) sau pasiv (de neîndeplinire a acestor atribuții), trebuie raportat la sarcinile sale de serviciu, pentru a stabili dacă acesta a realizat elementul material al infracțiunii de abuz în serviciu.

S-a pus problema, însă, dacă raportarea conduitei funcționarului la acte normative care nu au putere de lege este conformă cu principiul constituțional al previzibilității legii.

Textul de lege care incriminează abuzul în serviciu este un text-cadru de incriminare, în alb, acesta trebuind completat cu prevederi legale din care să rezulte în concret atribuțiile de serviciu ale funcționarului public, pentru a putea stabili modalitatea de îndeplinire de către acesta a atribuțiilor sale.

În aceste condiții, se pune problema dacă actul în care sunt prevăzute aceste atribuții trebuie să fie un act normativ cu putere de lege sau este suficient

---

<sup>4</sup> S. Bogdan, D.A. Șerban, G. Zlati, *Noul Cod penal. Partea specială. Analize, explicații, comentarii*, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 441.

<sup>5</sup> V. Dobrinou, N. Neagu, *Drept penal. Partea specială. Teorie și practică judiciară*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 492.

ca acestea să fie clar indicate în orice act normativ secundar sau chiar în acte întocmite de autorități administrative (cum ar fi, spre exemplu, fișa postului).

Se apreciază că printr-o astfel de interpretare extensivă se ajunge la reglementarea activității funcționarului public, cu consecința posibilității răspunderii penale a acestuia, de către o altă autoritate decât cea legislativă.

Curtea Constituțională a arătat că „în cazul în care neîndeplinirea ori defectuoșitatea îndeplinirii unui act nu s-ar raporta la atribuții de serviciu prevăzute într-un act normativ cu putere de lege s-ar ajunge la situația ca în cazul infracțiunii de abuz în serviciu elementul material al acesteia să fie configurat atât de legiuitor, Parlament sau Guvern, cât și de alte organe, inclusiv persoane juridice de drept privat, în cazul fișei postului, ceea ce nu este de acceptat în sistemul juridic de drept penal”<sup>6</sup>.

Deși aparent destul de clară, interpretarea dată de Curtea Constituțională textului de incriminare prevăzut în art. 297 C. pen. nu acoperă toate aspectele care se pot întâlni în practica judiciară, generate fie de situațiile tranzitorii, fie de aplicarea legislației Uniunii Europene în țara noastră.

Astfel, cu titlu de exemplu, se poate întâlni situația în care atribuțiile de serviciu ale funcționarului public să fie stabilite printr-un decret (act normativ cu putere de lege potrivit reglementării anterioare<sup>7</sup>) ori printr-un regulament emis la nivelul Uniunii Europene.

Acestea sunt acte normative cu putere de lege reglementate fie în legislația anterioară, fie în legislația europeană în materie.

Deși decizia Curții Constituționale se referă numai la lege, ordonanță sau ordonanță de urgență ca act normativ prin care se pot reglementa atribuțiile de serviciu ale funcționarului (potrivit prevederilor art. 73 și 115 din Constituție), apreciez că aceste atribuții pot fi stabilite prin orice act normativ cu putere de lege, prevăzut inclusiv de legislația anterioară (pentru situațiile tranzitorii, în care fapta este săvârșită sub imperiul reglementării anterioare, dar judecata are loc potrivit prevederilor legale actuale) sau de legislația europeană în materie.

Într-adevăr, nu ar avea sens reglementarea restrictivă care ar impune stabilirea obligațiilor de serviciu ale funcționarului numai prin acte normative interne (naționale) și lăsarea în afara reglementării și sancțiunii a încălcării obligațiilor de serviciu stabilite prin acte normative cu putere de lege elaborate la nivelul Uniunii Europene, acte normative pe care România și-a asumat obligația să le implementeze, să le respecte și să le aplice din momentul aderării la Uniune.

Având în vedere însă specificul legislației Uniunii Europene și efectele juridice ale actelor normative adoptate la acest nivel, este necesară o analiză

---

<sup>6</sup> Punctul 64 al Deciziei nr. 405/2016.

<sup>7</sup> Potrivit art. 141 C. pen. anterior, „prin lege penală se înțelege orice dispoziție cu caracter penal cuprinsă în legi sau decrete”.

pentru a stabili care sunt actele pasibile de a putea realiza standardul impus de Curtea Constituțională în Decizia nr. 405/2016 privind noțiunea de „lege”.

Previzibilitatea legii ține de conținutul textului în discuție, de domeniul de aplicare, de destinatar și presupune ca persoana în cauză să recurgă chiar la sfaturi lămuritoare, cu atât mai mult cu cât este vorba de un subiect activ calificat.

Totodată, previzibilitatea și predictibilitatea unei norme presupun că destinatarul acesteia are reprezentarea unei astfel de calități în virtutea căreia este obligat să-și modeleze conduita.

Un abuz al unui funcționar public menit să îi procure foloase necuvenite cu caracter nepatrimonial, constând în simpatia „oamenilor de bine” din instituție, dezinteresată de performanța acesteia ar putea consta și în obținerea unei puteri necuvenite, dincolo de prevederile constituționale, în folosul său, astfel capabil să extindă în mod arbitrar dispozițiile legii penale la fapte (decizii de oportunitate) pe care acesta nu avea cum să nu le aibă în vedere.

Pe o asemenea cale, funcționarul public ajunge să exercite atribuțiile specifice reprezentantului legal al instituției respective într-o materie în care legea, prin natura ei, nu permite aproximări, fantezii și mai ales voluntarisme.

Atribuțiile de serviciu, ca o componentă a stabilirii, derulării și încetării raporturilor de muncă, sunt caracterizate prin varietate, acestea rezultând din acte normative, instrucțiuni sau dispoziții ale organelor competente (fișa postului), altele decât reglementările în vigoare.

Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția penală apreciază că dispozițiile art. 297 alin. (1) din Codul penal sunt redactate cu suficientă claritate, inclusiv din perspectiva noțiunii de „îndeplinire defectuoasă”, formularea largă fiind utilizată pentru a acoperi orice încălcare a atribuțiilor de serviciu prevăzute de legi, regulamente, fișe ale postului etc., care are urmarea imediată prevăzută de lege.

Textul criticat permite oricărui destinatar să își regleze comportamentul prin raportare la atribuțiile sale concrete de serviciu, dar și instanțelor să analizeze, în raport de aceleași atribuții de serviciu ale persoanei acuzate, dacă acestea au fost respectate sau nu.

Neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a îndatoririlor de serviciu nu va putea fi reținută prin raportare la mențiuni sau obligații regăsite în hotărâri ale Guvernului, ordine ale miniștrilor, regulamente de organizare și funcționare interne, coduri deontologice, proceduri interne, norme metodologice etc. Este vorba despre acte normative infralegale sau despre documente interne ale angajatorului.

Sintagma „atribuții de serviciu”, precum și formularea „îndeplinește în mod defectuos” nu sunt de natură a afecta previzibilitatea normei penale, orice

destinatar al acesteia fiind de așteptat a cunoaște înțelesul sintagmelor și a-și putea adapta conduita exigențelor legii.

De asemenea, nu se poate presupune în mod rezonabil că destinatarul normei penale nu are suficiente date pentru a înțelege ce înseamnă îndeplinirea atribuțiilor în mod defectuos, cu atât mai mult cu cât textul de lege leagă această infracțiune de cauzarea unei pagube ori a unei vătămări a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice.

Fapta incriminată trebuie să fie săvârșită în exercitarea atribuțiilor de serviciu, neîndeplinirea unui act și îndeplinirea defectuoasă a acestuia reprezentând modalități de realizare a elementului material al laturii obiective a infracțiunii de abuz în serviciu.

Acestea sunt elemente care contribuie la configurarea infracțiunii de abuz în serviciu iar din această perspectivă, privitor la îndatoririle legate de o anumită funcție sau de un anumit loc de muncă, există un complex de norme, unele cuprinse în acte normative cu caracter general, privind îndatoririle angajaților în genere, altele, în acte normative cu caracter special.

Îndeplinirea unei atribuții de serviciu implică manifestarea de voință din partea persoanei în cauză, care se concretizează în acțiunile efective ale acesteia și care are ca scop ducerea la bun sfârșit/realizarea obligației prescrise.

Realizarea acestui demers se raportează atât la un standard subiectiv/intern al persoanei care exercită atribuția de serviciu, cât și la un standard obiectiv.

Standardul subiectiv ține de forul intern al persoanei respective, iar măsura în care acesta este atins ține de autoevaluarea acțiunilor întreprinse.

Standardul obiectiv are ca element de referință principal normativul actului care reglementează atribuția de serviciu respectivă.

Deși cele două standarde coexistă, standardul subiectiv nu poate exceda standardului obiectiv, în analiza modalității de *executare* a unei atribuții de serviciu acesta din urmă fiind prioritar.

Totodată, întrucât standardul obiectiv este determinat și circumscris prescripției normative, reglementarea atribuțiilor de serviciu și a modalității de exercitare a acestora determină sfera de cuprindere a acestui standard. Acesta nu poate, fără a încălca principiul previzibilității, să aibă o sferă de cuprindere mai largă decât prescripția normativă în domeniu.

Pe cale de consecință, unei persoane nu i se poate imputa încălcarea standardului obiectiv prin constatarea neîndeplinirii de către aceasta a unor prescripții implicite, nedeterminabile la nivel normativ.

Chiar dacă anumite acțiuni, ce însoțesc exercitarea unei atribuții de serviciu, se pot baza pe o anumită uzanță/cutumă, aceasta nu se poate circumscrie, fără încălcarea principiului legalității incriminării, standardului obiectiv ce trebuie avut în vedere în determinarea faptei penale.

### 3. Cauze speciale, particulare ale abuzului în serviciu

Unele dintre principalele cauze ale prezenței și perpetuării abuzului în serviciu sunt:

- lipsa unui cadru legislativ coerent și stabil, organele judiciare fiind confruntate cu un volum mare de cauze penale în care sunt incidente prevederile mai multor legi, conținând dispoziții confuze și chiar contradictorii, neclare și fără rigoare juridică ce determină adoptarea de soluții controversate, criticabile;

- deficiențele din activitatea unor magistrați constând în adoptarea sau pronunțarea unor hotărâri greșite, prelungirea nejustificată a judecării unor cauze sau tergiversarea urmăririi penale, precum și depășirea exagerată a termenelor pentru motivarea soluțiilor sau amânarea repetată a pronunțărilor amplifică această neîncredere;

- acordarea inamovibilității și stabilității unor judecători și procurori cu experiență redusă imediat după promovarea examenului de capacitate;

- tratarea necorespunzătoare a justițiabililor în sălile de judecată, birourile procurorilor sau organelor de poliție judiciară;

- inexistența unei practici unitare la nivelul instanțelor judecătorești;

- insuficienta ocupare a schemelor de personal, deficiențe în selecționarea, numirea, perfecționarea profesională și promovarea organelor de poliție judiciară;

- deficiențele din comportarea și modul de realizare a sarcinilor de serviciu de către personalul auxiliar, birocrăția și lipsa de sollicitudine a acestuia, în condițiile unei aglomerări permanente a instanțelor și parchetelor, determină, de asemenea, conturarea unei opinii generale defavorabile;

- mentalitate, carențe profesionale și deontologice ale unor magistrați sau organe de poliție judiciară;

- presiunea exercitată asupra magistraților sau organelor de poliție judiciară de valorile enorme disputate și interesele importante aflate în litigiile de pe rolul instanțelor;

- insuficienta informare a populației cu privire la rolul, poziția și controlul puterii judecătorești;

- exacerbarea mediatizării unor comentarii nefavorabile privind activitatea globală sau punctuală a organelor de urmărire penală, cu referire directă la profesionalismul, cinstea și probitatea acestora.

Pentru a se opune abuzului în serviciu este necesar:

- de a perfecta un sistem rațional și eficient de limitări și contrabalante în activitatea funcționarilor publici;

- de a motiva funcționarii de diferite nivele la un comportament legal;

- de aplicat principiile clarității maxime la determinarea atribuțiilor de serviciu;
- de a crea un sistem de control non-guvernamental nepărtinitor;
- de a unifica mecanismul de realizare a atribuțiilor de serviciu;
- de asigurat transparența și accesibilitatea informației despre activitatea persoanelor cu funcție de răspundere;
- de a ridica nivelul de cultură și conștiință juridică, de a se lupta cu nihilismul juridic în rândurile funcționarilor și ale cetățenilor care, cu părere de rău, de multe ori provoacă funcționarii la depășirea atribuțiilor de serviciu.

#### **4. Concluzii**

Scopul principal al tematicii abordate îl constituie studiul complex de natură teoretică cu conexiuni practice al esenței și conținutului fenomenului abuzului în serviciu, a interacțiunii dreptului subiectiv cu dreptul obiectiv, limitelor de exercitare a drepturilor subiective, principiilor ce stau la baza exercitării drepturilor subiective.

Problema regăsirii abuzului în serviciu în sistemul drepturilor subiective și a exercitării lor a fost insuficient studiată și analizată în dreptul român.

Cele mai importante dimensiuni sociale ale fenomenului juridic le formează ansamblul reglementărilor juridice, care alcătuiesc dreptul obiectiv, cât și drepturile subiective și obligațiile juridice ce constituie pilonul panoramei complexe a juridicului.

Dreptul subiectiv desemnează prerogativa, care derivând din dreptul obiectiv și fundamentându-se pe el aparține subiectului de drept determinat.

Originea teoriei abuzului în serviciu nu este ușor de stabilit în construcțiile normative și doctrină, deoarece există mai multe curente de opinii contrare asupra acestui fenomen.

În urma investigațiilor din cercetările doctrinare a diferitor perioade de evoluție a abuzului în serviciu, am ajuns la concluzia că, opiniile vizavi de acest fenomen își regăsesc esența în următoarele teorii:

- cea dintâi, negativă, se caracterizează prin respingerea importanței teoretice și practice abuzului în serviciu în calitate de categorie independentă;
- a doua, conform căreia teoria abuzului în serviciu este o construcție artificială ce nu prezintă importanță teoretică și practică, probarea răspunderii pentru abuzul în serviciu se poate face mai simplu și eficient prin intermediul construcției răspunderii juridice obiective (teoria riscului profesional);
- cea de-a treia opinie, susține teoria abuzului în serviciu, în doctrina juridică, dar în cadrul ei există mai multe abordări: adepții teoriei subiective, adepții teoriei obiectivă și adepții teoriei mixte (eclectice) ale abuzului în serviciu.

Constat că în legislația din România abuzul în serviciu în aproape toate materiile este fundamentat pe teoria obiectivă, teoria mixtă (eclectică), privind abuzul în serviciu este însumată de către legislația penală care pentru sancționarea infracțiunii impune întrunirea atât a condițiilor subiective a relei-credințe, cât și a condițiilor obiective, limitele scopului economic și social.

Faptul că legiuitorul nu a formulat, în mod expres, care sunt dispozițiile legale concrete a căror încălcare, de către un funcționar, are drept consecință aplicarea unei pedepse penale creează premisele unor interpretări subiective și abuzuri.

### Referințe bibliografice

1. Duvac C., *Abuzul în serviciu în noul Cod penal*, în revista „Dreptul”, nr. 1, 2012. p. 63-68.
2. Dobrinoiu V., N. Neagu, *Drept penal. Partea specială. Teorie și practică judiciară*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 492.
3. M. Udroi, *Drept penal. Partea specială. Noul Cod penal*, Editura C.H. Beck, București, 2015.
4. M.A. Hotca (coord.), M. Gorunescu, N. Neagu, R.F. Geamănu, M. Dobrinoiu, M.C. Sinescu, R. Slăvoiu, L.D. Al-Kawadri, C. Nedelcu, A. Hărățău, *Noul Cod penal. Note. Corelații. Explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2014.
5. Neagu I., *Drept procesual penal. Tratat*, București, Global Lex, 2002.
6. Rădulețu S., *Limitele libertății de exprimare în jurisprudența Curții Constituționale*, în Pandectele române, nr. 8, 2011, p. 119-133.
7. S. Bogdan, D.A. Șerban, G. Zlati, *Noul Cod penal. Partea specială. Analize, explicații, comentarii*, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 441.
8. *Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 246 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) din Codul penal și ale art. 132 din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.*

# **CADRUL CONCEPTUAL DE EVALUARE A ACTIVITĂȚILOR DE PROMOVARE A INTEGRITĂȚII ȘI DE PREVENIRE A CORUPȚIEI ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE**

**Comisar-șef de poliție VALENTIN VIRGIL MOTOC**  
*Serviciul Județean Anticorupție Alba*

## **Introducere**

În ultimul timp, o serie de țări au depus eforturi substanțiale pentru dezvoltarea instituțiilor, sistemelor și mecanismelor de promovare a integrității și prevenire a corupției în sectorul public.

Evaluarea politicilor de integritate și prevenire a corupției oferă factorilor de decizie un feedback cu privire la funcționarea mecanismelor și sprijinul pentru ajustarea sistemică. Evaluarea performanței se concentrează mai curând pe aprecierea performanțelor funcționarilor publici, în special pe comportamentul individual. În cazul în care evaluarea politicilor și evaluarea performanțelor se concentrează în mod diferit, abordările sunt complementare pentru a promova un sistem de responsabilitate mai cuprinzător în sectorul public<sup>1</sup>.

Având în vedere complexitatea inerentă și natura substanțială a măsurilor de promovare a integrității, a valorilor și a standardelor ridicate de conduită în sectorul public, evaluarea politicilor de integritate și prevenire a corupției reprezintă provocări deosebite. O provocare-cheie se referă la modalitățile de identificare a obiectivelor inițiale specifice ale unei politici dincolo de retorica unei politici. O altă dificultate rezultă din considerarea corupției ca fenomen ascuns care poate fi dificil de măsurat sau evaluat într-un mod științific precis. Totuși, ceea ce ar putea fi evaluat este mai degrabă „opusul” corupției – adică integritatea. Chiar dacă o evaluare nu poate încadra pe deplin nivelul integrității dintr-o instituție, ea poate oferi o înțelegere rezonabilă a rezultatelor și poate identifica punctele tari și punctele slabe ale

---

<sup>1</sup> Anechiarico, F. and Smith, D.C. (2006), „Performance as Integrity, Integrity as Performance: A New Paradigm for Public Administration”, presented at the ASPA conference, Public Sector Performance: A Trans-Atlantic Dialogue, Leuven, Belgium.



instrumentelor specifice care construiesc o „infrastructură etică” consecventă<sup>2</sup>, respectiv instituțiile, sistemele și mecanismele de promovare a eticii și combatere a corupției în sectorul public.

Abordarea adoptată este aceea de a oferi factorilor de decizie și managerilor un ghid pentru a proiecta și organiza o evaluare care va capta și analiza informațiile relevante pentru luarea deciziilor. Cadrul generic de evaluare abordează în mod sistematic problemele cu care se confruntă diferitele etape ale procesului de evaluare și oferă liste de verificare și opțiuni pentru soluții.

### **Prezentarea cadrului de evaluare**

Inițiativele de evaluare a politicilor de integritate și prevenire a corupției pun accentul pe elementele discrete ale unei politici, mai degrabă decât pe o abordare cuprinzătoare care să țină seama de toate elementele unei politici de integritate și de modul în care se potrivesc împreună. Un cadru de evaluare poate ajuta instituțiile publice să obțină informații relevante pentru luarea deciziilor și să verifice ipotezele privind relația dintre acțiuni și rezultate într-un mod sistematic.

Evaluarea informală poate fi adecvată evaluării zilnice a procedurilor de gestionare de rutină. Cu toate acestea, definirea procedurilor de evaluare explicite, formale și justificabile printr-un cadru de evaluare pentru factorii de decizie devine importantă în următoarele cazuri<sup>3</sup>:

- înainte de a lua o decizie importantă, cum ar fi o schimbare în direcția politicilor;
- când se ocupă de o problemă sensibilă (de exemplu, introducerea procedurilor de dezvoltare a interesului public);
- dacă scopul evaluării este de a avea un impact semnificativ asupra culturii organizaționale (de exemplu, redefinirea valorilor, reforma unui cod de conduită).

Un alt tip de evaluare formală este evaluarea performanței, adesea realizată prin managementul strategic, bugetarea orientată spre rezultate, raportarea performanțelor și auditul.

Evaluările de performanță sunt adesea incluse în gestionarea zilnică a unei instituții sau a unui departament pentru a evalua performanța funcționarilor publici din acea instituție. Dacă evaluarea politicilor și evaluarea performanței au un accent diferit, abordările sunt complementare pentru a încuraja răspunderea în sectorul public.

---

<sup>2</sup> Nieuwenburg, P. (2007), „The Integrity Paradox”, *Public Integrity*, vol. 9, Issue 3, pp. 213-224.

<sup>3</sup> Verhezen, P. (2008), „The (Ir)relevance of Integrity in Organizations”, *Public Integrity*, vol. 10, Issue 2, pp. 133-149.

Proiectul-cadru de evaluare include etapele procedurale și criteriile eficiente de evaluare a măsurilor de integritate și de prevenire a corupției. Dacă etapele procedurale pot fi identificate cu ușurință, dificultatea adesea constă în definirea unor criterii explicite pentru evaluarea integrității și a măsurilor de prevenire a corupției. Proiectul-cadru de evaluare<sup>4</sup> identifică factorii de decizie și provocările managerilor cu care se confruntă fiecare etapă a procesului de evaluare și le oferă acestora un set de criterii pentru a ajuta la evaluarea integrității și a măsurilor de prevenire a corupției.

### ***Identificarea pașilor procedurali cheie***

Etapa de pregătire a unei evaluări implică cinci etape procedurale principale:

**Etapa 1: Definirea scopului:** *De ce se evaluează?*

**Etapa 2: Selectarea subiectului:** *Ce se evaluează?*

**Etapa 3: Planificarea evaluării:** *Cine va evalua?*

**Etapa 4: Convenirea asupra metodologiei:** *Cum se evaluează?*

**Etapa 5: Asigurarea impactului:** *Cum se integrează rezultatele evaluării în ciclul politicilor?*

Această secvențiere oferă un cadru logic pentru procesul de evaluare, deși aceste măsuri nu sunt în mod obligatoriu urmate și/sau ar putea fi efectuate în același timp în practică.

### ***Stabilirea criteriilor de evaluare***

Un set clar de criterii permite factorilor de decizie să dezvolte o abordare consecventă și cuprinzătoare a evaluării. Folosirea unor criterii explicite distinge evaluarea de celelalte abordări ale managementului strategic în care prioritățile sunt stabilite fără a se face referire la factori determinanți exacti. O evaluare riguroasă ia în considerare câteva aspecte ale măsurilor de politică, cum ar fi<sup>5</sup>:

<b>Întrebări</b>	<b>Criterii</b>
Sunt implementate instrumentele politicii de integritate (de exemplu, prevederi legale, cod de conduită, instituții, proceduri)?	<b>Existența</b> oficială a componentelor instrumentelor politicii de integritate.

<sup>4</sup> Ruddock, P. and C. Ellison (2004), „Commonwealth to set up independent national anti-corruption body”, Joint Media Release, Offices of the Commonwealth Attorney-General and Minister for Justice.

<sup>5</sup> Ruddock, P. and C. Ellison (2004), „Commonwealth to set up independent national anti-corruption body”, Joint Media Release, Offices of the Commonwealth Attorney-General and Minister for Justice.

Sunt instrumentele politicii de integritate capabile să funcționeze complet (așteptări realiste, resurse și condiții)?	<b>Fezabilitatea</b> instrumentelor de politică specifice.
Instrumentul de politică de integritate a atins obiectivul/obiectivele inițiale specifice?	<b>Eficacitatea</b> instrumentelor de politică specifice.
Cât de semnificativ au contribuit instrumentele politicii la îndeplinirea așteptărilor generale ale părților interesate (de exemplu, impactul real asupra comportamentului zilnic)?	<b>Relevanța</b> , respectiv contribuția unor instrumente și acțiuni specifice de politică pentru a răspunde așteptărilor generale ale părților interesate.
Diferitele elemente ale politicii de integritate interacționează și se pun în aplicare în mod coerent și susțin colectiv obiectivele generale ale politicii de integritate?	<b>Coerența</b> măsurilor, relația cu alte elemente ale politicii.

*Sursa: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*

### **Proiectarea unui cadru de evaluare**

Graficul următor ilustrează modul în care cadrul general de evaluare combină etapele și criteriile procedurale.



*Sursa: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*

**Figura 1** – Etapele procedurale și criteriile de evaluare a măsurilor de promovare a integrității și de prevenire a corupției

Dacă evaluarea trebuie să fie pe deplin susținută și integrată în procesul de luare a deciziilor, factorii de decizie și managerii trebuie să se asigure că evaluarea este aplicată în mod corespunzător pentru a ține seama de contextul

specific al acesteia. Un cadru de evaluare aplicat răspunde nevoilor specifice prin intermediul unor criterii de evaluare adaptate. Criteriile pot fi definite atât în raport cu contextul, cât și cu procesul de evaluare, astfel încât acesta să fie<sup>6</sup>:

- *Foarte specific* – reflectând scopul specific și contextul evaluării.
- *Construit transparent* – implicarea părților interesate în procesul de evaluare, consultarea acestora cu privire la etapele procedurale și elaborarea unor criterii specifice; asigurând că procesul de evaluare reflectă punctele de vedere ale părților interesate și că ar putea încorpora în mod adecvat feedbackul acestora pentru a oferi o sursă multilaterală pentru a formula judecăți echilibrate privind punerea în aplicare a politicilor și impactul acestora.

Stabilirea criteriilor joacă un rol central în întregul proces de evaluare, în special în:

- *Selectarea subiectului de evaluare* – prin determinarea tipului de date observabile care trebuie colectate pentru analiză. De exemplu, evaluarea încearcă să stabilească existența oficială sau punerea în aplicare a instrumentelor (cum ar fi: legile și codul de conduită) sau coerența acestora cu alte elemente ale politicii de integritate.

- *Măsurarea decalajului dintre obiectivele inițiale ale unei politici și rezultatele acesteia* – prin stabilirea bazei de referință ca bază de comparație pentru urmărirea schimbărilor prin utilizarea unor măsuri/indicatori concreți observabili pentru evaluarea impactului politicilor de integritate și prevenire a corupției.

### **ETAPA 1: Definirea scopului**

#### ***De ce sunt evaluate politicile de integritate și de prevenire a corupției?***

O inițiativă de evaluare eficientă are un scop clar definit, care reflectă atât obiectivele sale generale, cât și obiectivele specifice<sup>7</sup>.

Contextul evaluării este esențial pentru determinarea scopului evaluării. Deși este preferabil ca evaluările să fie proactive și orientate spre viitor, în practică ele sunt atât de des reactive la circumstanțe politice specifice (de exemplu, pentru a identifica motivele care stau la baza unui scandal recent). De asemenea, evaluările ar putea fi utilizate pentru a justifica resursele, deciziile financiare sau politice deja luate de o instituție. Luarea în considerare a circumstanțelor politice ale evaluării este esențială pentru a construi un cadru de evaluare care să surprindă toate informațiile relevante pentru luarea deciziilor și să se asigure că rezultatele sunt utilizate în scopurile convenite.

---

<sup>6</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

<sup>7</sup> Bertok, J. (2000), *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, OECD.

Integritatea și prevenirea corupției reprezintă un domeniu extrem de sensibil care atrage atenția mass-mediei, având un impact semnificativ asupra percepției publice. De exemplu, un scandal bine publicat ar putea determina indicii de superioritate chiar dacă se depun eforturi serioase pentru ajustarea măsurilor în vigoare, ceea ce ar face foarte dificilă evaluarea rezultatelor globale efective ale măsurilor de politică de integritate. Faza de planificare a evaluării ar trebui, prin urmare, să ia în considerare toți factorii contextuali relevanți.

### ***Definirea obiectivelor generale ale evaluării***

Evaluarea măsurilor pentru promovarea integrității și prevenirea corupției este un exercițiu tehnic, dar motivul pentru care este făcut este profund politic. Evaluarea face posibil pentru funcționarii publici să demonstreze dacă aceasta atinge obiectivele politicii convenite și să contribuie la rezultate importante pentru managerii lor și pentru cetățeni.

Pot fi identificate următoarele obiective generale pentru evaluarea măsurilor de integritate și de prevenire a corupției<sup>8</sup>:

#### **1. Învățarea organizațională**

Evaluarea este un mecanism de feedback-cheie privind rezultatele și consecințele acțiunilor factorilor de decizie care permit învățarea și schimbul de experiențe prin managementul cunoașterii în cadrul unei instituții publice și în întreaga administrație. Aceasta își propune să înțeleagă rezultatele și consecințele acțiunilor și să tragă învățăminte pentru a sprijini ajustarea sistemică.

Evaluarea oferă o mai bună înțelegere a următoarelor aspecte:

- De ce obiectivele și rezultatele sunt sau nu sunt atinse?
- Care sunt rezultatele neașteptate ale acțiunilor factorilor de decizie?
- Ipotezele fundamentale ale politicilor de integritate: verifică dacă anumite variabile au un impact asupra nivelului corupției.

Evaluarea sprijină ajustarea sistemică (de exemplu, identificarea punctelor tari și a punctelor slabe ale politicilor, a lacunelor, a zonelor vulnerabile) printr-o buclă de feedback cu privire la măsurile politice specifice și chiar acțiunile individuale pentru a îmbunătăți performanța, gestionarea și operațiunile. Evaluarea poate oferi un instrument esențial de perspectivă pentru

---

<sup>8</sup> Bertok, J. (2000), *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, OECD.

învățarea organizațională prin documentarea experiențelor, valorificarea maximă a experiențelor izolate specifice prin împărtășirea și crearea unei cunoștințe acumulate, precum și sprijinirea procesului de luare a deciziilor viitoare, cu o înțelegere globală a ipotezelor și a liniilor de bază<sup>9</sup>.

## **2. Control și responsabilitate**

În plus, evaluarea are drept scop de a verifica dacă obiectivele au fost atinse și pentru a spori legitimitatea deciziilor așa cum este percepută în cadrul guvernului și în rândul societății în general.

### **Control intern**

- măsurarea implementării instrumentelor politicii de integritate și verificarea rezultatelor acestora;
- justificarea deciziilor luate.

### **Control extern**

- să demonstreze impactul acțiunilor factorilor de decizie;
- îmbunătățirea legitimității deciziilor pentru a construi încrederea.

### ***Definirea obiectivelor specifice ale măsurilor politicilor de evaluare***

Odată ce obiectivul general și contextul evaluării au fost clarificate, factorii de decizie și managerii clarifică obiectivele specifice ale măsurilor de politică și ceea ce încercu să realizeze. Dacă factorii de decizie politică și managerii doresc să se asigure că evaluarea este relevantă pentru elaborarea politicilor, evaluarea ar trebui să măsoare rezultatele măsurilor de politică în raport cu obiectivele și țintele lor inițiale.

Considerând că politicile din domeniul guvernării au deseori obiective multiple, ar putea exista loc de ambiguitate cu privire la ceea ce constituie obiectivele specifice ale unei măsuri ale unei politici date. Ar putea fi, de asemenea, în concurență sau ar exista chiar în conflict între ele, ceea ce face dificilă determinarea obiectivelor care sunt dominante.

În plus, dificultatea în domeniul integrității și al prevenirii corupției ar putea fi identificarea obiectivelor specifice actuale ale politicii care urmează să fie evaluată dincolo de retorica politicii. Ar putea exista o „agendă ascunsă”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Maesschalck, J. and Bertok, J. (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD.

<sup>10</sup> Maesschalck, J. and Bertok, J. (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD.

dincolo de obiectivele declarate în mod public. Retorica politicii este destul de comună în domeniu, având în vedere rolul proeminent al mass-media în evidențierea scandalurilor de corupție și impactul acestora asupra încrederii publice.

## **ETAPA 2: Selectarea subiectului**

### **Ce anume doresc să stabilească factorii de decizie?**

Evaluarea poate fi definită ca un efort de colectare și analiză a informațiilor despre aspectele importante ale unei politici, cu scopul de a măsura dacă măsurile de politică au atins obiectivele propuse. Este vorba despre evaluarea programelor, a instrumentelor de politică, precum și a acțiunilor specifice<sup>11</sup>.

### **Selectarea subiectului evaluării: provocări și abordări**

Evaluarea politicilor de integritate și prevenire a corupției în sectorul public reprezintă provocări speciale pentru factorii de decizie și manageri. Corupția este adesea un fenomen ascuns și, prin urmare, este greu de măsurat sau evaluat într-un mod științific precis. Datele de evaluare obiective ar putea dezvălui doar „vârful aisbergului”<sup>12</sup>, eșecul vizibil al sistemelor.

În funcție de abordarea generală a inițiativei de evaluare și de stadiul în care instituția publică se află în cursul evaluării, evaluarea se poate concentra pe măsuri specifice distincte, pe interacțiunea acestora și pe contribuția la scopul general al politicii, respectiv<sup>13</sup>:

- *Riscuri* – analizarea riscurilor și revizuirea zonelor vulnerabile susceptibile la corupție.
- *Instrumente specifice de politică* – evaluarea măsurilor separate de integritate.
- *Programe complexe* – examinarea interacțiunii măsurilor de politică.
- *Elemente ale culturii organizaționale* – revizuirea valorilor, comportamentelor și acțiunilor specifice ale funcționarilor publici.

---

<sup>11</sup> Preston, N., C. Sampford and C. Connors. (2002), *Encouraging Ethics and Challenging Corruption: Reforming Governance in Public Institutions*, Sydney, Federation Press.

<sup>12</sup> Punch, M. (1994), *Politics and Ethics in Qualitative Research*, Handbook of qualitative research, pp. 83-96.

<sup>13</sup> Uhr, J. (2003), *Creating a Culture of Integrity*, London, Commonwealth Secretariat.

Deși inițiativele tradiționale de evaluare s-au axat în principal pe verificarea existenței instrumentelor selectate, cum ar fi: legile, codurile de conduită sau procedurile administrative și evaluarea zonelor de risc, unele țări au dezvoltat o abordare mai cuprinzătoare pentru evaluarea implementării programelor și a efectelor lor concrete, astfel<sup>14</sup>:

#### ***Evaluarea existenței măsurilor de politică***

Acest prim pas în evaluare analizează dacă există instrumente-cheie, cum ar fi legile, instituțiile și procedurile, pentru a forma o „*infrastructură etică*”<sup>15</sup>.

#### ***Evaluarea fezabilității***

O altă abordare a evaluării constă în a determina dacă un instrument de politică este capabil să funcționeze.

#### ***Evaluarea eficacității***

Întrebarea centrală ar fi: măsurile de politică au realizat obiectivele inițiale specifice?

#### ***Evaluarea relevanței***

Relevanța unei măsuri politice urmărește să verifice în ce măsură a contribuit la îndeplinirea așteptărilor globale ale părților interesate.

#### ***Evaluarea coerenței***

Acest tip de evaluare se concentrează asupra revizuirii relației dintre o măsură de politică și alte elemente ale politicii, pentru a examina dacă ele interacționează, se pun în aplicare în mod coerent și susțin împreună obiectivele generale ale politicii.

### **ETAPA 3: Planificarea evaluării**

#### **Cine va realiza evaluarea?**

Analiza atentă a avantajelor evaluării interne și externe va determina cine va conduce evaluarea. Evaluatorul va decide apoi asupra formelor și a gradului de implicare a părților interesate în procesul de evaluare și va defini în mod corespunzător un buget al evaluării.

---

<sup>14</sup> Uhr, J. (2003), *Creating a Culture of Integrity*, London, Commonwealth Secretariat.

<sup>15</sup> Punch, M. (1994), *Politics and Ethics in Qualitative Research*, Handbook of qualitative research, pp. 83-96.



### **Evaluarea: internă sau externă?**

O problemă fundamentală o reprezintă stabilirea persoanei care are responsabilitatea instituțională pentru evaluarea integrității și a măsurilor de prevenire a corupției.

Planificarea evaluării ar putea fi condusă de o instituție centrală responsabilă de politica generală sau împărtășită și agreată de instituții cu responsabilități în elaborarea și implementarea măsurilor de promovare a integrității și de prevenire a corupției.

Există motive întemeiate pentru a realiza o evaluare bazată pe resursele interne. Dacă obiectivul general al evaluării este maximizarea învățării, ar fi preferabil să se utilizeze evaluarea internă. Este o modalitate de a construi o cultură de evaluare pe plan intern, care să integreze pe deplin evaluarea ca un pas integrat în ciclul politicii, pentru a oferi feedback asupra acțiunilor întreprinse.

Dimpotrivă, dacă scopul general al evaluării este de a controla și/sau de a răspunde societății în general, o evaluare independentă – externă ar putea avea mai multă pondere și ar îmbunătăți legitimitatea rezultatelor evaluării<sup>16</sup>. Ar putea fi mai puțin costisitoare și consumatoare de timp folosirea unui evaluator extern dacă instituția nu dispune de capacitățile interne necesare.

Evaluarea măsurilor de integritate este un domeniu în evoluție, astfel încât o investiție în capacitatea de evaluare implică, de asemenea, costuri substanțiale de urmărire în dezvoltarea resurselor umane pentru a le ține la curent cu progresele metodologice și conceptuale. Avantajele și dezavantajele celor două abordări sunt rezumate în tabelul de mai jos.

**Tabelul 2 – Evaluarea externă față de evaluarea internă**

	<b>Evaluare internă</b>	<b>Evaluare externă</b>
<b>Avantaje</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– maximizează învățarea;</li><li>– rezultatele pot fi folosite imediat;</li><li>– beneficiile stau în proiect;</li><li>– pot fi ajustate în funcție de noile nevoi și de noile descoperiri.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– de obicei, are competență de evaluare;</li><li>– creează legitimitate;</li><li>– de obicei, se realizează mai repede;</li><li>– pot fi supuse licitării competitive (pot fi mai puțin costisitoare);</li><li>– oferă noi perspective.</li></ul>

<sup>16</sup> Rohr, J. (1998), *Public Service, Ethics and Constitutional Practice*, University Press of Kansas.

<b>Dezavantaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pot ascunde descoperirile neplăcute;</li> <li>– competență adesea scăzută privind metodele;</li> <li>– mai mult timp alocat;</li> <li>– necesită angajament.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poate fi irelevantă;</li> <li>– cea mai mare parte evaluatorul care învață;</li> <li>– mai puțină responsabilitate a părților interesate;</li> <li>– decalaj pentru factorii de decizie.</li> </ul>
--------------------	--	--

**Sursa:** Kim Forss, *Evaluation framework for information, consultation and participation in policy making, January 2003.(forthcoming OECD report)*

### **Combinarea ambelor abordări**

În multe organizații, evaluările sunt efectuate în mod tradițional de experți externi. Există o rezistență pentru a permite celor implicați în proiecte să evalueze – să nu mai vorbim și celor care beneficiază de proiecte. Cu toate acestea, combinarea evaluării interne și externe ar putea fi o altă opțiune. De exemplu, un membru al personalului intern efectuează evaluarea, iar un consultant extern asistă cu aspectele tehnice ale evaluării și ajută la culegerea informațiilor relevante. Cu această combinație, evaluarea poate oferi un punct de vedere extern și o verificare a calității fără a pierde beneficiul cunoștințelor de evaluare a proiectului de către evaluatorul intern.

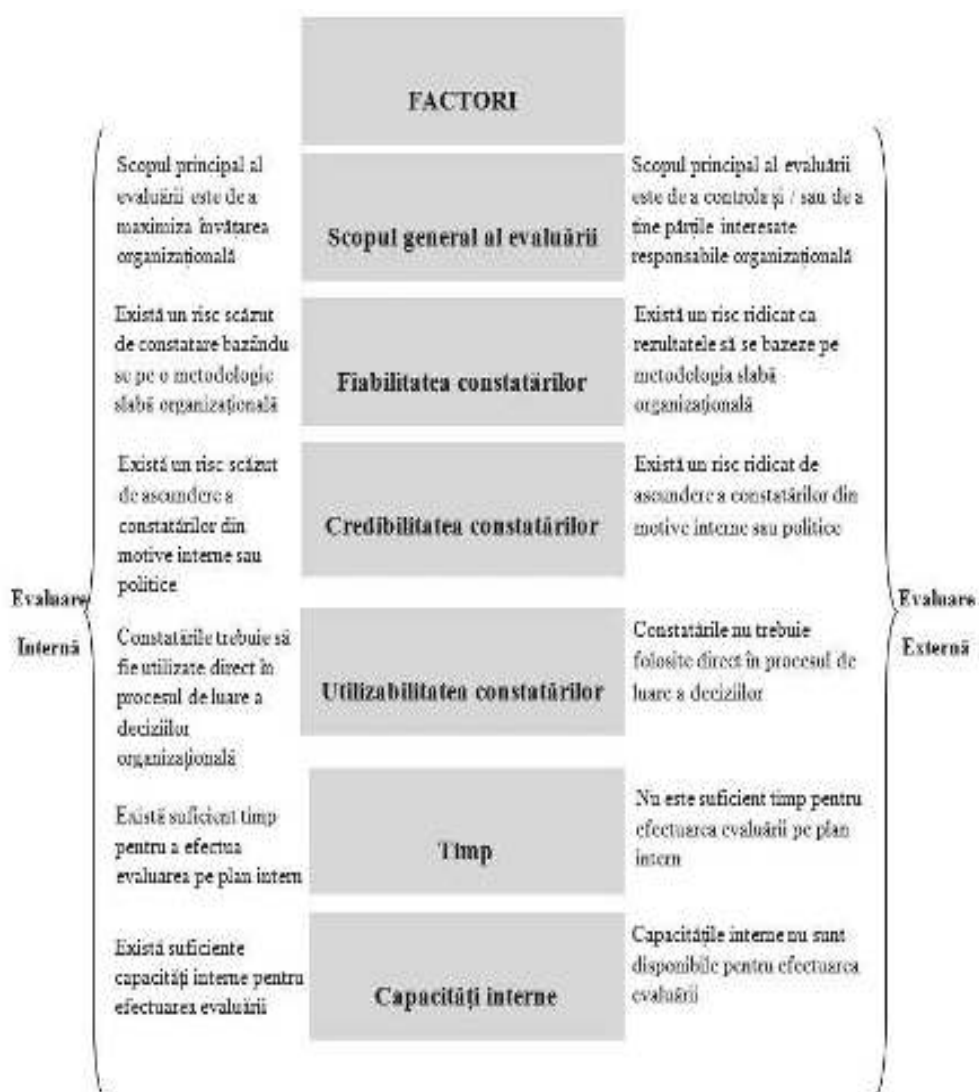
### **Alegerea unei abordări adecvate**

Alegerea dintre evaluarea internă și cea externă este în mare măsură influențată de contextele administrative ale politicii, dar poate fi determinată și de cerințele legale. Factorii de decizie și managerii ar putea lua în considerare următorul set de întrebări atunci când decid să recurgă sau nu la un evaluator extern.

Lista de verificare pentru evaluarea internă:

- Care este scopul general al evaluării?
- Există suficientă competență internă pentru a asigura fiabilitatea constatărilor?
- Constatările vor fi credibile dacă evaluarea este efectuată pe plan intern?
- Este necesar să se utilizeze în mod direct constatările în procesul de luare a deciziilor?
- Există suficient timp pentru efectuarea evaluării interne?
- Sunt disponibile capacitățile și resursele interne (de exemplu, oamenii, costul formării) pentru efectuarea evaluării?

Figura următoare ajută factorii de decizie să cântărească opțiunile de alegere între evaluările interne și externe, având în vedere următorii factori-cheie<sup>17</sup>:



Sursa: OECD

**Figura 2** – Instrumentul de luare a deciziilor: factori-cheie care trebuie luați în considerare la alegerea între evaluarea internă și cea externă

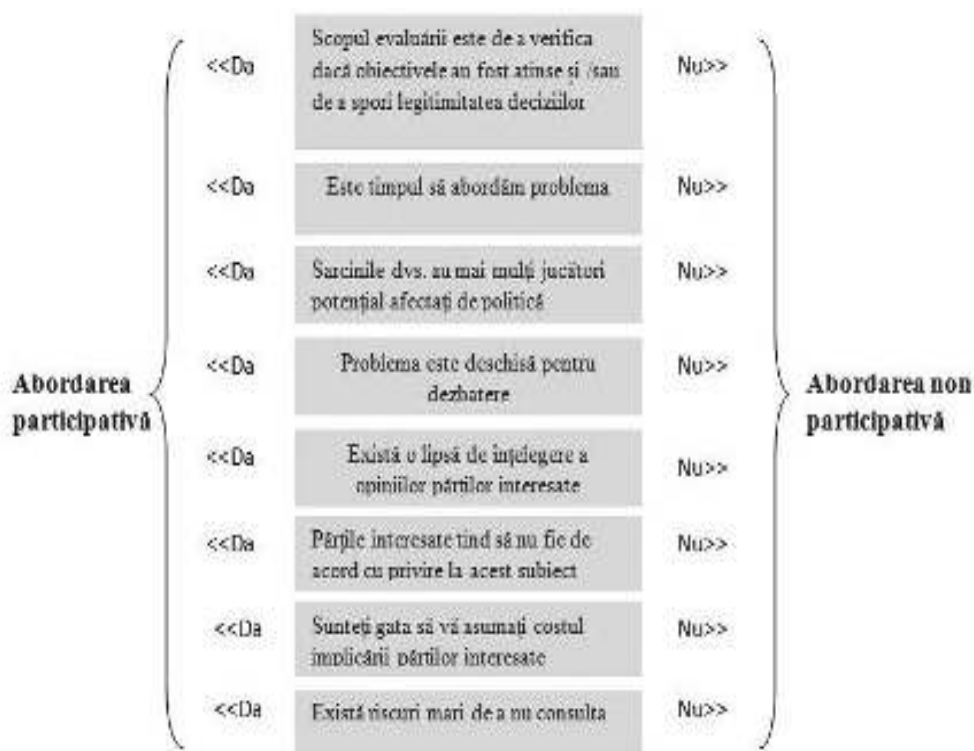
<sup>17</sup> Maesschalck, J. and Bertok, J. (2009), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, OECD.

### Implicarea părților interesate în acest proces

Consultările, colaborarea în rețea și cooperarea sunt intensive și cu alocare de timp și resurse, deci este important să aflăm beneficiile implicării părților interesate externe și să determinăm în ce măsură acestea pot fi implicate.

### Cântărirea avantajelor și dezavantajelor

Decizia va reflecta echilibrul dintre importanța implicării părților interesate externe și constrângerile legate de proiect, cele mai frecvente fiind *confidențialitatea, termenele și bugetul*. Marele avantaj al evaluării participative este că generează probabilitatea ca rezultatul evaluării să fie acceptat ca fiind relevant și, prin urmare, va fi folosit ca bază pentru acțiunile viitoare.



**Sursa:** Dezvoltat pe baza unui instrument similar în *Conectarea Guvernului, răspunsurile întregului Guvern la provocările prioritare*

**Figura 3** – Instrumentul de luare a deciziilor: Implicarea sau neimplicarea părților interesate externe

### ***Selectarea problemelor care trebuie abordate cu părțile interesate***

Implicarea părților interesate externe este complexă și implică echilibrarea unui șir de interese. Este esențial să înțelegem că nu toate problemele sunt rezolvate rapid. Echilibrarea complexității cu imperativul de acțiune poate fi folosită ca un ghid pentru a evalua probabilitatea de a avansa anumite probleme în viitor<sup>18</sup>.

### ***Găsirea formei potrivite de implicare***

Implicarea părților interesate externe ar putea lua forme diferite, în funcție de subiectul și interesele acestuia, abordări și organizare. Implicarea efectivă a părților interesate ar putea include o combinație a următoarelor forme posibile<sup>19</sup>:

- Furnizarea de informații.
- Efectuarea cercetărilor de piață.
- Anchete privind satisfacția clienților.
- Consultări formale.
- Utilizarea grupurilor consultative.
- Angajarea cu părțile interesate cheie pe grupurile de sarcini.

### **Planificarea calendarului**

Utilizabilitatea evaluării va depinde, de asemenea, de calendarul său adecvat. O evaluare efectuată prea devreme poate constata că nu există audiență pentru mesaj. Pe de altă parte, rezultatele evaluării ar putea veni prea târziu, dacă s-au luat deciziile importante și cu greu poate fi schimbată politica. Prin urmare, este esențial ca echipa efectivă care realizează evaluarea să fie strâns coordonată cu factorii de decizie și să se asigure, în pregătirea evaluării, că evaluările sunt planificate să contribuie în mod corespunzător la ciclul politicii.

### **Stabilirea bugetului pentru o evaluare**

Efectuarea unei evaluări necesită ca o organizație să investească resurse valoroase, inclusiv timp și bani. Beneficiile unei evaluări bine gândite și atent realizate depășesc costurile acesteia. În general, o evaluare costă aproximativ 5% din bugetul unei activități evaluate. Deși anumite elemente ale bugetului de evaluare ar putea fi revizuite în cursul procesului de evaluare, bugetul de evaluare este, de preferință, definit în faza inițială de planificare<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Zipparo, L. (1998), „Factors which deter public officials from reporting corruption”, *Crime Law and Social Change*, 30(3): 273-287.

<sup>19</sup> Zipparo, L. (1998), „Factors which deter public officials from reporting corruption”, *Crime Law and Social Change*, 30(3): 273-287.

<sup>20</sup> Kolthoff, E.W. (2007), *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*, BJU Legal Publishers.

### *Lista de verificare: elaborarea unui buget de evaluare*

Worthen și Sanders<sup>21</sup> oferă un cadru util pentru elaborarea unui buget de evaluare.

Categoriile cadrului lor includ:

- *Salariul personalului și beneficiile* – bugetul de timp al membrilor personalului trebuie să fie cheltuit pentru evaluare, iar nivelul de expertiză necesar pentru a efectua anumite sarcini de evaluare va afecta costurile.
- *Consultanții* – consultanții pot oferi expertiză specială și/sau perspective diferite pe tot parcursul procesului de evaluare pentru a asista personalul în efectuarea evaluării.
- *Comunicații* – aceasta include costurile pentru conexiunile IT, poștale, apeluri telefonice etc.
- *Imprimarea și duplicarea* – aceste costuri includ pregătirea instrumentelor de colectare a datelor, a rapoartelor și a altor documente.
- *Materiale imprimate* – această categorie include costurile de achiziționare a instrumentelor de colectare a datelor și a materialelor de bibliotecă.
- *Consumabile și echipamente* – această categorie acoperă costurile specifice consumabilelor și echipamentelor (de exemplu, calculatoare, ambalarea software-ului), care trebuie achiziționate sau închiriate pentru evaluare.

**Sursa:** Manual de evaluare, W.K. Fundația Kellogg, 1998, <http://www.WKKF.org/>

## **ETAPA 4: Convenirea asupra metodologiei de evaluare**

### **Cum se realizează evaluarea?**

#### **Dezvoltarea unei metodologii de evaluare fiabile: provocări și posibile soluții**

Instituțiile publice se confruntă cu dificultăți în identificarea măsurilor observabile relevante care contribuie la construirea unei evaluări credibile și fiabile. De exemplu, majoritatea metodelor de evaluare utilizează astăzi *percepția* ca sursă primară de evaluare. Dar percepțiile nu sunt măsuri precise și exacte ale realității, iar într-un mediu foarte politizat, ar putea fi deosebit de distorsionate.

---

<sup>21</sup> Worthen, B. & Sanders, J. (1987). *Educational Evaluation*. London; Longman.

Realizarea unui acord privind o metodologie fiabilă este probabil cea mai dificilă parte a oricărei evaluări a măsurilor de integritate și prevenire a corupției.

Una dintre modalitățile de realizare a acestei probleme ar putea fi utilizarea următoarei abordări<sup>22</sup>:

- Proiectarea unui model logic cu un set de pași intermediari care fac legătura între ieșiri și rezultatul final.
- Derivarea, dacă este posibil, a unui set de măsuri/indicatori măsurabili pentru analizarea rezultatelor și a rezultatelor intermediare ale politicii.
- Identificarea informațiilor necesare și definirea unei metode de colectare a datelor în funcție de necesități și context.

### **Proiectarea unui model logic**

Elaborarea unui plan de evaluare necesită o coordonare strânsă în cadrul echipei de evaluare și o cooperare cu părțile interesate. O preocupare centrală în această etapă este de a determina la ce întrebări trebuie să răspundem. O modalitate eficientă de a restrânge un posibil domeniu de întrebări de evaluare este prin dezvoltarea unui model logic<sup>23</sup>. Un model logic descrie modul în care funcționează politica și îi ajută pe evaluatori să se concentreze asupra aspectelor cheie ale politicii. Frecvent, un evaluator profesionist este însărcinat cu dezvoltarea unui model logic, deși un model logic care este dezvoltat cu implicarea mai multor părți interesate – cum ar fi personalul, participanții și evaluatorii – ar putea genera mai multe oportunități pentru învățarea organizațională.

Modelul logic descrie ceea ce politica intenționează să realizeze și pașii prin care politica trebuie să-și atingă obiectivele. Fundamentul unei evaluări solide este o înțelegere globală a principiilor unei politici de integritate și prevenire a corupției. Un pas dificil este să-l rupă, conceptual, în părțile sale componente, în scopul de a valida progresul către rezultatul final al politicii.

Modelul logic leagă împreună, într-un lanț logic, intrările, activitățile și rezultatele relevante din perspectiva unei politici specifice:

- *Intrările* sunt de obicei resurse – atât capacitățile umane, cât și resursele financiare – care sunt necesare pentru formularea și implementarea politicii.

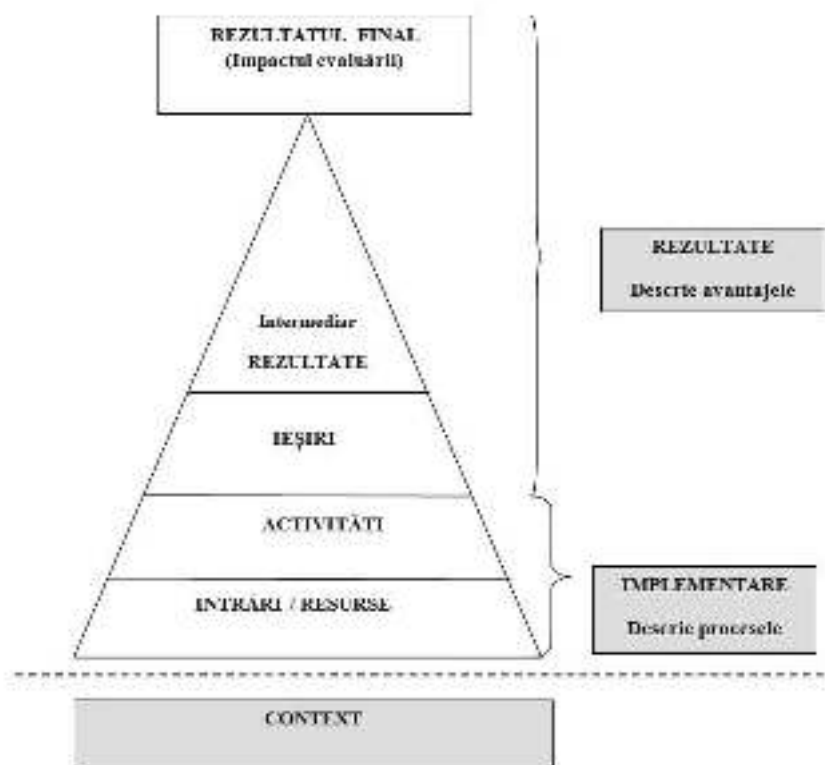
---

<sup>22</sup> Kolthoff, E.W. (2007), *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*, BJU Legal Publishers.

<sup>23</sup> Pope, J. (2003), „Introducing The National Integrity System”, (ed.), Working Paper/Draft Book Chapter prepared for Griffith University NISA project.

- *Activitățile* se referă la procesele, instrumentele, evenimentele, tehnologia și acțiunile care reprezintă o parte intenționată a dezvoltării și implementării politicilor.
- *Rezultatele* sunt produse tangibile, imediate și intenționate sau consecințele unei activități pe care politica o pune la dispoziția unui grup țintă (cum ar fi: personalul instruit, instituția stabilită sau procedura introdusă etc.).
- *Rezultatele intermediare* sunt, de obicei, beneficii sau schimbări în cunoștințele, atitudinile, valorile, abilitățile, comportamentul, starea sau statutul participanților ca rezultat al politicii.
- *Rezultatul final* este o schimbare de nivel organizațional sau de sistem, ca de exemplu impactul general generat de politică.

Un model logic clar ilustrează scopul și subiectul politicii evaluate și facilitează dezvoltarea de întrebări de evaluare semnificative dintr-o varietate de puncte de vedere: context, implementare și rezultate (care includ rezultatele intermediare și cele finale).



Sursa: OECD

Figura 4 – Modelul logic



### ***Determinarea rezultatelor și a cauzalității: o provocare-cheie***

La definirea rezultatului final al politicii, ar putea exista următoarea problemă: modul în care politica ar trebui să facă o diferență, fie că vizează modificarea comportamentului funcționarilor publici, fie consolidarea încrederii publice. O provocare-cheie în procesul de evaluare este de a determina rezultatele efective produse de politică și de a stabili o corelație exactă între intrările, produsele și rezultatele obținute. Pe baza datelor colectate, o evaluare identifică modul în care dovezile contribuie la explicarea succesului sau eșecului măsurilor privind politica stabilită<sup>24</sup>.

În cazul reformei unui cod de conduită, de exemplu, unul dintre rezultatele finale este încurajarea încrederii populației în serviciul public. Dar cum să se cuantifice contribuția codului de conduită în cazul în care, la un an după reformă, se va observa creșterea încrederii în serviciul public: ar fi corect să atribuim această schimbare pozitivă exclusiv reformei? Dimpotrivă, dacă încrederea ar fi scăzut, s-ar ajunge la concluzia că reforma a fost inefficientă? Mulți alți factori critici ar fi influențat, de asemenea, nivelul de încredere publică în perioada de timp observată<sup>25</sup>. De exemplu, un scandal publicat pe scară largă ar putea avea un impact mai mare asupra nivelului de încredere (rezultatul final), deși reforma codului a arătat deja rezultate intermediare bune.

Decizia de a selecta rezultatul final necesită un echilibru între două nevoi<sup>26</sup>:

- *Perioada de timp suficientă* – rezultatul pe termen lung trebuie să fie suficient de îndepărtat pentru procesul de evaluare pentru a capta schimbări demne de remarcat pentru participanți și pentru a reflecta pe deplin amploarea beneficiilor politicii pentru aceștia. Aceasta ridică problema stabilirii momentului evaluării. O evaluare efectuată prea devreme poate constata că politica nu a dus încă la rezultate vizibile.
- *Corelație dovedită* – pe de altă parte, rezultatul final nu ar trebui să fie prea îndepărtat, în sensul că influența politicii este spulberată de alți factori. Trebuie să fie rezonabil să credem că politica poate influența rezultatul final într-un mod semnificativ, chiar dacă nu poate să o controleze.

---

<sup>24</sup> Pope, J. (2003), „Introducing the National Integrity System”, (ed.), Working Paper/Draft Book Chapter prepared for Griffith University NISA project.

<sup>25</sup> Caiden, G.E. and Caiden, N. (1999), „Administrative Corruption”, in Richter, W.L., Burke, F. And Doig, W.J. (eds.), Combating Corruption, Encouraging Ethics, ASPA Publications, Washington, pp. 61-69.

<sup>26</sup> Caiden, G.E. and Caiden, N. (1999), „Administrative Corruption”, in Richter, W.L., Burke, F. And Doig, W.J. (eds.), Combating Corruption, Encouraging Ethics, ASPA Publications, Washington, pp. 61-69.

Următorul set de criterii sprijină o evaluare consecventă și cuprinzătoare pentru abordarea aspectelor cheie ale rezultatelor finale:

- *Eficacitatea măsurilor de politică*: în perioada evaluată, care au fost schimbările/îmbunătățirile față de rezultatul final?
- *Relevanța măsurilor de politică*: în ce măsură s-au intersectat așteptările părților interesate?
- *Coerența politicii*: cum interacționează diferitele măsuri și cum se impun reciproc pentru a realiza în mod consecvent rezultatul final?

### ***Detalierea elementelor unei politici***

Modelul logic indică ipoteze de bază pe care se întemeiază politicile. Dezvoltarea unui model logic oferă o modalitate sistematică de a delimita diferitele elemente ale unei politici pentru a facilita evaluarea acestora. Următoarele întrebări ghidează evaluatorii pentru a proiecta un model logic.

#### *Proiectarea unui model logic: o listă de verificare*

- Care au fost rezultatele finale pe care le urmăreau măsurile (cum ar fi: sporirea încrederii publice, îmbunătățirea învățării organizaționale, scăderea numărului de cazuri de conflict de interese efective)?
- Care au fost rezultatele-cheie intermediare pe care reforma intenționa să le realizeze (de exemplu, schimbări esențiale, cum ar fi sensibilizarea funcționarilor publici, îmbunătățirea monitorizării, intensificarea comunicării)?
- Care au fost rezultatele principale (rezultate imediate, cum ar fi: personalul instruit, informațiile furnizate)?
- Care au fost principalele activități care au avut loc pentru a rezolva problema (acțiuni întreprinse, cum ar fi: numărul de cursuri de formare, activități promoționale)?
- Care au fost contribuțiile (resurse umane și financiare etc.)?
- Context: cum a funcționat politica în mediul economic, social și politic (de exemplu, constrângerile bugetare, cadrul legal modificat, scandalurile recente etc.)?

Sursa: OCDE

### ***Derivarea unui set de măsuri observabile posibile pentru a analiza rezultatele finale și rezultatele intermediare ale politicii***

Clarificarea obiectivelor politicii și a ipotezelor esențiale în modelul logic oferă o bază pentru elaborarea unui set de măsuri de evaluare sau chiar indicatori. Pentru fiecare rezultat, evaluatorul precizează ce măsuri sau

indicatori observabili demonstrează că rezultatul-cheie a fost atins. Dacă acest pas este adesea realizat, este dificil să treci de la un concept intangibil la activități specifice.

Realizarea inventarului informațiilor disponibile atât cantitative, cât și calitative este primul pas înainte de a dezvolta măsuri observabile credibile și bine analizate care captează și documentează schimbările substanțiale. În cursul elaborării indicatorilor, evaluatorii se confruntă frecvent cu realitatea că eficacitatea majorității politicilor publice nu poate fi măsurată direct. Această discrepanță între ceea ce se preconizează a fi măsurat și ceea ce poate fi măsurat impune limite severe asupra metodologiei și conduce deseori la compromisuri<sup>27</sup>.

### ***Descoperirea legăturii dintre cauză și efect***

Majoritatea inițiativelor de evaluare din țările OCDE<sup>28</sup> s-au concentrat asupra măsurilor observabile legate de activități și rezultate (de exemplu, numărul și frecvența cursurilor de formare și de consiliere, activitățile de promovare etc.), în loc să dezvăluie legătura dintre cauză (rezultate, cum ar fi instruirea și efectele precum creșterea gradului de conștientizare, înțelegere și capacitatea de a recunoaște problemele, precum și capacitatea și angajamentul de a le rezolva). De exemplu, este mai ușor să se măsoare numărul de persoane care participă la o activitate de instruire anticorupție decât impactul instruirii asupra comportamentului funcționarilor publici.

### ***Criterii pentru selectarea măsurilor observabile***

În cazul măsurilor de integritate și de prevenire a corupției, un set de măsuri (sau indicatori) observabili ar putea, de asemenea, să reflecte:

- *Intrări* (existență, fezabilitate) și *ieșiri* (eficacitate).
- *Rezultate intermediare*, în special beneficii pentru părțile interesate (relevanță).
- *Coerența măsurilor de politică* evaluate cu alte elemente ale politicilor de integritate pentru a asigura contribuția lor consecventă la rezultatul final (coerența).

### ***Combinarea datelor cantitative și calitative***

Examinarea riguroasă a informațiilor colectate reprezintă o condiție prealabilă pentru elaborarea unor metode adecvate pentru captarea dovezilor

---

<sup>27</sup> Verhezen, P. (2010), „Giving Voice in a Culture of Silence. From a Culture of Compliance to a Culture of Integrity”, *Journal of Business Ethics*, pp. 187-206.

<sup>28</sup> Bertok, J. (2000), *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, OECD.

relevante pentru evaluare. Instituțiile publice pot utiliza, de asemenea, studii pentru a oferi un punct de plecare pentru dezvoltarea unei baze pentru evaluare<sup>29</sup>.

Un factor critic în selectarea metodelor este de a asigura echilibrarea datelor obiective și a opiniilor subiective (percepția managerilor, a personalului și a cetățenilor) care pot sublinia sau sub accentul efectelor reale, pentru a asigura credibilitatea constatărilor. Abordările calitative oferă profunzime și detalii, precum și să îmbogățească și să explice constatățile cantitative. Combinarea celor două tipuri de date este dificilă, dar are potențialul de a contribui la o abordare cuprinzătoare care confirmă și consolidează tendințele și maximizează fiabilitatea constatărilor globale.

#### ***Complexitatea colectării datelor: echilibrarea costului de colectare și necesitatea unor date relevante***

Una dintre dificultățile identificării datelor relevante este echilibrarea nevoii de informații semnificative cu costurile de colectare a datelor. Măsurile și indicatorii au un amestec de atribute mai mult și mai puțin relevante. Deși colectarea de informații despre intrări, activități și rezultate este de obicei mai ușoară și necesită costuri mai mici, aceste măsuri observabile au adesea o relație slabă cu rezultatul final și, prin urmare, sunt mai puțin semnificative. Dimpotrivă, rezultatele intermediare au o relație cauză-efect puternică în raport cu rezultatul final, însă necesită mai multe eforturi și costuri pentru a obține astfel de date.

Complexitatea colectării datelor, costurile și termenele limitate pot afecta colectarea datelor măsurate direct. În acest caz, indicatorii de evaluare pot să le înlocuiască pentru a capta informații relevante. De exemplu, în cazul unei proceduri de arbitraj, o revizuire de către experți a cazurilor de eșantionare ar putea avea o durată de timp sau un cost mai mare pentru a evalua, dacă procedura a fost aplicată în mod corespunzător. Un indicator de evaluare cu costuri mai mici ar putea măsura „variația procentuală a numărului de cazuri de avertizări”<sup>30</sup> sau nivelul de încredere în proces și disponibilitatea de utilizare a acestuia în viitor. Selectarea corectă și verificarea atentă a indicatorilor de evaluare sunt o condiție prealabilă pentru o evaluare reușită, dacă se bazează pe o ipoteză neîntemeiată, încât ar putea să inducă în eroare rezultatele evaluării.

---

<sup>29</sup> Bertok, J. (2000), *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, OECD.

<sup>30</sup> Maesschalck, J. and Bertok, J. (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD.

## **Specificarea informațiilor necesare și definirea metodelor de colectare a datelor**

### ***Identificarea informațiilor necesare***

Reținând ce informații trebuie colectate pentru a sprijini luarea în considerare a opțiunilor alternative în elaborarea și adaptarea politicilor, următoarele întrebări ar putea contribui la luarea deciziei:

- Ce informații ar susține deciziile viitoare privind politica aleasă? Clarificați ce informații sunt necesare pentru a analiza punerea în aplicare și impactul acesteia, oferiți opțiuni pentru o ajustare viitoare.
- Ce informații sunt deja disponibile? Identificați obiectivul disponibil (datele statistice) și datele subiective (de exemplu, sondajele angajaților, sondajele părților interesate privind nivelul de corupție).
- Ce seturi de date trebuie colectate? Identificați informațiile lipsă care sunt semnificative pentru evaluare.

### **Definirea unei metode de colectare a datelor în funcție de context**

Scopul general în alegerea metodei de evaluare este acela de a obține informațiile cele mai valoroase pentru factorii de decizie cheie, în modul cel mai rentabil și mai realist. Alegerea unei metodologii specifice va depinde în principal de:

- Nevoia de informare a părților interesate.
- Complexitatea colectării informațiilor.
- Sensibilitatea politicii privind colectarea datelor.
- Costurile de colectare a informațiilor (de exemplu, bani, calendarul etc.).
- Utilizarea informațiilor.

Pentru a sprijini o abordare corectă în selectarea celor mai exacte metode de colectare a datelor, tabelul următor oferă o prezentare generală a metodelor principale, care enumeră scopurile generale, posibilele avantaje și provocările previzibile.

**Tabelul 3 – O prezentare generală a metodelor de colectare a datelor**

<b>Metode</b>	<b>Scopul general</b>	<b>Avantaje</b>	<b>Provocări</b>
<b>Sondaje (de exemplu, percepția publică, serviciu public utilizatori, angajați)</b>	Pentru a obține o mulțime de informații rapid și ușor într-un mod neutru	– poate fi completat anonim; – ieftin de administrat; – ușor de comparat și analizat; – poate reflecta un eșantion	– nu ar putea primi un feedback atent; – formularea poate fi părtinitoare; – sunt impersonale; – în cadrul anchetelor, poate avea nevoie de un expert în

		semnificativ; – să adune diferite perspective: percepția publică, utilizatorii serviciilor publice, angajații.	eșantionare; – nu spune povestea completă.
<b>Interviuri</b>	Pentru a înțelege pe deplin impresiile sau experiențele cuiva sau pentru a afla mai multe despre răspunsurile lor la chestionare	– obține gama completă și profunzimea informațiilor; – dezvoltă relația cu clientul; – poate fi flexibil cu clientul.	– poate dura mult timp; – poate fi greu de analizat și de comparat; – poate fi costisitor; – răspunsurile pot fi pătinoare.
<b>Documentația de revizuire</b>	Pentru a ilustra modul în care funcționează o politică fără a întrerupe derularea politicii	– obține informații complete și istorice; – nu întrerupe politica; – informațiile există deja; – puține prejudecăți cu privire la informații.	– de multe ori durează mult; – informațiile pot fi incomplete; – trebuie să fie destul de clar despre ceea ce este căutat; – nu conține mijloace flexibile de obținere a datelor; – date limitate la ceea ce există deja.
<b>Observația</b>	Pentru a obține informații exacte despre modul în care funcționează o politică, în special despre procese	– să vizualizeze operațiunile unei politici, așa cum se întâmplă de fapt; – se pot adapta evenimentelor așa cum apar.	– poate fi dificil de interpretat comportamentele observate; – poate fi complexă pentru a clasifica observațiile; – pot influența comportamentele participanților; – poate fi costisitoare.
<b>Focus grupurile (de exemplu management, client)</b>	Pentru a explora un subiect în profunzime prin discuții de grup	– obține rapid și fiabil afișări comune; – poate fi o modalitate eficientă de a obține o gamă largă și de profunzime a	– poate fi dificil de analizat răspunsurile; – dificil de generalizat științific; – necesitatea unui bun facilitator pentru siguranță și închidere;

		<p>informațiilor în timp scurt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– pot transmite informații cheie despre potențialele probleme sau riscuri.</li> </ul>	<p>– răspunsurile pot fi pătinoare.</p>
<b>Analiza părților interesate</b>	<p>Identificarea și evaluarea importanței principalilor actori care ar putea afecta politica în cauză, în special a așteptărilor, percepțiilor și constrângerilor părților interesate</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poate ilumina ieșirile observate ale unui proces;</li> <li>– să înțeleagă modul în care participanții la un proces își modelează rezultatul;</li> <li>– util atunci când nu este posibilă o altă analiză cantitativă (de exemplu, cazuri confidențiale).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de multe ori durează mult;</li> <li>– identificarea dificilă a părților interesate cheie și evaluarea importanței răspunsurilor acestora;</li> <li>– poate fi costisitoare.</li> </ul>
<b>Teste</b>	<p>Pentru a evalua nivelul cunoștințelor indivizilor cu privire la subiectele specifice (de exemplu, după o instruire, consiliere)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– modalitate ușoară de a evalua înțelegerea unui subiect de către funcționarii publici;</li> <li>– poate fi utilă în special pentru a evalua cunoștințele dobândite după un curs de formare on-line.</li> </ul>	<p>– calendarul evaluării este important.</p>
<b>Studii de caz</b>	<p>Pentru a înțelege pe deplin experiențele clientului într-o politică și pentru a efectua o examinare completă prin compararea încrucișată a cazurilor</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– descrie pe deplin experiența clientului în ceea ce privește introducerea, procesul și rezultatele politicii;</li> <li>– mijloace puternice de a descrie politica din exterior.</li> </ul>	<p>– de obicei, destul de mult timp pentru a colecta, organiza și descrie.</p>

**Sursa:** Dezvoltat pe baza Ghidului de bază pentru evaluarea programelor, Carter McNamara, 1999

*Listă de verificare: Cum trebuie selectată o metodologie?*

În selectarea metodologiilor pot fi luate în considerare următoarele întrebări:

- Cum pot fi colectate eficient și realist informațiile necesare?
- Din aceste informații, cât de mult pot fi colectate și analizate la un cost redus și mod practic, de exemplu folosind chestionare, anchete și liste de verificare?
- Cât de precise vor fi informațiile?
- Metodele vor colecta toate informațiile relevante?
- Ce metode suplimentare ar putea fi utilizate în cazul în care sunt necesare informații suplimentare?
- Informațiile colectate vor fi credibile pentru factorii de decizie?

Sursa: OCDE

## **ETAPA 5: Asigurarea impactului**

### **Cum sunt rezultatele de evaluare integrate în ciclul politicilor de evaluare?**

Dacă obținerea unor concluzii credibile și utile poate părea un scop în sine, este la fel de important să se asigure că rezultatele evaluării sunt efectiv utilizate în ciclul politicii; nu este o idee ulterioară, ci o parte integrantă a evaluării.

Procesele și rezultatele evaluării pot informa deciziile prin furnizarea de informații privind aspectele-cheie ale politicii, identificând punctele tari și punctele slabe și clarificând opțiunile de ajustare. Prin urmare, efortul deliberat va asigura că rezultatele sunt difuzate și utilizate în mod adecvat în procesul de elaborare a politicilor prin acțiuni proactive de urmărire<sup>31</sup>.

### **Comunicarea constatărilor către o audiență mai largă**

#### ***Definirea publicului-țintă***

Constatățile evaluării sunt în primul rând adresate factorilor de decizie și managerilor responsabili cu formularea și punerea în aplicare a unei politici, dar vor trebui, de asemenea, să fie comunicate și confirmate de o serie de părți interesate. Comunicarea constatărilor este o sarcină deosebit de delicată și importantă.

---

<sup>31</sup> Ulman, S. R. (2015), „The Value of Integrity in the Reports of Work”, CES Working Papers, vol. VII, Issue1, pp. 214-223.



Comunicarea rezultatelor evaluării este deosebit de importantă în cazul politicilor de integritate și prevenire a corupției. Evaluarea reprezintă unul dintre puținele controale privind puterea exercitată într-o instituție publică și menține funcționarii publici și oficialii aleși responsabili pentru acțiunile și comportamentele lor. În special, cererea crescândă din partea societății civile impune guvernelor să raporteze cu privire la modul în care gestionează resursele publice pentru a crea un climat favorabil investițiilor și creșterii economice.

### ***Selectarea unei strategii eficiente de comunicare pentru transmiterea mesajelor***

Deși documentația pe parcursul întregului proces de evaluare este indispensabilă, un raport formal de evaluare complexă nu este întotdeauna cel mai bun produs pentru a transmite mesaje clare<sup>32</sup>. Similar cu alte etape ale procesului de evaluare, strategia de comunicare trebuie discutată în prealabil cu părțile interesate. O astfel de consultare prealabilă asigură că informațiile relevante vor fi vizate de diferite audiențe. Planificarea unei comunicări eficiente necesită, de asemenea, luarea în considerare a calendarului, a stilului, a tonului, a sursei de mesaje, a mediului și a formatului produselor informatice. Printre posibilele instrumente de comunicare se numără adesea rapoartele care furnizează informații complete privind rezultatele și procesul de evaluare. Cu toate acestea, alte modalități adaptate – folosind prezentări, site-uri web, buletine de știri și broșuri, interviuri în mass-media – ar putea ajunge la părțile interesate și la societate în general.

### **Asigurarea urmăririi active**

Datorită efortului necesar, obținerea unor concluzii justificate în cadrul unei evaluări poate părea o etapă de încheiere în sine. Cu toate acestea, urmărirea activă care reamintește utilizatorilor vizați de utilizarea inițială a rezultatelor este mai bine pusă în aplicare atunci când procedurile sunt instituționalizate în prealabil.

Facilitarea utilizării constatărilor evaluării implică, de asemenea, responsabilitatea pentru prevenirea utilizării abuzive.

Rezultatele evaluării sunt întotdeauna legate de contextul în care a fost efectuată evaluarea. Cu toate acestea, anumite părți interesate ar putea fi tentate să obțină rezultate din context sau să le utilizeze în alte scopuri decât cele convenite. Mecanismele active de urmărire convenite anterior ar putea contribui la prevenirea acestor forme de utilizare necorespunzătoare, asigurându-se că

---

<sup>32</sup> Ulman, S. R. (2015), „The Value of Integrity in the Reports of Work”, CES Working Papers, vol. VII, Issue1, pp. 214-223.

dovezile nu sunt interpretate greșit și că nu se aplică altor întrebări decât cele care au stat la baza evaluării.

Mecanismele de urmărire ar putea fi chiar instituționalizate, astfel încât să sprijine integrarea constatărilor evaluării în procesul de elaborare a politicilor, cum ar fi răspunsurile obligatorii ale funcționarilor publici într-un interval de timp limitat sau revizuri ulterioare pentru verificarea și/sau asigurarea punerii în aplicare (de exemplu, audit de verificare)<sup>33</sup>.

### **Integrarea rezultatelor evaluării într-un cadru de performanță mai larg**

Organizațiile publice au definit standarde de integritate pentru funcționarii publici cu părțile interesate care sunt răspunzători față de aceste standarde în revizuirea performanțelor. Introducerea remunerațiilor legate de performanță oferă, de asemenea, un stimulent pentru a lega progresul pentru atingerea acestor standarde cu o recompensă financiară.

### **Referințe bibliografice**

1. Anechiarico, F. and Smith, D.C. (2006), „Performance as Integrity, Integrity as Performance: A New Paradigm for Public Administration”, presented at the ASPA conference, *Public Sector Performance: A Trans-Atlantic Dialogue*, Leuven, Belgium.
2. Bertok, J. (2000), *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, OECD.
3. Caiden, G.E. and Caiden, N. (1999), „Administrative Corruption”, in Richter, W.L., Burke, F. And Doig, W.J. (eds.), *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, ASPA Publications, Washington, pp. 61-69.
4. Kolthoff, E.W. (2007), *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*, BJU Legal Publishers.
5. Maesschalck, J. and Bertok, J. (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD.
6. Nieuwenburg, P. (2007), „The Integrity Paradox”, *Public Integrity*, vol. 9, Issue 3, pp. 213-224.

---

<sup>33</sup> Zipparo, L. (1999), „Encouraging public sector employees to report workplace corruption”, *Australian Journal of Public Administration* 58(2): 83-93.

7. Pope, J. (2003), „*Introducing the National Integrity System*”, (ed.), Working Paper/Draft Book Chapter prepared for Griffith University NISA project.
8. Preston, N., C. Sampford and C. Connors. (2002), *Encouraging Ethics and Challenging Corruption: Reforming Governance in Public Institutions*, Sydney, Federation Press.
9. Punch, M. (1994), „Politics and Ethics in Qualitative Research”, *Handbook of qualitative research*, pp. 83-96.
10. Rohr, J. (1998), *Public Service, Ethics and Constitutional Practice*, University Press of Kansas.
11. Ruddock, P. and C. Ellison (2004), „*Commonwealth to set up independent national anti-corruption body*”, Joint Media Release, Offices of the Commonwealth Attorney-General and Minister for Justice.
12. Verhezen, P. (2008), „The (Ir)relevance of Integrity in Organizations”, *Public Integrity*, vol. 10, Issue 2, pp. 133-149.
13. Verhezen, P. (2010), „Giving Voice in a Culture of Silence. From a Culture of Compliance to a Culture of Integrity”, *Journal of Business Ethics*, pp. 187-206.
14. Uhr, J. (2003), *Creating a Culture of Integrity*, London, Commonwealth Secretariat.
15. Ulman, S. R. (2015), „The Value of Integrity in the Reports of Work”, *CES Working Papers*, vol. VII, Issue1, pp. 214-223.
16. Zipparo, L. (1998), „*Factors which deter public officials from reporting corruption*”, *Crime Law and Social Change*, 30(3): 273-287.
17. Zipparo, L. (1999), „*Encouraging public sector employees to report workplace corruption*”, *Australian Journal of Public Administration* 58(2): 83-93.
18. Worthen, B. & Sanders, J. (1987). *Educational Evaluation*. London; Longman.

## **ETICA ȘI INTEGRITATEA ÎN MINISTERUL AFACERILOR INTERNE – STANDARD DE CONTROL INTERN MANAGERIAL**

**Comisar-șef de poliție GABRIEL OBADĂ**  
*Corpul de Control al Ministrului*

### **Necesitatea implementării standardelor de control intern managerial**

În prezent, nu există management fără control intern managerial, deoarece acest concept reprezintă instrumentul de bază al conducerii pentru sprijinirea îndeplinirii obiectivelor unei organizații, respectiv pentru exercitarea funcțiilor managementului, mai ales a celei de control. Controlul intern managerial nu înseamnă doar activitatea propriu-zisă de control, acesta include toate funcțiile managementului (organizare, planificare, previziune, coordonare și control).

Controlul intern managerial reprezintă un proces dinamic care trebuie adaptat continuu la modificările cu care se confruntă orice structură a Ministerului Afacerilor Interne, indiferent de natura sau mărimea acesteia, și presupune implicarea directă a tuturor nivelurilor de conducere și a întregului personal, în scopul furnizării unei asigurări rezonabile că misiunea și obiectivele entității sunt îndeplinite în condiții de eficacitate și eficiență.

În practică, uneori, deși nu se recunoaște în mod oficial, controlul intern managerial este privit ca o activitate utopică, „o vrăjeală”, care se desfășoară pentru că „așa trebuie” pentru a preveni constatarea unor deficiențe cu ocazia unor eventuale controale, care ar putea efectuate la nivelul entității. În acest sens, în vederea eficientizării importanței controlului intern managerial, consider că trebuie precizat faptul că, acesta nu reprezintă un scop în sine, ci un instrument sau mijloc prin care se furnizează o asigurare cu privire la îndeplinirea obiectivelor organizației. Răspunsul la întrebarea: „de ce trebuie să folosim acest instrument?”, este același cu cel al întrebării: „De ce trebuie să folosim furculița atunci când mâncăm, în condițiile în care este mai ușor, direct cu mâna?”. Pe de altă parte, trebuie menționat faptul că, adoptarea controlului intern managerial nu presupune eliminarea tuturor iregularităților existente în cadrul organizației, dar reprezintă un sistem de alertare preventivă a

conducerii cu privire la problemele apărute în vederea îndeplinirii obiectivelor entității. De asemenea, nu există un sistem de control intern managerial eficace fără un management al riscului, iar controlul supradimensionat (supra-controlul) reprezintă o problemă la fel de gravă pentru organizație, ca și lipsa acestuia.

Revenind la necesitatea controlului intern managerial, în general se consideră că cel mai important argument este cel de ordin managerial. Astfel, sistemul de control intern managerial include exercitarea adecvată și eficace a tuturor funcțiilor managementului, fiind în fapt o artă a conducerii și acoperind toate aspectele unei organizații.

### **Standardele de control intern managerial**

Standardele de control intern managerial definesc un minimum de reguli de management, pe care toate entitățile publice trebuie să le urmeze.

Scopul standardelor de control este de a crea un model de control intern managerial uniform și coerent, care să permită comparații între entitățile de același fel sau în cadrul aceleiași entități, la momente diferite, și să facă posibilă evidențierea rezultatelor entității și a evoluției sale. Standardele constituie un sistem de referință, în raport cu care se evaluează sistemele de control intern managerial, se identifică zonele și direcțiile de schimbare.

Conducerea și salariații entității publice trebuie să cunoască și să susțină **valorile etice și valorile organizației**, să respecte și să aplice reglementările cu privire la etică, integritate, evitarea conflictelor de interese, prevenirea și raportarea fraudelor, actelor de corupție și semnalarea neregularităților.

În acest sens, pe fondul unui mediu adecvat, în care comunicarea este deschisă, este necesară: adoptarea de către conducerea entității publice, a unui cod etic/cod de conduită, respectiv, dezvoltarea și implementarea unor politici și proceduri privind integritatea, valorile etice, în scopul evitării conflictelor de interese, prevenirii și raportării fraudelor, actelor de corupție și semnalarea neregularităților.

De menționat este faptul că, acțiunea prin care salariații semnalează neregularități trebuie să aibă un caracter transparent pentru eliminarea suspiciunii de delațiune și trebuie privită ca exercitare a unei îndatoriri profesionale.

De asemenea, angajații care semnalează direct sau indirect, neregularități despre care au luat la cunoștință, trebuie protejați împotriva oricăror discriminări, iar managerii au obligația de a întreprinde cercetările adecvate, în scopul elucidării celor semnalate și de a lua, dacă este cazul, măsurile ce se impun.

## **Implementarea standardului „Etica și integritatea”**

Standardul „etică și integritatea se referă la promovarea în cadrul entității a integrității și valorilor etice de către management și angajați. Conducerea entității deține rolul principal în instaurarea și cultivarea unui climat bazat pe etică, integritate, transparență și competență. Tonul dat de conducere se propagă în întreaga entitate, managementul servind de multe ori ca model pentru angajați, care tind să imite sau să se identifice cu comportamentul adecvat din partea angajaților entității și eliminarea practicilor, precum și a comportamentelor care nu sunt etice. Regulile, comportamentul acceptat și cel care nu este acceptat în entitate trebuie să fie cunoscute de toți angajații acesteia.

Astfel, entitatea publică asigură condițiile necesare cunoașterii de către angajați a reglementărilor care guvernează comportamentul acestora, prevenirea și raportarea fraudelor și neregulilor.

Condițiile necesare implementării standardului „Etica și integritatea” sunt:

➤ managerul și salariații trebuie să aibă un nivel corespunzător de integritate profesională și personală și să fie conștienți de importanța activității pe care o desfășoară;

➤ managerul, prin deciziile sale și exemplul personal, sprijină și promovează valorile etice și integritatea profesională și personală a salariaților. Deciziile și exemplul personal trebuie să reflecte:

- valorificarea transparenței și probității în activitate;
- valorificarea competenței profesionale;
- inițiativa prin exemplu;
- conformitatea cu legile, regulamentele, regulile și politicile specifice;
- respectarea confidențialității informațiilor;
- relațiile loiale cu colaboratorii;
- caracterul complet și exact al operațiilor și documentațiilor;
- modul profesional de abordare a informațiilor financiare;

➤ salariații manifestă acel comportament și dezvoltă acele acțiuni percepute ca etice în entitatea publică.

Finalitatea aplicării standardului „Etica și integritatea” constă în:

➤ elaborarea unui cod etic (cod de conduită etică) în cadrul entității;

➤ asigurarea luării la cunoștință de către întreg personalul despre Codul de etică și deontologie al polițistului, cu modificările și completările ulterioare, sau, după caz, Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, ori OMAI nr. 1489/2006 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie a personalului din IGSU;

➤ asigurarea că toți salariații beneficiază de consiliere etică și că li se aplică un sistem de monitorizare a respectării normelor de conduită;

➤ furnizarea de consiliere etică a angajaților. Această activitate presupune consilierea angajaților pentru a cunoaște și înțelege ce comportamente sunt acceptate în entitate, care sunt inacceptabile și sancțiunile aferente în caz de nerespectare. De asemenea, angajații trebuie să știe cum să procedeze în cazul în care sesizează un comportament inacceptabil. Atunci când un angajat are incertitudini cu privire la modul în care trebuie să se comporte, astfel încât să respecte valorile etice ale organizației, acesta trebuie să cunoască de la cine poate obține sprijin și consiliere etică. În unele entități este stabilit prin cumul, sau distinct, un ofițer de etică. În cazul în care nu este stabilită o astfel de persoană, trebuie menționate în fișa postului persoanelor responsabile și atribuțiile privind consilierea etică a angajaților;

➤ stabilirea unui canal de comunicare privind aspectele de etică. Conducerea entității trebuie să poarte și să încurajeze comunicare pe linie de etică, atât în cadrul ședințelor periodice, precum și în discuțiile individuale cu angajații. De aceea, un punct obligatoriu pe agenda ședințelor periodice ale managementului trebuie să aspectele privind integritatea și etica în organizație. În plus angajații trebuie să aibă libertatea și accesul neîngrădit în comunicarea aspectelor de etică spre conducerea entității;

➤ stabilirea unui sistem de monitorizare a respectării normelor de etică. Astfel, trebuie stabilite responsabilități prin fișa postului privind monitorizarea respectării codului etic de către angajați. Conducerea entității trebuie să intervină imediat atunci când sunt sesizate aspecte privind încălcarea prevederilor codului etic sau alte componente inacceptabile, inclusiv dacă sesizările sunt efectuate de terți. Auditorii interni ar trebui periodic să efectueze misiuni care să aibă ca temă evaluarea aspectelor privind etica și integritatea în cadrul entității;

➤ stabilirea unor măsuri în consecință în cazul încălcării codului etic. Pentru comportamentele care nu sunt acceptate în entitate, conflicte de interese și incompatibilități, trebuie stabilite sancțiuni, proporțional cu gravitatea încălcării. Aceste sancțiuni posibile trebuie comunicate tuturor angajaților entității. În mod obligatoriu, orice încălcare a codului etic sau semnalare a unui comportament inacceptabil trebuie sancționată, pentru a preveni în viitor perpetuarea acesteia;

➤ comunicarea și prelucrarea în întreaga entitate a cazurilor de încălcare a codului etic și a măsurilor întreprinse (acțiunilor disciplinare) pentru corectare. Aceasta reprezintă o acțiune menită să pregătească personalul cu privire la prevederile codului etic, dar și să descurajeze eventuale tendințe de încălcare a acestuia. Fiecare caz de încălcare a codului etic trebuie prezentat în

cadrul entității cât mai repede posibil pentru a descuraja apariția unor situații similare;

➤ încurajarea de către conducere a respectării eticii și integrității în cadrul entității. Aceasta se poate realiza prin următoarele aspecte:

- stabilirea ca integritatea și etica să facă obiectul evaluării personalului. Evaluările periodice ale personalului trebuie să includă analiza respectării de către angajați a prevederilor codului etic;
- promovarea personalului să se realizeze pe performanțele obținute și competență;
- stabilirea de obiective realiste (care pot fi îndeplinite de către angajați). Dacă conducerea comunică obiective nerealiste, angajații pot fi încurajați să raporteze rezultate false și astfel poate fi afectată etica și integritatea în organizație;
- stabilirea de stimulente adecvate pentru încurajarea eticii și integrității personalului;
- lipsa codului etic sau necunoașterea de către angajații din entitate;
- promovarea personalului se face pe principiul vechimii în detrimentul performanței obținute și al competenței. Neaplicarea principiului meritocrației are drept principală cauză faptul că nu se realizează o evaluare adecvată a performanțelor angajaților;
- conducerea entității nu încurajează aplicarea valorilor etice.

➤ depunerea la termen a declarațiilor de avere și de interese, în condițiile Legii nr. 176/2010;

➤ înregistrarea numărului cadourilor primite în registrul constituit în baza Legii nr. 251/2004 *privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției;*

Gradul în care standardul este aplicat, respectiv, implementat în organizație poate fi apreciat prin intermediul următorilor indicatori:

- numărul abaterilor de la codul etic dintr-o anumită perioadă (de exemplu, semestrial);
- procentul de personal care cunoaște prevederile codului etic.

În concluzie, atât managerii, cât și personalul M.A.I. trebuie să aibă o abordare pozitivă față de controlul intern managerial, a cărui funcționare să fie sprijinită în mod permanent.



## CORUPȚIA. CONSIDERENTE GENERALE

Subcomisar de poliție **FLORINA CLAUDIA AIRINI**  
*Serviciul Județean Anticorupție Alba*

Din punct de vedere etimologic, cuvântul *corupție* provine din latinescul *corruptio*, *-onis* însemnând abatere de la moralitate, de la cinste sau de la datorie. La accețiunea de mai sus, în concept mai intră desfrânarea, depravarea.

Pornind de la sensul comun al termenului *corupție*, ca fiind o abatere de la moralitate sau de la lege, din perspectivă criminologică **corupția** reprezintă un comportament deviant de la anumite standarde sociale. Din punct de vedere criminologic, corupția este o activitate ilegală sau imorală prin care un individ, profitând de funcția publică pe care o ocupă, acționează în vederea obținerii unor beneficii sau avantaje personale.

Analizând fenomenul corupției, din punct de vedere istoric, constatăm că evoluția (istoria) acestuia nu poate fi disociată de procesele economice, politice, sociale, juridice sau culturale produse în diferitele societăți care s-au succedat de-a lungul anilor în câmpul social. Ca fenomen social, corupția se produce și re-produce în societate, astfel încât din cauza „*formelor de manifestare și consecințelor sale*”, ea „*pare să fie indisolubil legată de evoluția și transformările pe care le cunoaște orice societate umană*”.

Corupția este un fenomen social a cărui existență și înflorire determină scăderea nivelului de trai general, deoarece corupția se hrănește cu resurse care sunt deturnate din fondurile publice sau care nu mai ajung în acest loc. Pentru societate, corupția reprezintă un rău care produce consecințe negative și distructive, deoarece ea perturbă grav derularea relațiilor sociale la nivel instituțional și interpersonal, determinând diminuarea prestigiului autorităților și instituțiilor publice. Neîncrederea în instituții sau autorități publice generează efectul *bulgăreului de zăpadă* care crește în volum pe măsură ce se rostogolește în societate.

Dintr-o altă perspectivă, fenomenul corupției funcționează după regula *vaselor comunicante*, astfel că avantajele dobândite prin acte de corupție de anumite persoane se bazează pe dezavantaje sau pierderi pentru altele.

Corupția se prezintă deseori ca un cerc vicios, ea manifestându-se, uneori, ca o afacere privată în sânul instituțiilor sau autorităților publice. Corupția se alimentează din ea însăși, deoarece nu pot exista funcționari corupți fără ca anumiți particulari să ceară servicii ilegale din partea acestora. Fără sprijinul membrilor societății sau în lipsa unei acceptări tacite din partea acestora, corupția nu ar mai putea exista, deoarece ea presupune întotdeauna doi factori: corupătorul și coruptul.<sup>1</sup>

Fenomenul corupției este cvasiinstituționalizat, astfel încât nu se poate combate pur și simplu, oricâte instituții noi s-ar înființa. De aceea, premisa de la care trebuie să se plece constă în obținerea unei stabilități economice, a consolidării unei economii funcționale de piață, în democratizarea întregii vieți sociale; mecanismul va funcționa prin influența asupra mediului în care se manifestă corupția.<sup>2</sup>

#### **Printre cauzele corupției pot fi incluse:**

– **Lipsa de stabilitate legislativă**, respectiv modificările relativ frecvente ale legislației din materia prevenirii și combaterii corupției, care contribuie într-o oarecare măsură la menținerea în limite inacceptabile a fenomenului corupției.<sup>3</sup>

Astfel, una dintre principalele cauze ale prezenței și perpetuării corupției (în justiție) este **lipsa unui cadru legislativ coerent și stabil**, magistrații fiind confrunțați cu un volum foarte mare de dosare în care sunt incidente prevederile mai multor legi, conținând dispoziții confuze și chiar contradictorii, neclare și fără rigoare juridică, ceea ce determină adoptarea unor soluții controversate, criticabile. Fenomenul corupției este identificat ca reprezentând o problemă nu pe baza unor dovezi clare și directe care să poată atesta existența acestuia, ci pe baza cadrului juridic inadecvat, a anumitor deficiențe legislative care ar putea avea ca efect producerea actelor de corupție.<sup>4</sup>

– **Organizarea necorespunzătoare a instituțiilor și autorităților publice;**

– **Lipsa de transparență** a modului de funcționare a instituțiilor și autorităților publice;

– **Birocrația rigidă.** Această formă de birocratie favorizează și generează corupție atât atunci când este corectă, cât, mai ales, atunci când este

---

<sup>1</sup> Corupția. Cauze, efecte și remedii – [htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/](http://htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/)

<sup>2</sup> Studiu privind cauzele care generează și condițiile care favorizează corupția – [dorin.ciuncan.com/.../studiu-privind-cauzele-care-genereaza-si-a-c...](http://dorin.ciuncan.com/.../studiu-privind-cauzele-care-genereaza-si-a-c...)

<sup>3</sup> Corupția. Cauze, efecte și remedii – [htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/](http://htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/)

<sup>4</sup> Studiu privind cauzele care generează și condițiile care favorizează corupția – [dorin.ciuncan.com/.../studiu-privind-cauzele-care-genereaza-si-a-c...](http://dorin.ciuncan.com/.../studiu-privind-cauzele-care-genereaza-si-a-c...)

lipsită de onestitate, în special dacă este foarte centralizată. Cinic spus, o birocrație rigidă, supracentralizată și onestă este pentru societate un rău mai mare decât o asemenea birocrație, dar care nu este onestă. Lipsa de eficiență a unui aparat administrativ, fie el chiar corect, favorizează corupția, deoarece populația dorește o rezolvare în timp rezonabil a problemelor sale;

– **Inegalitatea socială.** Din etiologia corupției nu pot fi omise cauzele de natură socială, deoarece oamenii care funcționează în puterile statului provin, până la urmă, din societate, nefiind posibil ca o societate să fie cinstită, iar funcționarii săi să fie coruptibili, după cum nici invers nu este posibil. Una dintre cele mai importante cauze sociale este discrepanța dintre oameni;

– **Orice altă disfuncționalitate a sistemului social.** Finalmente, orice disfuncționalitate socială este sursă de corupție, deoarece indivizii sunt tentați, chiar instinctual, să depășească orice problemă cu care se confruntă, iar unul dintre mijloacele prin care dificultățile pot fi depășite este accesul ilegal la favoruri din partea funcționarilor coruptibili. Corupția produce un cerc vicios, deoarece sistemul corupt permite accesul la facilități și la drepturi numai prin corupție;

– **Factorii economici.** Dintre multiplele cauze ale fenomenului corupției, în afara celor deja prezentate, trebuie menționate și cele de **natură economică**. Un factor cu potențial generator de corupție este aspirația oricărui individ de a-și crea o situație de bunăstare, care să-i asigure confortul social. De multe ori, omul analizează atât posibilitățile legale, cât și pe cele ilicite, pentru a-și spori nivelul de trai, iar dacă riscul unui demers ilegal este inferior ca efecte juridice comparativ cu dificultățile unei implicări licite, el va alege să facă apel la modalități ilegale de atingere a scopului său. În economie funcționează o serie de **înțelegeri ale agenților economici pentru a-și menține și dezvolta pozițiile pe piață**. În unele cazuri, asemenea convenții sunt cunoscute și tolerate de instituțiile și autoritățile publice, deoarece anumiți funcționari sunt părtași la înțelegerile ilegale oculte;

– **Cultura națională.** Și **cultura** unui popor poate figura printre cauzele corupției, ajungându-se ca unele societăți să accepte anumite daruri, în timp ce în altele acestea să fie considerate mită. De exemplu, în societățile occidentale (avem în vedere în special SUA) este acceptată **activitatea de lobby**, în timp ce în țările în curs de dezvoltare o asemenea activitate este considerată corupție. Diferențe culturale există și în ceea ce privește acceptarea intermediarilor (contracte de comision, spre exemplu) în afaceri sau privitor la reacția față de anumite evenimente. De pildă, în Japonia familiile victimelor unei catastrofe nu vor acționa în judecată pe cei răspunzători, dar aceștia își vor cere, în mod sigur, scuze publice. În acest caz funcționează **regula armoniei sociale**. În schimb, în celelalte state occidentale procesele privind angajarea răspunderii celor vinovați de asemenea evenimente sunt o rutină;

– **Lipsa unei educații corespunzătoare.** În România, există încă o **cultură a darurilor sau atențiilor** ce sunt remise celor care prestează un serviciu public (doctori, inspectori de specialitate etc.). De asemenea, lipsește educația preșcolară, a elevilor și studenților în ceea ce privește cunoașterea efectelor corupției și a riscului la care se expun cei care încalcă legea penală;

– **Factorii subiectivi.** Din sfera cauzelor corupției nu trebuie omiși factorii subiectivi, deoarece cu toate că omul este un produs al mediului și își elaborează conștient atitudinea față de acest mediu, la această atitudine contribuie și particularitățile personalității sale. Astfel, cauzele de ordin subiectiv trebuie căutate în modul în care oamenii au perceput și asimilat informațiile apărute în contextul schimbării sociale. Indivizii cu orientare antisocială a personalității, chiar cu antecedente penale, au perceput schimbarea ca pe o excelentă oportunitate pentru săvârșirea unor fapte antisociale orientate spre profit. Constatând că, în noile condiții, pot opera fără teamă, ei s-au dovedit abili și inventivi. Actele lor infracționale constituie rezultatul unei stări de frustrare pe un fond psihologic marcat de spiritul de competiție și dorința de a trăi mai bine, în condițiile în care societatea a valorizat ideea bunăstării personale, dar nu a oferit mijloace legale, pentru a face posibilă această stare.

### **Efectele corupției**

Pornind de la un fapt negativ de necontestat, evidențiat de numeroase surse, și anume că nivelul corupției în România este încă foarte ridicat, vorbindu-se chiar despre **corupție generalizată**, se impune o singură concluzie, respectiv că fenomenul corupției produce efecte nefavorabile foarte grave.

În general, corupția generează **sărăcie și probleme sociale grave**. Corupția generează sărăcie, se hrănește cu aceasta și se dezvoltă pe seama acesteia. Corupția are ca efect, paradoxal, nu numai sărăcirea celor cu nivel de trai modest, ci și îmbogățirea celor cu nivel de trai ridicat. Cu cât anumite persoane se îmbogățesc prin intermediul corupției, cu atât mai mult ceilalți cetățeni vor avea un nivel de trai mai scăzut.

Corupția îndepărtează investitorii serioși, făcând să roiască oportuniștii sau neaveniții, și prăbușește încrederea în instituțiile statului și autoritățile publice.

### **Câteva posibile remedii pentru prevenirea și combaterea corupției**

Conținutul și, mai ales, eficacitatea măsurilor de prevenire și combatere a corupției, trebuie stabilit, respectiv verificate, prin întreprinderea unor activități menite să contribuie la cunoașterea corespunzătoare a formelor concrete de manifestare a faptelor de corupție. Lipsa unor informații relevante și, pe cât posibil, exhaustive, despre faptele de corupție existente în societate,

poate conduce la luarea unor măsuri inadecvate, astfel că, în loc să se prevină și limiteze fenomenul corupției, acesta se poate menține sau chiar crește în intensitate.

Din nefericire, pe cât de sigură este vechimea corupției pe atât de certă este și imposibilitatea eliminării totale a acesteia din societățile umane contemporane, astfel că în prezent nu se mai vorbește despre **eradicarea fenomenului corupției**, ci se discută despre **reducerea corupției în limite rezonabile**, care să fie socialmente suportabile, deoarece în orice societate au existat și există funcționari care urmăresc realizarea unor foloase ilicite de pe urma funcției lor, precum și cetățeni care să apeleze la „serviciile” unor asemenea funcționari.

Posibile remedii pentru prevenirea și combaterea corupției:

(i) *Un remediu foarte important pentru prevenirea și combaterea corupției îl constituie **educația***

Preșcolarii, elevii și studenții trebuie să fie educați în spiritul incoruptibilității. Printre disciplinele de studiu trebuie să figureze cultura civică și juridică. Oamenii trebuie să știe de mici ce înseamnă corupție și ce consecințe produce existența acestui fenomen.

(ii) *Eliminarea, din viața politică și din instituțiile sau autoritățile publice, a persoanelor corupte, pe o anumită durată*

La înfăptuirea unei politici corecte, în care persoanele corupte să fie eliminate din viața publică, este necesară și participarea opiniei publice, care trebuie să sancționeze de fiecare dată pe toți politicienii corupți fie prin retragerea sprijinului electoral, fie prin sesizarea autorităților cu privire la existența unor fapte de corupție. Vigilența societății civile este cu atât mai necesară cu cât, uneori, puterile statului pot ajunge la înțelegeri antisociale tacite.

(iii) *Stabilitatea, claritatea, predictibilitatea, aplicarea promptă și egală a legislației*

O lege stabilă, clară, predictibilă, aplicată prompt și în mod egal sunt condiții *sine qua non* pentru diminuarea corupției.

(iv) *Transparența organizării, funcționării și deciziilor instituțiilor și autorităților publice*

Accesul foarte facil al cetățenilor la modul cum sunt organizate, la regulile de funcționare și la modalitatea în care sunt adoptate actele autorităților și instituțiilor publice constituie standardul minim ce poate concura la prevenirea și combaterea corupției funcționarilor publici.

(v) *Simplificarea procedurilor și eliminarea posibilităților de subiectivism sau arbitrar din autoritățile și instituțiile publice*

Eliminarea din atribuțiile funcționarilor publici a instrumentelor sau posibilităților prin care aceștia ar putea să distorsioneze actul sau decizia autorităților sau instituțiilor publice.<sup>5</sup>

### **Referințe bibliografice**

1. Corupția. Cauze, efecte și remedii – [htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/](http://htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/)
2. Studiu privind cauzele care generează și condițiile care favorizează corupția – [dorin.ciuncan.com/.../studiu-privind-cauzele-care-genereaza-si-a-c...](http://dorin.ciuncan.com/.../studiu-privind-cauzele-care-genereaza-si-a-c...)

---

<sup>5</sup> Corupția. Cauze, efecte și remedii – [htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/](http://htcp.eu/coruptia-cauze-efecte-si-remedii/)

# **A.N.A.C. – AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (AUTORITATEA NAȚIONALĂ ANTICORUPȚIE DIN ITALIA)**

**Subinspector de poliție MARIUS-COSMIN GHERMAN**  
*Serviciul Județean Anticorupție Mureș*

## **1. SCURT ISTORIC ȘI CONSTITUIRE**

Autoritatea Națională Anticorupție a luat naștere odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 114/2014, adoptată de guvernul condus de Matteo Renzi<sup>1</sup>. Însă, până la stabilizarea acesteia ca organism de sine stătător cu atribuții bine determinate, ANAC a cunoscut mai multe etape.

Așadar, în timpul celui de-al patrulea mandat al guvernului condus de Silvio Berlusconi<sup>2</sup>, mai exact în anul 2010, prin Legea nr. 15/2009 a fost înființată Comisia independentă pentru evaluarea, transparența și integritatea administrațiilor publice (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), care avea ca atribuție principală garantarea, în mod independent față de guvernul italian, a eficienței și transparenței în cadrul administrației publice. Mai târziu, în anul 2012, în timpul guvernării Monti<sup>3</sup>, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 190/2012, cunoscută și sub denumirea *legge anticorruzione*, Comisia independentă pentru evaluarea, transparența și integritatea administrațiilor publice și-a schimbat denumirea în Autoritatea Națională Anticorupție și pentru evaluarea și transparența în cadrul administrației publice (Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni

---

<sup>1</sup> Matteo Renzi a fost președinte al Consiliului de Miniștri din Republica italiană începând cu 22 februarie 2014 până la 12 decembrie 2016.

<sup>2</sup> Silvio Berlusconi este unul dintre cei mai importanți oameni politici italieni contemporani. Acesta a fost președinte al Consiliului de Miniștri pe perioada mai multor mandate, primul fiind în anul 1994, iar cel mai recent în anul 2011. Acesta a mai ocupat și alte funcții publice importante, precum ministrul Afacerilor Externe, ministrul Economiei și Finanțelor, ministrul Sănătății sau ministrul Dezvoltării Economice.

<sup>3</sup> Mario Monti a fost președinte al Consiliului de Miniștri din Republica italiană în perioada 2011-2013.

pubbliche), fiindu-i conferite atribuții sporite. Ultima și cea mai importantă etapă în consolidarea acestui organism de luptă împotriva corupției din administrația publică italiană o constituie cea din perioada guvernului Renzi. Astfel, sub egida acestuia, prin adoptarea Legii nr. 114/2014, Autoritatea Națională Anticorupție și pentru evaluarea și transparența în cadrul administrației publice a devenit Autoritatea Națională Anticorupție (Autorità Nazionale Anticorruzione).

Această din urmă autoritate a preluat structura și personalul vechii autorități, îndeplinind aceleași atribuții. În plus, odată cu intrarea în vigoare a aceleiași legi, Autoritatea pentru supravegherea contractelor publice de muncă, servicii și furnizări<sup>4</sup> (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) a fost, la rândul ei, integrată Autorității Naționale Anticorupție.

## 2. ORGANIZAREA AUTORITĂȚII NAȚIONALE ANTICORUPȚIE

În prezent, structura organizatorică a Autorității Naționale Anticorupție este prevăzută în cuprinsul actului de organizare adoptat la 29 octombrie 2014, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, Autoritatea Națională Anticorupție, cu un bilanț anual de 88,6 milioane de euro are sediul central în capitala Italiei – Roma, pe strada *Marco Minghetti* și este condusă de un președinte, ales pe o perioadă de 6 ani.

Referitor la conducerea ANAC, aceasta este formată din președintele autorității, consiliul și secretariatul general. Consiliul este alcătuit la rândul său din 5 membri, dintre acești membri fiind ales și președintele autorității. La momentul actual, președinte al Autorității Naționale Anticorupție este judecătorul Raffaele Cantone<sup>5</sup>, investit în această funcție la data de 27 martie 2014. Aceste trei organisme de conducere sunt ajutate de către două organisme auxiliare, denumite Organismul independent de evaluare (Organismo Indipendete di Valutazione), respectiv Camera arbitrală (Camera arbitrale).

---

<sup>4</sup> Autoritatea pentru supravegherea contractelor publice de muncă, servicii și furnizări a luat naștere în anul 1994 sub denumirea de Autoritatea pentru supravegherea asupra funcțiilor publice (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici). În anul 2006 a suferit unele schimbări, astfel fiindu-i atribuită denumirea sub care va funcționa până în anul 2014.

<sup>5</sup> Raffaele Cantone, președintele Autorității Naționale Anticorupție din Italia, s-a născut la Neapole pe 24 noiembrie 1963. A intrat în sistemul judiciar în 1991, iar din 1999 a devenit membru al Direcției Anti-Mafia (*Direzione distrettuale antimafia*) din Neapole, până în 2007. În acea perioadă a investigat clanul Casalesi, reușind să obțină condamnarea la închisoare pe viață a celor mai importanți lideri ai aceluși grup. A scris, de asemenea, o carte despre Camorra, *Solo per giustizia*.



Structura organizatorică actuală a Autorității Naționale Anticorupție a fost astfel constituită, încât să asigure cu succes îndeplinirea misiunii acestui organism, misiune orânduită în cadrul a patru planuri strategice, prevăzute în actul de organizare din 29 octombrie 2014, după cum urmează:

- planul strategic privind buna funcționare a ANAC, transparența instituțională și relația cu celelalte autorități;
- strategia ce cuprinde sprijinul în vederea îndeplinirii optime a misiunii instituționale, controlul și planificarea activităților proprii;
- planul strategic privind supravegherea fenomenului anticorupție;
- strategia referitoare la reglementarea și combaterea problemelor din domeniul de interes.

În scopul îndeplinirii misiunii axată pe aceste patru planuri, fiecare organism din componența Autorității Naționale Anticorupție are un rol bine determinat. Așadar, pentru atingerea obiectivului, președintele este ajutat de mai multe structuri din subordinea sa, dintre care cel mai important este secretariatul, structură care gestionează corespondența, informațiile și întâlnirile președintelui, în virtutea poziției deținută de acesta din urmă. De asemenea, tot personalul secretariatului este cel care se ocupă de relațiile cu presa și mass-media. Alte formațiuni, organizate la nivel de birouri care se subordonează direct președintelui ANAC, sunt birourile de supraveghere, cele de inspecție și cele pentru proceduri judiciare.

În ceea ce privește misiunea îndreptată spre controlul și planificarea activităților desfășurate de ANAC, cel mai important rol îl are secretariatul general, formațiune ce este condusă de secretarul general. Acesta îndeplinește o funcție administrativă, iar în subordinea sa nemijlocită funcționează biroul de protocol, documente și sprijin decizional, care asigură funcționarea optimă a chestiunilor protocolare și are un aport deosebit în gestionarea documentelor rezultate în urma desfășurării activităților specifice. În subordinea directă a secretarului general se află și biroul de resurse umane și financiare, biroul de servicii generale, licitații, contracte și logistică, biroul de sisteme informatice de operare și biroul de proiectare și dezvoltare a serviciilor informatice și gestionarea portalului ANAC.

Unul dintre cele mai combative planuri înspre care este îndreptată activitatea ANAC este reprezentant de planul strategic denumit generic în actul de organizare *Supraveghere*. Formațiunile ce își desfășoară activitatea în cadrul acestui segment au sarcina de a coordona activitățile de supraveghere și sancționare a faptelor de corupție din administrația publică italiană. Pe scurt, acest plan strategic este adus la îndeplinire cu ajutorul a opt birouri administrative, dintre care șapte au sarcina de a se ocupa de supravegherea fenomenului corupției, iar unul de sancționare a faptelor de corupție.

Cel din urmă plan strategic pe care este bazată actuala structură organizatorică a Autorității Naționale Anticorupție este cel al *Reglementării*. În cadrul acestui plan, birourile cu atribuții specifice îndeplinesc cu preponderență funcții administrative, desfășurând activități de reglementare în ceea ce privește prevenirea corupției, de asigurare a transparenței autorității. Pentru atingerea obiectivelor din cadrul acestui plan, au fost constituite șapte birouri, astfel: două dintre acestea responsabile pentru reglementare, iar celelalte cinci pentru proiectarea și dezvoltarea unor sisteme de detectare privind gestionarea serviciilor pentru utilizatori, prin intermediul bazelor de date ale Autorității, cât și pentru prelucrarea datelor.

În plus, pe lângă formațiunile amintite mai sus, în cadrul Autorității Naționale Anticorupție funcționează un organism special, denumit Unitatea Operativă Specială (Unită Operativa Speciale – UOS), organism operativ care asigură respectarea legii în domeniu, fiind format din militari din cadrul Guarda di Finanzia<sup>6</sup> ce asigură sprijinul președintelui ANAC în îndeplinirea funcției sale de supraveghere asupra respectării legii privind procedurile din cadrul contractelor și achizițiilor publice. Constituită inițial doar pe o perioadă determinată, mai exact cât timp a durat evenimentul *EXPO 2015*<sup>7</sup> din Milano, având drept scop asigurarea corectitudinii și transparenței în cadrul procedurilor privind marele eveniment, după sfârșitul acestuia UOS a continuat să-și exercite atribuțiile în domeniul combaterii corupției în administrația publică.

### **3. MISIUNEA ȘI ATRIBUȚIILE AUTORITĂȚII NAȚIONALE ANTICORUPȚIE**

Misiunea principală a ANAC o constituie prevenirea corupției în cadrul administrației publice, dar și în cadrul celorlalte sectoare cu impact asupra societății civile. Pârghiile la care apelează ANAC pentru prevenirea corupției sunt bazate în primul rând pe adoptarea unor legi care să impună tuturor subiecților implicați asigurarea transparenței publice în desfășurarea activităților proprii cu impact asupra societății. Pe de altă parte, lupta împotriva corupției este bazată pe dezvoltarea unor mecanisme care să asigure supravegherea

---

<sup>6</sup> Guarda di Finanza este un organism de aplicare a legii care funcționează sub egida Ministerului Economiei și Finanțelor. Acest organism este militarizat, format din polițiști și se ocupă în principal cu combaterea delictelor economico-financiare, de contrabandă și cele care implică traficul de droguri. În cadrul Guarda di Finanza sunt angajați aproximativ 68.000 de militari (ofițeri, inspectori, personal contractual).

<sup>7</sup> Expo 2015 a fost o expoziție universală găzduită de către Milano pe o perioadă de 6 luni, desfășurată sub tema „Hrănirea planetei, energie pentru viață”. La această expoziție au participat aproximativ 146 de țări, dar și alte ONG-uri, organizații internaționale și reprezentanți ai societăților civile.

constantă a fenomenului în cadrul contractelor, respectiv achizițiilor publice, dar și în cadrul oricărui alt domeniu, care prin specificul activităților desfășurate prezintă risc de amplificare a corupției. De asemenea, ANAC urmărește să evite implicarea indivizilor angajați în funcții publice în acțiuni cu potențial coruptibil, prin instruirea periodică a acestora pe teme privind fenomenul corupției.

O altă caracteristică a activităților desfășurate de către Autoritatea Națională Anticorupție în domeniul prevenirii corupției este dată de faptul că aceasta urmărește eradicarea corupției prin dezvoltarea unei rețele de colaborare în cadrul tuturor autorităților și instituțiilor publice. ANAC urmărește exploatarea maximală a resurselor proprii, reducând în același timp numărul și frecvența controalelor oficiale, întrucât apreciază că aceste controale ar genera costuri prea mari, iar procedura judiciară care se impune în cadrul unor astfel de controale oficiale este greoaie și nici nu ar da rezultatele scontate.

Autoritatea Națională Anticorupție are atribuții în tot ceea ce înseamnă administrația publică italiană, începând de la ministerele Republicii până la instituțiile publice non-economice.

#### **4. IMPACTUL MOMENTULUI 1992 ASUPRA ACTUALEI VIZIUNI ANAC**

Viziunea actuală a ANAC, bazată pe colaborare și transparență diferă cu mult față de ceea ce a trăit Republica Italiană de-a lungul vremii, lupta împotriva corupției bazându-se în principal pe metode represive, arestări ale marilor politicieni și oameni influenți transmise de mass-media la ore de vârf, aplicarea unor pedepse îndelungate cu închisoarea.

Mai exact, ne referim la momentul de cumpănă 1992, cunoscut în istorie ca *mani pulite* (mâini curate), care a debutat în Milano la 17 februarie 1992, când un grup 5 magistrați, conduși de Antonio Di Pietro<sup>8</sup> au deschis o anchetă care avea să scoată la iveală lumea afacerilor necurate din spatele sistemului politic italian. Vorbim despre un sistem fondat pe favoruri și contracte publice ilegale, acordate în schimbul unor taxe, percepute sub forma unor comisioane care urma să revină celor care atribuiau contractele. Cel mai elocvent caz îl

---

<sup>8</sup> Antonio Di Pietro s-a născut la 2 octombrie 1950 în Montenero di Bisaccia și este un om politic italian, fost ministru, dar și senator și procuror în anii 1990. Acesta a fost un principalul cap de afiș al fenomenului *mani pulite* și în doar câteva luni a pus sub acuzare mai mult de jumătate dintre politicienii italieni ai vremii pentru săvârșirea de fapte de corupție. Cu toate acestea, după finalizarea vastei operațiuni, mai exact în anul 1994, magistratul Di Pietro a fost el însuși pus sub acuzare pentru săvârșirea infracțiunii de șantaj, anchetă care s-a soldat cu clasarea cauzei, dar care a dus la demisia sa din magistratură.

reprezintă anchetarea și arestarea politicianului Mario Chiesa<sup>9</sup>, la acea vreme directorul sanatoriului *Pio Albergo Trivulzio* din Milano, care a fost surprins în flagrant în timp ce alocă un contract de furnizări servicii pentru sanatoriu, primind un plic în care se afla suma de 7 milioane de lire, adică 10% din valoarea contractului. Deși la acea vreme s-a spus că arestarea lui Chiesa a fost doar un caz izolat, care nu are nimic de-a face cu majoritatea cinstită a politicianilor, dezvăluirile și denunțurile făcute din închisoare de către Mario Chiesa au dus practic la decapitarea clasei politice. Sub ochii mass-media, care avea acces la informațiile din dosare, a fost scos la iveală un sistem bolnav, care se baza pe o adevărată rețea coruptă, alimentată de taxe ilegale, beneficiarii fiind toate partidele politice. Acest sistem bazat pe șpagă (*tangente* în italiană) a dat și denumirea sistemului politic al vremii – *Tangentopoli* – *Orașul șpăgii*.

Repercusiunile celei mai vaste operațiuni anticorupție din istorie nu au fost deloc de neglijat, întrucât după ani de cercetări, a rezultat trimiterea în judecată a peste 2500 de oameni politici și funcționari ai statului, sinucideri ale oamenilor implicați care nu au mai suportat presiunile anchetei și ale cetățenilor, proteste ale societății civile în stradă, demiteri în masă din administrația publică.

Cu toate acestea, la mai mult de două decenii de la operațiunea *mani pulite*, succesul răsunător de la acea vreme pare să fi fost estompat de forțele politice, care ulterior au adoptat legi ce au diminuat responsabilitatea celor acuzați. Pe de altă parte, termenele de judecată prea lungi au dus la prescrierea multor fapte incriminate de procurori și eliberarea din arest a presupușilor vinovați. Această idee a fost întărită de însuși procurorul Antonio Di Pietro, care în anul 2012 spunea «corupția din Italia nu a dispărut, dimpotrivă, a devenit mai puternică. Dacă atunci aveam cancer, acum am ajuns la metastază»<sup>10</sup>.

Pornind astfel de la acest moment de cotitură în istoria luptei anti-corupție, care a dat rezultate doar pe o perioadă scurtă de timp, actualul organism ANAC, prin președintele Raffaele Cantone promovează o concepție mai puțin reactivă și mai mult pro-activă. Așadar, îndeplinirea obiectivelor propuse se dorește a se realiza prin comunicarea cu celelalte instituții publice ale statului, stabilirea și dezvoltarea unui set de obiective interinstituționale comune, adoptarea unor instrumente legislative care să asigure transparența decizională. Astfel, au fost înlăturate din lupta împotriva corupției implicarea mass-mediei, apelarea la un număr mare de pedepse privative de libertate în

---

<sup>9</sup> Mario Chiesa s-a născut la data de 12 decembrie 1944 și este la bază inginer, om politic, exponent al intereselor Milanului în cadrul PSI (Partidul Socialist Italian)

<sup>10</sup> Afirmatie făcută de către procurorul Antonio Di Pietro cu ocazia participării în anul 2012 la un eveniment dedicat împlinirii a 20 de ani de la demararea anchetei *mani pulite*.

vederea constrângerii indirecte a persoanei în cauză de a denunța alte fapte. Se încearcă de către Autoritatea Națională Anticorupție și reducerea numărului controalelor oficiale la autorități și instituții publice, cu unicul scop de a fi depistate și ulterior valorificate în declanșarea unor proceduri judiciare punctele nevralgice cu predispoziție coruptibilă.

Această viziune a început să capete contur de la momentul numirii judecătorului Raffaele Cantone la conducerea ANAC, respectiv anul 2014, acesta promovând constant în timpul mandatului său politica bazată pe cooperare și transparență în detrimentul unui sistem punitiv, cu măsuri drastice privative de libertate aplicate unor influenți oameni publici, măsuri despre care s-ar crede că joacă un rol preventiv, determinându-i pe cei predispuși la comiterea faptelor de corupție să-și schimbe gândirea și comportamentul.

### Referințe bibliografice

1. Raffaele Cantone, *Integrazioni e modifiche all'atto di organizzazione delle aree e degli uffici dell'ANAC del 29 ottobre 2014* (Integrări și modificări în actul de organizare a câmpurilor și birourilor ANAC din 29 Octombrie 2014, Roma, 28 aprilie 2015, p. 1, pp. 2-9.
2. Legge n. 114/2014 *recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, publicata nella Gazz. Uff. 18 agosto 2014, n. 190. (Legea nr. 114/2014 privind măsuri urgente pentru simplificarea și transparența administrativă și pentru eficientizarea oficiilor judiciare, publicată în Monitorul Oficial la data de 18 august 2014, numărul 190).
3. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Autorita/ChiSiamo> (trad. lb. română)
4. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Autorita/UnitaOperativaSpeciale> (trad. lb. română)
5. [https://it.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A0\\_nazionale\\_anticorruzione](https://it.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A0_nazionale_anticorruzione) (trad. lb. română)
6. <http://www.hotnews.ro/stiri-international-11553276-20-ani-mega-operatiunea-mani-pulite-coruptia-din-italia-nu-disparut-devenit-mai-puternica-daca-atunci-aveam-cancer-acum-ajuns-metastaza.htm>

## **CONSILIERUL PENTRU INTEGRITATE – INSTITUȚIE FORMALĂ SAU IMPLICATĂ ÎN MOD REAL ȘI EFICIENT ÎN MENTINEREA UNUI CLIMAT DE INTEGRITATE INSTITUȚIONALĂ ÎN CADRUL STRUCTURILOR MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE?**

**Comisar-șef de poliție MARIUS-DĂNUȚ GAVRILĂ**  
**Comisar-șef de poliție PETRE CĂLCÎ**  
*Serviciul Județean Anticorupție Giurgiu*

În dorința de a identifica o temă de interes actual în domeniul prevenirii corupției în instituțiile MAI, în cadrul documentării preliminare, am întâlnit o abordare din perspectiva funcțională a unei alte instituții publice, care era centrată pe o întrebare retorică ce preceda desemnarea acestora: **„CUI ÎI TREBUIE CONSILIERUL DE INTEGRITATE?”**, considerându-se că *„într-o stare de lucruri normală se presupune că abaterea de la regulă este un fapt anormal care dă naștere la reacții corective instantanee. De asemenea, se presupune că starea normală și stabilitatea îți creează un confort în care viața chiar ți se pare că merită trăită și munca eficientă și, mai ales, apreciată. Pe cale de consecință, orice om normal ar căuta satisfacții personale și profesionale în condiții de siguranță, dăruind și primind respect și apreciere....(...)... Ar fi bine, de asemenea, ca toți să fim onești, profesioniști, responsabili și buni colegi. Dar, din păcate, nu e nici așa. Și pentru că starea de normalitate este deranjată, sistemul vrea să corecteze abaterea și ne propune un reper – consilierul de integritate”<sup>1</sup>.*

Nu ascundem faptul că, de la început, am considerat-o o provocare, din dorința de a găsi o formulare argumentativă din perspectiva propriei experiențe acumulate pe parcursul activităților preventive anticorupție desfășurate la nivelul structurilor județene ale Ministerului Afacerilor Interne, precum și a percepției asupra lucrătorilor desemnați consilieri pentru integritate în cadrul acestora.

Asigurarea eticii și integrității a reprezentat și reprezintă în egală măsură o necesitate și un deziderat – încălcarea normelor în această sferă afectând

---

<sup>1</sup> Surse electronice – <http://www.fsanp.ro>, „Cui îi trebuie consilierul de integritate?”, articol din 18 septembrie 2014.

procedurile și mecanismele de funcționare, calitatea serviciilor și relațiile cu cetățenii, imaginea și prestigiul fiecărei instituții publice.

În aceeași măsură, managementul prevenirii corupției nu este un scop în sine, ci are rolul de a asigura buna funcționare a instituției publice, îndeplinirea mandatului său, creșterea calității serviciilor publice și creșterea încrederii beneficiarilor serviciilor publice în instituția publică. În acest context, viziunea de management trebuie legată de realitatea administrativă, fiind cert faptul că personalul din instituțiile și autoritățile publice se confruntă zilnic cu un număr vast de cereri din partea beneficiarilor, reglementări, metodologii, proceduri, reguli, formulare ce trebuie avute în vedere și poate avea tendința de a trata măsurile de prevenire a corupției drept un set suplimentar de acte ce trebuie realizate. Modalitatea în care regulile se aplică situațiilor reale trebuie să reconfirme obiectivele comune și să confere credibilitate demersurilor de prevenire a corupției.

În acest sens, trebuie să existe o disponibilitate internă de dialog și consiliere în problemele etice, în condițiile în care un pericol permanent al funcției de management al integrității este ritualizarea unor proceduri sau adoptarea unor proceduri de fațadă, pentru eschivare, întreținându-se astfel o disonanță între valorile declarate și cele practicate, ceea ce poate conduce inevitabil la producerea unor incidente de integritate.

Există multiple bariere în a discuta despre problemele interne de integritate, de aceea managementul trebuie să identifice riscurile și vulnerabilitățile la corupție printr-un proces participativ, în care se identifică tipare și eșecuri sistematice, nu se incriminează persoane, reprezentând până la urmă un management al integrității.

Managementul integrității într-o instituție publică depinde în mare măsură și de mediul extern, de valorile promovate în societate sau de către diverse grupuri sociale, de valorile la care personalul angajat aderă în timpul sau în afara orelor de program.

Diferențe există între ceea ce este acceptabil și inacceptabil, între ceea ce este considerat corupție și ceea ce nu este considerat corupție, între elementele care încurajează și care descurajează onestitatea.

O catalogare a situațiilor în alb și negru tinde să ascundă percepțiile diferite, complexitatea conflictului între valori, responsabilitățile comune și să acutizeze problemele de integritate sau de eficacitate a instituției publice<sup>2</sup>. Aici poate interveni rolul consilierului pentru integritate.

În încercarea de a găsi și „formula un răspuns” vom începe prin a prezenta cadrul de reglementare prin care s-a instituit necesitatea desemnării

---

<sup>2</sup> Radu Nicolae, Valerian Stan – *Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică*, Centrul de Resurse Juridice, București, 2015, pp. 13-14.

„consilierului pentru integritate” la nivelul structurilor Ministerului Afacerilor Interne, fără pretenția de a ne raporta la noțiuni de detaliu.

Astfel, în concordanță cu obiectivele stabilite în Strategia națională anticorupție pe perioada 2012-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 215/2012, în special obiectivul specific 1 referitor la „Remediarea vulnerabilităților specifice instituțiilor publice prin implementarea sistematică a măsurilor preventive”, respectiv măsura privind introducerea treptată la nivelul instituțiilor publice a unei metodologii unitare de evaluare a riscurilor de corupție ca premisă pentru dezvoltarea planurilor interne de integritate” la nivelul Ministerului Afacerilor Interne a fost emis Ordinul nr. 86/2013 privind organizarea și desfășurarea activităților de prevenire a corupției.

În cuprinsul acestuia, la art. 14, se definește consilierul pentru integritate ca fiind „persoana desemnată la nivelul structurilor Aparatului Central al MAI, instituțiilor și structurilor aflate în subordinea/coordonarea MAI, respectiv structurilor subordonate acestora ai căror conducători au calitatea de ordonatori terțiari de credite, pentru sprijinirea activităților de prevenire a corupției desfășurate de către Direcția Generală Anticorupție în condițiile prezentului ordin”.

În ceea ce privește atribuțiile, art. 16 din ordin precizează că acesta:

- a) asigură diseminarea materialelor transmise de către DGA cu privire la activitatea de prevenire și combatere a corupției din MAI;
- b) ține evidența nominală a personalului care participă la activitățile de informare și de instruire anticorupție organizate de către DGA;
- c) propune șefului structurii organizarea și desfășurarea unor activități de instruire realizate de către personalul specializat al DGA;
- d) asigură secretariatul grupului de lucru pentru prevenirea corupției;
- e) sprijină personalul DGA în realizarea activităților de monitorizare, reevaluare a riscurilor ori de realizare a studiilor de caz<sup>3</sup>.

Plecând de la aceste reglementări prin care s-a instituit necesitatea desemnării și s-au creat responsabilități concrete pentru consilierii pentru integritate se naște o întrebare legitimă din perspectiva obiectivelor vizate în implementarea unor măsuri eficiente de îmbunătățire a climatului de integritate instituțională și anume: **sunt aceste reglementări suficiente pentru asumarea acestui rol atât de către manageri, cât și de cei desemnați?**

Fără a nega rezultatele pozitive în implementarea unor măsuri preventive și experiența acumulată de către consilierii pentru integritate în perioada de referință a S.N.A. 2012-2015, perioadă ce a însemnat clarificarea conceptuală și implementarea unor măsuri pe linia managementului riscurilor

---

<sup>3</sup> Ordinul MAI nr. 86/2013 privind organizarea și desfășurarea activităților de prevenire a corupției, art. 14, 16.



de corupție particularizate exclusiv pe domeniile de activitate ale structurilor MAI, nu putem să nu remarcăm și o serie de deficiențe și disfuncționalități evidențiate atât în evaluările internaționale și rapoartele de monitorizare privind stadiul și impactul implementării S.N.A. 2012-2015, dar și din evaluările realizate la nivel instituțional urmare a producerii unor incidente de integritate.

Dintre acestea menționăm: *lipsa personalului și nivelul de experiență redus al personalului desemnat să îndeplinească atribuțiile consilierului pentru integritate; îndeplinirea acestor responsabilități prin cumul de atribuții; lipsa capacităților instituționale de realizare a analizei riscurilor și vulnerabilităților la corupție, de identificare a măsurilor de remediere și de elaborare a unor documente programatice utile pe fondul dinamicii accentuate de personal manifestată în ultima perioadă.*

În acest context, având în vedere atribuțiile consilierului pentru integritate prevăzute în ordinul-cadru, precum și neajunsurile evidențiate pe perioada implementării S.N.A. 2012-2015, se impune, în mod just, evidențierea unor cauze obiective ce au afectat eficiența activităților acestora astfel:

- *lipsa autorității și independenței operaționale*, în condițiile în care desemnarea sau înlocuirea acestuia rămâne la latitudinea conducătorului instituției;
- *necuprinderea în conținutul normei de reglementare a unor condiții punctuale, cumulative și limitative care să vizeze numirea/desemnarea acestora la nivelul structurii MAI, precum și eventuale situații de incompatibilitate;*
- *neincluderea ca și criteriu de evaluare a performanțelor profesionale a modului de îndeplinire a atribuțiilor de consilier pentru integritate;*
- *abordarea cu superficialitate și fără prioritate a atribuțiilor de către consilierii pentru integritate desemnați în contextul îndeplinirii atribuțiilor principale specifice postului pe care sunt încadrați;*
- *lipsa unei motivații de ordin financiar (majorare salarială, acordarea unor sporuri etc.), având în vedere îndeplinirea acestor atribuții complementare.*

Cât privește actuala strategie, aceasta promovează modelul de manager de instituție care se implică efectiv în promovarea integrității organizației pe care o conduce, implicit prin cuprinderea ca obiectiv general 2 „creșterea integrității instituționale prin includerea măsurilor de prevenire a corupției ca elemente obligatorii ale planurilor manageriale și evaluarea lor periodică, ca parte integrantă a performanței administrative”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016, editată de Ministerul Justiției, p. 41.

Drept consecință, în termenele de referință ale Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016, rolul activ pe care managerii trebuie să-l manifeste în îndeplinirea obiectivelor generale și specifice prin implementarea unor măsuri eficiente, adaptate la particularitățile riscurilor și vulnerabilităților de corupție identificate pe domeniile de activitate specifice Ministerului Afacerilor Interne, este esențial.

Măsurile trebuie subsumate, conform acestei noi strategii, unor principii, dintre care poate cele mai importante, ținând cont de abordarea trihotomică de intervenție strategică în domeniul anticorupție, respectiv **prevenire, educație, combatere**, sunt reprezentate de către *principiul gestionării responsabile a riscurilor generate de comportamente lipsite de integritate, principiul răspunderii la cel mai înalt nivel de angajament, respectiv principiul prevenirii săvârșirii faptelor de corupție și a incidentelor de integritate*, potrivit căruia identificarea timpurie și înlăturarea în timp util a premiselor apariției faptelor de corupție sunt prioritare și imperative<sup>5</sup>.

Asumarea acestor principii cuprinse în S.N.A. 2016-2020 prin îndeplinirea/implementarea măsurilor cuprinse în Planul de Integritate, documentul în baza căruia personalului de conducere din cadrul Ministerului Afacerilor Interne îi revin responsabilități considerăm că trebuie să se manifeste încă din momentul desemnării consilierului pentru integritate.

Înțelegerea exactă a rolului și importanței acestuia în aplicarea sau punerea în practică a activităților de prevenire anticorupție desfășurate de către Direcția Generală Anticorupție și poate cel mai important în implementarea procedurală a *managementului riscurilor de corupție* la nivel instituțional prin stabilirea unor măsuri eficiente de *înlăturare, ținere sub control sau tratarea acestora, particularizate pe specificul fiecărei activități*, poate conduce la consolidarea și recunoașterea instituțională a *consilierului pentru integritate*.

Ca o concluzie, și în același timp un răspuns la întrebarea care a generat acest articol putem afirma cu convingerea întemeiată pe bunele practici rezultate din perioada implementării S.N.A. 2012-2015, dar și pe obiectivele asumate ce derivă din S.N.A. 2016-2020, că unei instituții nu numai că „*îi trebuie consilierul pentru integritate*”, dar și că acesta poate și trebuie să aibă o importanță deosebită în mecanismul instituțional de promovare și asigurare a unui climat de integritate în cadrul structurilor Ministerului Afacerilor Interne, dar și a celorlalte instituții publice.

---

<sup>5</sup> Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016, editată de Ministerul Justiției, p. 31.

Din această perspectivă, considerăm că, *de lege ferenda*, se impune formularea unor eventuale propuneri de completare a cadrului normativ și procedural care reglementează activitatea consilierilor pentru integritate, cât și includerea acestora în programe de pregătire profesională specifică, cu consecința specializării acestora.

### **Referințe bibliografice**

1. Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016, editată de Ministerul Justiției, p. 31, p. 41.
2. Ordinul MAI nr. 86/2013 privind organizarea și desfășurarea activităților de prevenire a corupției, art. 14, 16.
3. Radu Nicolae, Valerian Stan – *Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică*, Centrul de Resurse Juridice, București/2015, pp. 13-14.
4. Surse electronice – <http://www.fsanp.ro>, „Cui îi trebuie consilierul de integritate?”, articol din 18 septembrie 2014.

# PROCEDURA ÎN FAȚA CURȚII EUROPENE DE JUSTIȚIE (II)

## ACȚIUNILE ÎN FAȚA CURȚII DE LA LUXEMBURG

Subcomisar de poliție MARIANA MIREA  
Serviciul Prevenire  
Direcția Generală Anticorupție

### 1. Acțiunea în anulare

#### Articolul 263 (ex-articolul 230 TCE)

*Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de asemenea, legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți.*

*În acest scop, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de un stat membru, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie, pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere.*

*În aceleași condiții, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de Curtea de Conturi, de Banca Centrală Europeană și de Comitetul Regiunilor, care urmăresc salvagardarea prerogativelor acestora.*

*Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.*

*Actele de constituire a organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii pot să prevadă condiții și proceduri speciale privind acțiunile formulate de persoanele fizice sau juridice împotriva actelor acestor organe, officii sau agenții care sunt destinate să producă efecte juridice față de ele.*

*Acțiunile prevăzute de prezentul articol trebuie formulate în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea acestuia reclamantului sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv.<sup>1</sup>*

#### **Articolul 264 (ex-articolul 231 TCE)**

*În cazul în care acțiunea este întemeiată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene declară actul contestat nul și neavenit. Cu toate acestea, Curtea indică, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat, care trebuie considerate ca fiind irevocabile.<sup>2</sup>*

Acțiunea în anulare este definită ca fiind plângerea referitoare la anularea în tot sau în parte a unor prevederi ale legislației comunitare sau a unor instrumente ori măsuri legale adoptate de instituțiile comunitare. Recursul în anulare este un instrument de control al legalității actelor comunitare și are ca obiectiv desființarea unui act cu caracter ilegal. Este calea de drept prin care reclamantul contestă legalitatea unui act comunitar care provine de la o instituție comunitară. Pot fi atacate cu recurs în anulare<sup>3</sup> actele adoptate de Parlamentul European și de Consiliul UE, în comun, actele Consiliului, Comisiei, ale Băncii Central Europene (altele decât avizele și recomandările), precum și actele adoptate de Parlamentul European menite să producă efecte față de terți. Acestea trebuie să fie acte juridice și să producă efecte de drept.

Acțiunea în anulare constă în posibilitatea pe care au statele membre ale UE, instituțiile Uniunii, persoanele fizice și juridice de a ataca în fața Curții un act legislativ emis de instituțiile UE și de a obține în anumite condiții, desființarea acestuia, dar și legalitatea actelor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți.<sup>4</sup>

Motivele de anulare sunt: incompetența, încălcarea formelor substanțiale, încălcarea tratatului sau a oricărei reguli de drept referitoare la aplicarea sa. Acțiunea poate fi formulată de către un stat membru, de către o instituție comunitară (mai ales de Comisie și Consiliul UE, dar și de către Parlament și Banca Centrală Europeană în vederea ocrotirii prerogativelor lor), precum și de orice persoană fizică sau juridică, resortisant al statelor membre ale UE, dacă actul atacat îl privește în mod direct și individual. Termenul de recurs este de *două luni* și începe să curgă fie de la publicarea actului, fie de la

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, accesat la 25.06.2016.

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

<sup>3</sup> Potrivit art. 173 din Tratatul CEE, art. 33 și 38 din Tratatul CECO.

<sup>4</sup> Augustin Fuerea, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți*, Editura „Universul Juridic”, București, 2016, pag. 66.

notificarea sa reclamantului, fie din ziua când reclamantul ia cunoștință de actul respectiv, atunci când beneficiar este un alt subiect de drept.

Prin intermediul acestei acțiuni, reclamantul solicită anularea unui act al unei instituții (regulament, directivă, decizie), respectiv împotriva actelor care au forță juridică obligatorie adoptate de către: Comisie, Banca Centrală Europeană (altele decât recomandările și avizele) Parlamentul European ori Consiliul European, dacă respectivele acte produc efecte juridice față de terți<sup>5</sup>. Actele susceptibile a fi atacate printr-o acțiune în anulare la organele comunitare de justiție sunt prevăzute limitativ în tratatele comunitare.

Curtea va controla legalitatea actelor adoptate împreună de Parlamentul European și Consiliu, a actelor Consiliului, Comisiei și BCE, altele decât recomandările și avizele, respectiv a actelor Parlamentului European destinate să producă efecte juridice față de terți.

Actele care sunt susceptibile de a fi atacate prin recurs în anulare sunt acte organice comunitare, care trebuie să producă efecte juridice, așa cum sunt ele desemnate prin tratatele comunitare.

Alături de prevederile tratatelor, jurisprudența a stabilit anumite principii în acest domeniu; judecătorul comunitar nu este ținut de denumirea pe care o poartă actul, el trebuind să aibă un rol activ și să procedeze la calificarea actului care este invocat în fața sa, în funcție de conținutul său, de efectele pe care acesta le produce, conform dreptului comunitar.

Referitor la actele care sunt emise de o altă instituție în baza unei delegații, Curtea a stabilit responsabilitatea instituției de la care emană mandatul, statuând că delegarea nu poate constitui o modalitate de a evita răspunderea.

Totodată, jurisprudența Curții a statuat că pot fi atacate în vederea anulării și actele care sunt emise de organe nemenționate în tratate, dacă acestea sunt destinate să producă efecte juridice față de terți. Este considerată admisibilă și o acțiune introdusă împotriva unor acte ale Curții de Conturi<sup>6</sup>.

În conformitate cu prevederile tratatelor de instituire a Comunităților, în cazul acțiunii de anulare există două categorii de reclamanți: reclamanți privilegiați (instituționali) și ceilalți reclamanți. În cadrul reclamanților instituționali intră: statele, Consiliul și Comisia. Aceștia pot acționa în orice situație, chiar în cazurile în care nu sunt direct interesați, ci în baza interesului general de respectare a egalității comunitare, care este prezumată în orice acțiune a lor în acest sens.

---

<sup>5</sup> Augustin Fuerea, *op. cit.*, pag. 71.

<sup>6</sup> Marian Mihăilă, Dan Stan, Carmen Suciu, *Drept instituțional comunitar*, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 191.

Dreptul Parlamentului de a introduce o acțiune în anulare nu este prevăzut în tratate, dar jurisprudența a recunoscut această posibilitate în limitele acționării pentru protejarea prerogativelor proprii.

În categoria celorlalți reclamanți care au dreptul să introducă recursul în anulare intră persoanele fizice și juridice. În cazul acestora, intentarea recursului comportă unele restricții, în sensul că ele au dreptul de a ataca doar anumite acte comunitare.

Motivele de anulare sunt enumerate, în mod identic, în tratate: incompetența, încălcarea formelor substanțiale, încălcarea prevederilor tratatului sau a oricărei norme juridice de aplicare a acestuia, abuzul de putere.

Incompetența ca motiv de anulare a actelor comunitare poate fi stabilită în sarcina Comunității, a instituțiilor, organelor sau persoanelor care exercită funcții comunitare și sunt autori ai actului a cărui anulare se solicită<sup>7</sup>.

S-au stabilit mai multe tipuri de incompetență: *ratione temporis*, *ratione loci* și *ratione materiae*, conform tipurilor de competență a organelor.

Încălcarea formelor substanțiale este un motiv invocat frecvent de reclamanți. Curtea a stabilit că noțiunea de formă substanțială cuprinde formalitățile care fac parte integrantă din procesul de elaborare a actului și care îi conferă validitate, precum și alte condiții cerute de tratate, cum ar fi consultarea diferitelor organe. Motivarea actelor este, de asemenea, un element care poate să fie invocat, atunci când actul nu este suficient fundamentat.

Constituie motiv de anulare a oricărui act comunitar orice încălcare, prin conținutul acestuia, a unui tratat sau a altui act juridic comunitar superior celui în cauză, din punctul de vedere al ierarhiei normelor comunitare. Se are în vedere urmărirea unui scop diferit de cel prevăzut de dispozițiile legale (exceptând cazul când autoritatea are posibilitatea legală să aleagă între obiectivele prevăzute în tratate), neaplicarea corectă a normelor de procedură specifice funcției și urmărirea de mobiluri inacceptabile (cu condiția să constituie motive determinante și nu secundare).

Înainte de a se adresa Curții Europene de Justiție, funcționarii comunitari trebuie să parcurgă o procedură administrativă prealabilă, în fața autorității care a dictat sancțiunea disciplinară sau a celei învestite cu puterea de numire. În termen de trei luni de la primirea răspunsului la procedura administrativă prealabilă trebuie să fie sesizată instanța judiciară comunitară.

Consecințele anulării pentru instituția emitentă constau în luarea măsurilor corespunzătoare privitoare la actele care au fost emise în baza actului anulat, precum și de a proceda în mod corespunzător și cu alte acte de valoare

---

<sup>7</sup> Marian Mihăilă, Dan Stan, Carmen Suci, *Drept instituțional comunitar*, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 192.

juridică egală cu cel anulat care, eventual, sunt atinse de aceleași vicii și sunt pasibile de anulare.

Curtea de Justiție este competentă să soluționeze acțiunile în anulare introduse:

- de către un stat membru împotriva Parlamentului European și/sau împotriva Consiliului, cu excepția actelor acestuia din urmă în materie de ajutoare de stat, dumping sau competențe de executare;
- de către o instituție a Uniunii împotriva unei alte instituții.

Exemplu:

**Cazul:** Comisia Europeană c. Regatul Spaniei, 25 noiembrie 2003, recurs în neîndeplinirea obligațiilor.

#### **Situația de fapt**

Printr-o decizie din 1998, Curtea a stabilit că Spania nu a respectat valorile limită fixate de Directiva privind apele termale interioare („eaux de baignade intérieure”).<sup>8</sup>

În 2001, considerând ca Spania nu a executat hotărârea Curții din 1998, Comisia Europeană a introdus un recurs în fața Curții, cerând impunerea unei amenzi de 45.000 de euro pe zi întârziere în adoptarea măsurilor necesare pentru a executa decizia Curții.

**Dreptul aplicabil** – Directiva 76/160/CEE vizând calitatea apelor termale;

#### **Soluția și principiile degajate de CJCE**

În soluția dată Curtea a amintit că, în primul rând, conform dreptului comunitar, Spania era obligată să ia măsurile necesare pentru executarea hotărârii din 1998. Chiar dacă Tratatul CE nu preciza un termen pentru executarea unei hotărâri, Curtea a stabilit că această executare trebuie să fie întreprinsă imediat și să fie dusă la bun sfârșit într-un timp cât mai scurt.

Termenul dat de Comisie Spaniei (trei sezoane balneare) era suficient, chiar dacă executarea hotărârii implica desfășurarea unor operațiuni complexe. Curtea a fixat amenda pe baza propunerilor Comisiei, dar criteriile avute în vedere au fost cele referitoare la proporționalitatea acestei măsuri cu gravitatea conduitei statului și cu capacitatea acestuia de plată (pentru a-l incita astfel să pună capăt situației de neregularitate cât mai curând posibil). În consecință Curtea a stabilit o amendă mai mică decât cea solicitată de Comisie.

Pentru luarea acestei decizii Curtea a examinat următoarele aspecte:

- Periodicitatea constrângerii aplicate: a instituit o bază de aplicare anuală (pentru a evita ca Spania să plătească pentru perioadele în care

---

<sup>8</sup> Directiva 76/160/CEE vizând calitatea apelor termale.



starea de ilegalitate nu mai există), pornindu-se de la un raport comunicat de Spania Comisiei privind starea apelor termale;

- Caracterul variabil al cuantumului sumei amenzii: Curtea a hotărât că trebuie să se țină seama de progresele realizate de Spania, amenda stabilindu-se în funcție de procentul apelor neadaptate la standardele directivei;
- Durata încălcării, recunoscându-se că executarea hotărârii din 1998 este dificil de realizat într-o perioadă scurtă de timp;
- Capacitatea de plată a Spaniei.

Hotărârea dată în această speță prezintă interes în ceea ce privește cunoașterea criteriilor utilizate de Curte în stabilirea unei constrângeri aplicate unui stat pentru neexecutarea unei hotărâri CJUE.

Totodată, ar fi utilă examinarea, comparativ cu celelalte state membre UE, a posibilității existenței în dreptul intern a unor dispoziții care să reglementeze modul de executare a punere în executare a hotărârilor CJUE – astfel, se poate studia dacă este oportună o soluție asemănătoare cu cea adoptată în cazul hotărârilor CEDO, în cazul cărora este posibilă introducerea unor căi extraordinare de atac (art. 322 pct. (9) Cod procedură civilă).<sup>9</sup>

## 2. Acțiunea în carență

### Articolul 265 (ex-articolul 232 TCE)

*În cazul în care, prin încălcarea prevederilor tratatelor, Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia sau Banca Centrală Europeană se abțin să hotărască, statele membre și celelalte instituții ale Uniunii pot sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a constata această încălcare. Prezentul articol se aplică, în aceleași condiții, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii care se abțin să hotărască.*

*Această acțiune este admisibilă numai în cazul în care instituția, organul, oficiul sau agenția respectivă a fost solicitată în prealabil să acționeze. În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituția, organul, oficiul sau agenția nu și-a precizat poziția, acțiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni.*

*Orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea în condițiile stabilite la paragrafele precedente în legătură cu omisiunea unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii de a-i adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz.<sup>10</sup>*

<sup>9</sup> Păun Ciprian Sebastian, *Procedura de judecată în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene*, sursa: [www.avocatnet.ro](http://www.avocatnet.ro).

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, accesat la 25.05.2016.

### **Articolul 266 (ex-articolul 233 TCE)**

*Instituția, organul, oficiul sau agenția emitentă a actului anulat sau a cărei abținere a fost declarată contrară tratatelor este obligată să ia măsurile impuse de executarea hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene.*

*Această obligație nu aduce atingere obligației care poate rezulta din aplicarea articolului 340 al doilea paragraf.*

Constă în posibilitatea pusă la dispoziția statelor, a organelor comunitare, precum și a întreprinderilor sau chiar a particularilor, în anumite situații strict limitate, de a ataca în fața Curții abținerea, refuzul Comisiei sau al Consiliului de Miniștri de a decide în materii în care aceste organe comunitare au, prin tratate, obligația de a lua o anumită măsură<sup>11</sup>.

Este acțiunea aflată la dispoziția instituțiilor comunitare (cu excepția CEJ), a statelor membre și a persoanelor fizice și juridice prin care acestea solicită Curții să constate abținerea instituțiilor comunitare (Parlament, Consiliul UE și Comisia Europeană) într-o problemă în care acestea aveau obligația să acționeze. Înainte de sesizarea Curții cu un recurs în carență este obligatorie efectuarea unei proceduri administrative prealabile<sup>12</sup>, constând în invitarea instituției respective să acționeze. Dacă în termen de două luni de la această invitație, instituția nu-și exprimă poziția, reclamantul poate să sesizeze Curtea Europeană de Justiție într-un alt termen de două luni care curge de la data când instituția comunitară trebuia să răspundă. Admițând acțiunea, Curtea declară ilegală abținerea instituției comunitare; aceasta fiind obligată să ia măsurile care se impun pentru executarea hotărârii Curții, deci să emită actul respectiv, reclamantul având și dreptul de a fi despăgubit.

Acțiunea nu poate fi introdusă:

- decât dacă există o obligație legală a acestor instituții de a acționa;
- numai după ce s-a parcurs o procedură preliminară, în cadrul căreia reclamantul i-a solicitat instituției în cauză să își îndeplinească sarcinile (să acționeze).

Această acțiune (sin. *acțiune în carență; acțiunea pentru obligația de a face, determinată de abținerea instituțiilor comunitare de a acționa/legifera*) permite Curții să controleze legalitatea inacțiunii instituțiilor comunitare.<sup>13</sup> Ea poate fi introdusă, totuși, numai după ce instituției respective i s-a solicitat să acționeze. Atunci când s-a constatat ilegalitatea omisiunii, instituția vizată

---

<sup>11</sup> Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, Editura Actami, București, 1999, p. 144.

<sup>12</sup> După modelul contenciosului administrativ.

<sup>13</sup> <http://legeaz.net/dictionar-juridic/actiune-in-constatarea-abtinerii-omisiunii-instituțiilor-comunitare-de-a-acționa>, accesat la 04.06.2016.

trebuie să pună capăt abținerii de a acționa, luând măsurile adecvate. Competența de a judeca acțiunea în constatarea abținerii de a acționa este împărțită între Curte și Tribunal după aceleași criterii, precum acțiunea în anulare. Legitimare procesuală pasivă au instituțiile comunitare expres prevăzute în tratate: Parlamentul, Consiliul de Miniștri și Comisia Europeană, pe când reclamânți pot fi persoanele fizice și juridice, statele membre, precum și orice instituție comunitară. În caz de admitere a acțiunii, Curtea Europeană de Justiție declară ilegală inacțiunea instituției comunitare și, în consecință, o obligă să emită actul impus de normele comunitare. Nu se face distincție între actele obligatorii a fi emise și actele neobligatorii, prin urmare opinia dominantă este în sensul că acțiunea poate avea ca obiect și emiterea unei recomandări sau a unui aviz.

Procedura acțiunii în carență presupune parcurgerea a două etape, și anume: o etapă administrativă, precontencioasă și una contencioasă<sup>14</sup>. În acest sens, având în vedere dispozițiile art. 265 alin. (2) TFUE, dacă instituțiile europene, precum Parlamentul, Banca Centrală Europeană, Consiliul se abțin să hotărască, statele membre și celalalte instituții ale UE le pot adresa o sesizare. Tratatul nu precizează un termen în care cel interesat trebuie să pună în întâziere instituția, organul, oficiul sau agenția.<sup>15</sup>

După efectuarea procedurii administrative prealabile obligatorii și numai în cazul în care aceasta nu se finalizează cu exprimarea unei poziții de către instituția comunitară – caz în care este deschisă calea unei acțiuni în anulare – reclamantul are la dispoziție un termen de două luni în care să sesizeze Curtea Europeană de Justiție. Termenul începe să curgă de la expirarea unui alt termen de două luni, în care instituția comunitară trebuia să răspundă la recursul administrativ prealabil.

### **3. Acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor**

Acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este reglementată de articolele 258 – 260 din TFUE.

#### **Articolul 258**

*În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile. În cazul în care statul în cauză nu se*

---

<sup>14</sup> Augustin Fuerea, *op. cit.*, pag. 93.

<sup>15</sup> Augustin Fuerea, *op. cit.*, pag. 94.

*conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene.*

Este acțiunea intentată de către Comisia Europeană sau de către un stat membru prin care i se cere Curții Europene de Justiție să se pronunțe cu privire la conformitatea cu dreptul comunitar a acțiunilor statului membru. Înainte de învestirea Curții cu judecarea cauzei se desfășoară o fază administrativă constând în examinarea cauzei de către Comisie, pe baza observațiilor prezente de statul în cauză și emiterea unui aviz prin care i se cere luarea unor măsuri pentru înlăturarea abaterii. În cazul în care statul nu se conformează, Comisia poate sesiza Curtea de Justiție. Această fază administrativă este obligatorie și în situația în care un stat membru invocă neîndeplinirea de către alt stat membru a obligațiilor ce-i revin, trebuind să fie sesizată mai întâi Comisia care emite de asemenea un aviz motivat.

Sesizarea directă a Curții se poate face numai dacă într-un termen de trei luni de la data cererii Comisia nu emite avizul. Prin hotărârea pe care o ia, Curtea poate numai constata neîndeplinirea obligațiilor și obligarea statului pârât la îndreptarea comportamentului său, dar nu poate anula actele emise de autoritățile interne, pentru că astfel s-ar substitui judecătorului național. Executarea hotărârii Curții este obligatorie, prevăzându-se și posibilitatea aplicării unor sancțiuni pecuniare statelor care nu se conformează, sub forma unei sume forfetare sau a unei amenzi.

Această acțiune permite Curții de Justiție să controleze respectarea de către statele membre a obligațiilor care le revin în temeiul dreptului comunitar, vizează controlul judecătoresc cu privire la respectarea de către statele membre a obligațiilor care le incumbă în temeiul dreptului Uniunii. Sesizarea Curții de Justiție este precedată de o procedură prealabilă inițiată de Comisie prin care i se dă statului membru posibilitatea de a răspunde motivelor invocate împotriva sa.

Dacă această procedură nu determină statul membru să își îndeplinească obligațiile, poate fi introdusă la Curtea de Justiție o acțiune privind încălcarea dreptului comunitar. Această acțiune poate fi introdusă fie de către Comisie – cazul cel mai frecvent întâlnit în practică –, fie de către un stat membru. În cazul în care Curtea de Justiție constată neîndeplinirea obligațiilor, statul este obligat să pună imediat capăt acestei situații.<sup>16</sup>

Dacă, în urma unei noi sesizări din partea Comisiei, Curtea de Justiție constată că statul membru în cauză nu s-a conformat hotărârii sale, aceasta îi poate impune plata unei sume forfetare sau a unor penalități cu titlu cominatoriu.

---

<sup>16</sup> Procedura de judecată în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, Jr. Păun Ciprian Sebastian, sursa: [www.avocatnet.ro](http://www.avocatnet.ro).

#### 4. Procedura întrebărilor preliminare

##### Art. 267 TFUE

Acțiunea preliminară, inclusiv după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, presupune posibilitatea conferită Curții de a se pronunța, cu titlu preliminar, cu privire la o chestiune cu care se confrunta judecătorul național atunci când aplică dreptul Uniunii Europene<sup>17</sup>.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la:

(a) *interpretarea tratatelor;*

(b) *validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii.*

*În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune.*

*În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea. În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe judecătorești naționale privind o persoană supusă unei măsuri privative de libertate, Curtea hotărăște în cel mai scurt termen.*

Sub aspect strict juridic, art. 267 TFUE conține un drept, cât și o obligație în sarcina instanțelor naționale cu privire la formularea întrebărilor preliminare în fața Curții de justiție de la Luxemburg.

Curtea de Justiție colaborează cu instanțele judecătorești din statele membre, care sunt instanțele de drept comun în materia dreptului Uniunii. Pentru a asigura o aplicare efectivă și omogenă a legislației Uniunii și pentru a evita orice interpretare divergentă, instanțele naționale pot și uneori trebuie să se adreseze Curții de Justiție solicitându-i să clarifice un aspect privind interpretarea dreptului Uniunii, în scopul de a le permite, de exemplu, să verifice conformitatea legislației naționale cu dreptul Uniunii. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare poate, de asemenea, avea ca obiect controlul validității unui act de dreptul Uniunii. Răspunsul Curții de Justiție nu ia forma unui simplu aviz, ci a unei hotărâri sau a unei ordonanțe motivate. Instanța națională destinatară este ținută de interpretarea dată atunci când soluționează litigiul aflat pe rolul său. Hotărârea Curții de Justiție este în aceeași măsură obligatorie pentru celelalte instanțe naționale sesizate cu o problemă identică.

---

<sup>17</sup> Augustin Fuerea, *op. cit.*, pag. 95.

Tot prin intermediul cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare, fiecare cetățean european poate să obțină clarificarea normelor Uniunii care îl privesc. Într-adevăr, cu toate că această cerere nu poate fi formulată decât de o instanță judecătorească națională, toate părțile din procedura în fața acesteia din urmă, statele membre și instituțiile Uniunii pot participa la procedura inițiată la Curtea de Justiție.

Astfel, mai multe principii importante ale dreptului Uniunii au fost proclamate în urma unor întrebări preliminare, adresate uneori de instanțele judecătorești naționale de rang inferior.

## **5. Alte tipuri de acțiuni**

### **Recursul în responsabilitate**

Acest recurs conferă cetățenilor și întreprinderilor comunitare care au suferit un prejudiciu de pe urma unei erori comise de către un funcționar sau agent comunitar posibilitatea de a cere repararea prejudiciului printr-o acțiune în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Tratatul nu reglementează decât parțial condițiile angajării responsabilității UE, pentru celelalte situații aplicându-se principiile generale de drept din statele membre. Aceste principii au fost dezvoltate de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene astfel încât, conform jurisprudenței, obligația UE de a repara prejudiciul este supusă cumulativ următoarelor trei condiții: să existe o acțiune ilegală a unei instituții comunitare sau a unuia dintre agenții săi în exercitarea atribuțiilor (dacă este vorba de ilegalitatea unui regulament sau directive comunitare, nu este suficient ca acest act să fie ilegal, ci trebuie să fi avut loc o violare gravă și manifestă a unei norme de drept care protejează persoanele fizice), prejudiciul să fie real și să existe o legătură de cauzalitate între prejudiciul suferit și acțiunea Comunității. Competența judecării recursului în reparație aparține Tribunalului de Primă Instanță.

Recursul în responsabilitate operează atunci când o comunitate europeană, având în temeiul tratatelor personalitate juridică, produce prin activitatea ei pagube care trebuie acoperite, antrenându-le astfel răspunderea civilă; tratatele au în vedere atât răspunderea delictuală – directă sau indirectă – cât și răspunderea antrenată drept urmare a neîndeplinirii obligațiilor contractuale.

Persoanele interesate pot obține, în anumite condiții, repararea pagubelor astfel pricinuite, prin intermediul recursului în responsabilitate.

### **Răspunderea extracontractuală**

Pot formula un recurs în repararea pagubelor toate persoanele interesate, fizice sau juridice, ce cad sub incidența Tratatelor de la Paris sau sunt în afara Comunității, dar fac dovada unui prejudiciu cauzat de greșeala de serviciu a

unui organ comunitar sau de fapta personală a unui agent al organizației aflat în exercitarea atribuțiilor sale<sup>18</sup>.

În ceea ce privește responsabilitatea Comunităților, Curtea a stabilit că este necesară îndeplinirea unor condiții pentru ca aceasta să fie antrenată, respectiv: ilegalitatea acțiunii, realitatea pagubei și raportul de cauzalitate între acestea<sup>19</sup>.

Ilegalitatea comportamentului trebuie apreciată în funcție de încălcarea unei norme juridice comunitare. Până în prezent nu s-a stabilit responsabilitatea comunității pe bază de risc. Activitatea ilegală trebuie să prezinte un anumit nivel de gravitate, iar prejudiciul să fie semnificativ. Nu se stabilește responsabilitatea Comunității pentru daune normale, inerente activităților specifice domeniului respectiv.

Cu privire la prejudicii, s-a statuat că orice prejudiciu produs prin acțiune considerată ilegală poate fi invocat în scopul stabilirii responsabilității. Sunt acceptate și acțiuni ce se referă la prejudicii neproduse încă, dar care posedă un caracter iminent.

Între prejudiciul cauzat și acțiunea ilegală trebuie să existe un raport de cauzalitate imperios necesar pentru admiterea acțiunii în stabilirea responsabilității. O acțiune ilegală nu este generatoare de răspundere pentru Comunități dacă nu a produs un prejudiciu.

Comunitatea nu răspunde decât pentru daunele comise de agenții săi în exercitarea competențelor lor, în baza unui raport intern direct și care constituie o prelungire necesară a misiunilor încredințate instituțiilor comunitare.

În cazul stabilirii de către Curte a responsabilității Comunității, aceasta trebuie să despăgubească persoana prejudiciată.

În legătură cu cuantumul despăgubirilor, acesta poate fi stabilit de către părți sau, în caz contrar, se procedează la o nouă sesizare a Curții. Acțiunea pentru stabilirea răspunderii Comunităților este prescriptibilă în termen de 5 ani, iar termenul de prescripție începe să curgă atunci când sunt reunite toate condițiile ce conduc la apariția obligației de reparație, și nu înainte ca prejudiciul care urmează să fie reparat să se fi concretizat.

### **Răspunderea contractuală**

Conform prevederilor tratatelor comunitare, responsabilitatea contractuală a Comunității este guvernată de legea aplicabilă contractului vizat. Instanța competentă va fi cea stabilită prin clauză sau instanța națională stabilită

---

<sup>18</sup> Păun Ciprian Sebastian, *Procedura de judecată în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene*, sursa: [www.avocatnet.ro](http://www.avocatnet.ro)

<sup>19</sup> Viorel Marcu, *Drept instituțional comunitar*, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 222.

prin aplicarea regulilor generale; Curtea de justiție va fi competentă doar pe baza prevederilor clauzei din contractul respectiv.

Legea aplicabilă va fi cea stabilită de părți, care se va impune instanței, chiar în cazul în care aceasta va fi Curtea de justiție, desemnată prin clauza compromisorie a părților. Dacă părțile nu stabilesc legea aplicabilă, instanța competentă va aplica regulile obișnuite privind conflictul de legi.<sup>20</sup>

## **JURISPRUDENȚA CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE**

### **1. Principii fundamentale stabilite prin jurisprudență**

În jurisprudența sa, al cărei punct de plecare îl reprezintă hotărârea Van Gend&Loos din 1963, Curtea a introdus principiul *efectului direct al dreptului comunitar în statele membre*. Acesta permite cetățenilor europeni să invoce în mod direct normele juridice comunitare în fața instanțelor judecătorești naționale. Întreprinderea de transport Van Gend&Loos, importatoare de mărfuri din Germania în Țările de Jos, trebuia să plătească taxe vamale pe care le aprecia ca fiind contrare dispoziției din Tratatul CEE ce interzice mărirea taxelor vamale în cadrul relațiilor comerciale reciproce. Acțiunea punea problema conflictului dintre dreptul intern și normele Tratatului CEE. Fiind sesizată de către o instanță judecătorească din Țările de Jos, Curtea a soluționat întrebarea prin instituirea doctrinei *efectului direct*, conferind astfel întreprinderii de transport o garanție directă a drepturilor sale izvorate din legislația comunitară în fața instanței judecătorești naționale.

În 1964, hotărârea Costa a stabilit supremația dreptului comunitar asupra dreptului intern. În aceasta cauză, o instanță judecătorească italiană solicitase Curții de Justiție să stabilească dacă legea italiană de naționalizare a sectorului de producție și de distribuție a energiei electrice era compatibilă cu anumite norme din Tratatul CEE. Curtea a introdus doctrina supremației dreptului comunitar, întemeindu-se pe specificul ordinii juridice comunitare, menite să aibă o aplicare uniformă în toate statele membre.<sup>21</sup>

În 1991, în Hotărârea Francovich s.a., Curtea a dezvoltat o altă noțiune fundamentală, și anume aceea a răspunderii unui stat membru față de

---

<sup>20</sup> Păun Ciprian Sebastian, *Procedura de judecată în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene*, sursa: [www.avocatnet.ro](http://www.avocatnet.ro).

<sup>21</sup> Hotărârea Curții din 15 iulie 1964 în cauza 6/64, având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de Giudice Conciliatore din Milano, referitor la interpretarea articolelor 102, 93, 53 și 37 din tratatul menționat.



persoanele private pentru prejudiciile cauzate acestora prin încălcarea dreptului comunitar de către<sup>22</sup> respectivul stat. Ca urmare, începând cu 1991, cetățenii europeni au la îndemână o acțiune în repararea prejudiciilor împotriva statului care încalcă o normă comunitară.

Doi cetățeni italieni, care trebuiau să își încaseze remunerațiile de la angajatorii lor aflați în faliment, au introdus acțiuni invocând abținerea statului italian de a transpune dispozițiile comunitare care protejează lucrătorii salariați în cazul insolvenței angajatorului. Fiind sesizată de către o instanță judecătorească italiană, Curtea a precizat că directiva respectivă urmărea să confere drepturi persoanelor fizice, drepturi de care acestea au fost private ca urmare a abținerii statului de a transpune directiva. Astfel, Curtea a deschis posibilitatea introducerii unei acțiuni în reparare împotriva statului însuși.

## **2. Jurisprudența instanței de la Luxemburg transpusă în legislația din România**

### **2.1. Cazul: Volkswagen AG/Commission, soluție dată de TPI, 3 decembrie 2003**

#### ***Situația de fapt***

Firma producătoare de automobile Volkswagen a interzis concesionarilor săi din Germania practicarea unor reduceri la vânzarea noului model Passat, recomandând un preț unic de vânzare. Comisia a considerat că această practică încalcă principiile liberei concurențe prevăzute de tratat și a aplicat o amendă societății Volkswagen în valoare de 30,96 milioane de euro.

Volkswagen a atacat decizia Comisiei în fața Tribunalului de primă instanță, motivând că nu s-au încălcat principiile comunitare în materia liberei concurențe, din moment ce inițiativele de plafonare a prețului de vânzare al noului model Passat aveau caracter unilateral, neexistând un acord între constructor și concesionari în acest scop.

#### ***Dreptul aplicabil***

Articolul 81, alin.1 TCE, referitor la înțelegerile între întreprinderi:

„Sunt incompatibile cu piața comună și sunt interzise orice înțelegeri între întreprinderi, orice decizie a grupurilor de întreprinderi, precum și orice

---

<sup>22</sup> Hotărârea Curții din 19 noiembrie 1991\* „Netranspunerea unei directive – Răspunderea statului membru”. În cauzele conexate C-6/90 și C-9/90, având ca obiect două cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare adresate Curții în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE de Pretura di Vicenza (Italia) (în cauza C-6/90) și de Pretura di Bassano del Grappa (Italia) (în cauza C-9/90).

practici concertate între întreprinderi, susceptibile să afecteze comerțul între statele membre și care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau distorsionarea concurenței în interiorul pieței interne, și în special cele care constau în:

a) fixarea directă sau indirectă a prețurilor de cumpărare sau de vânzare sau a altor condiții ale tranzacțiilor comerciale.

### ***Soluția și principiile degajate de CJCE***

TPI a anulat decizia Comisiei de aplicare a unei amenzi societății Volkswagen, argumentând că nu fusese dovedită în speță existența unui acord de voință între constructorul de automobile și concesionarii săi din Germania, în vederea impunerii unui anumit preț de vânzare, fiind vorba doar de un act unilateral al societății Volkswagen. Astfel, Comisia nu a făcut dovada acceptării efective de către concesionari a prețului recomandat de constructor<sup>23</sup>.

Pentru a exista o limitare a liberei concurențe sancționată de articolul 81 TCE este necesară constatarea unei înțelegeri între cele două întreprinderi, adică realizarea unei acord de voință între cele două părți, și nu o simplă decizie unilaterală a unei întreprinderi.

Se respinge astfel argumentarea Comisiei potrivit căreia acordul de voință dintre constructor și concesionar, în vederea impunerii unui anumit preț de vânzare rezultă din însuși contractul de concesiune între aceste părți, deoarece prin încheierea acestui contract concesionarul ar accepta, în mod implicit, condițiile care pot fi impuse ulterior de concedent, chiar dacă acestea nu sunt conforme dispozițiilor comunitare.

Tribunalul consideră că simpla semnare a unui contract de concesiune nu poate fi interpretată drept o acceptare tacită, în avans, a unor inițiative ulterioare ale concedentului, susceptibile să contravină principiilor comunitare privind libera concurență în cadrul pieței interne.

În vederea aplicării articolului 81, al.1 TCE, Comisia trebuie să facă dovada alinierii poziției concesionarului la inițiativa anticoncurențială a concedentului, adică realizarea unei „înțelegeri” între cele două părți.

### **Evaluare**

Art. 5 din Legea nr. 21/1996 modificat prin OUG nr. 121/2003 prevede:

„Sunt interzise orice înțelegeri exprese sau tacite între agenții economici sau asociații de agenți economici, orice decizii de asociere sau practici concertate între aceștia, care au ca obiect sau pot avea ca efect restrângerea,

---

<sup>23</sup> Ministerul Afacerilor Externe, *Repere ale jurisprudenței recente a Curții de Justiție Comunităților Europene*, București, 2005.

împiedicarea sau denaturarea concurenței pe piața românească sau pe o parte a acesteia, în special cele care urmăresc:

a) fixarea concertată, în mod direct sau indirect, a prețurilor de vânzare sau de cumpărare, a tarifelor, rabaturilor, adaosurilor, precum și a oricăror alte condiții<sup>24</sup> comerciale inechitabile; (...). Acest articol va trebui interpretat în lumina precizărilor făcute de Curte în această speță.

## **2.2. Cazul: AUDI AG/Oficiul de armonizare a pieței interne, 3 decembrie 2003**

### ***Situația de fapt***

În 1996, AUDI a cerut Oficiului de Armonizare a Pieței Interne (OAPI) să înregistreze semnul „TDI” ca marcă comunitară.

Abrevierea „TDI” are semnificația: „Turbo Diesel Injection” sau „Turbo Direct Injection”. În consecință OAPI a respins cererea pe motivul că acest însemn nu are caracter distinctiv.

AUDI a introdus recurs în fața Camerei de Recurs OAPI, care a respins la rândul său cererea pe motivul că are un caracter descriptiv.

În mai 2002, AUDI a sesizat Tribunalul de Primă Instanță pentru anularea acestei decizii.

### ***Dreptul aplicabil***

Regulamentul Consiliului 40/94 privind marca comunitară.

### ***Soluția și principiile degajate de CJCE***

Tribunalul de Primă Instanță reamintește că semnele și indicațiile care pot servi la desemnarea caracteristicilor unui produs sau serviciu pot fi folosite de orice utilizator și nu pot face obiectul înregistrării.

În ceea ce privește cererea făcută de AUDI, Tribunalul constată că, din punct de vedere al publicului larg, există un raport suficient de direct și concret între însemnul verbal „TDI” și caracteristicile esențiale ale categoriilor de produse sau servicii vizate în cererea de înregistrare a mărcii.

Tribunalul remarcă faptul că o combinație de litere este utilizată în mod curent în industria automobilelor și deci, semnul „TDI” nu e neobișnuit ca structură, iar faptul că „TDI” poate avea două semnificații nu este relevant.

Un asemenea semn poate fi înregistrat ca marcă dacă a căpătat un caracter distinctiv prin utilizarea în întreaga Comunitate. AUDI nu a

---

<sup>24</sup> Ministerul Afacerilor Externe, *Repere ale jurisprudenței recente a Curții de Justiție Comunităților Europene*, București, 2005.

adus niciun element de probă care să poată duce la concluzia că semnul „TDF” a primit un asemenea caracter distinctiv în alte state membre decât în Germania.

În ceea ce privește noile elemente aduse de AUDI pentru a demonstra caracterul distinctiv, Tribunalul relevă faptul că anularea sau reformularea unei decizii a Camerei de Recurs a OAPI nu este posibilă decât în cazul în care se pune în discuție o eroare de fond sau de formă. Astfel, recursul în fața Tribunalului nu vizează decât controlarea legalității deciziei Camerei de Recurs a OAPI și nu redeschiderea cazului.

În conformitate cu Regulamentul CE 40/94 deciziile OAPI trebuie să fie motivate. În consecință Camera de Recurs era obligată să expună motivele pentru care elementele de probă produse de AUDI nu i-au permis să concluzioneze că marca dorită dobândise un caracter distinctiv rezultând din utilizare.

Totuși, lipsa motivării nu este suficientă pentru a hotărî anularea deciziei Camerei, de vreme ce o nouă decizie a OAPI va ajunge la același rezultat ca și în prima decizie.

### **Evaluare**

*Legea nr. 84/1998 privind mărcile și indicațiile geografice* prevede în art. 5, lit. b că nu pot fi înregistrate ca mărci „mărcile care sunt lipsite de caracter distinctiv”.<sup>25</sup>

În capitolul XIII privind apărarea drepturilor asupra mărcilor și indicațiilor geografice, în art. 80 și art. 81 se prevede că:

– „Deciziile Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci privind înregistrarea mărcilor pot fi contestate la acest oficiu de către solicitantul înregistrării mărcii sau, după caz, de către titularul mărcii, în termen de 3 luni de la comunicare, cu plata taxei legale”;

– „Hotărârea comisiei de reexaminare, motivată, se comunică părților, în termen de 15 zile de la pronunțare și poate fi atacată cu apel la Tribunalul Municipiului București, în termen de 30 de zile de la comunicare. În termen de 15 zile de la comunicare, deciziile Tribunalului Municipiului București pot fi atacate cu recurs la Curtea de Apel București”.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Legea nr. 84/1998 privind mărcile și indicațiile geografice – republicată, 2010. Republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 350 din 27 mai 2010.

<sup>26</sup> Ministerul Afacerilor Externe, *Repere ale jurisprudenței recente a Curții de Justiție Comunităților Europene*, București, 2005, sursa [www.csm1909.ro/csm/linkuri/14\\_10\\_2005\\_\\_1362\\_ro.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/14_10_2005__1362_ro.doc), accesat la 07.06.2016.

După cum se observă, prevederile legislației române sunt asemănătoare cu prevederile Regulamentului Consiliului 40/94 privind marca comunitară. De altfel în documentul de poziție privind capitolul 5 „dreptul societăților comerciale” este menționată preluarea dispozițiilor acestui regulament în legislația internă în domeniul proprietății industriale.

### ***2.3. Cazul: Enirisorse SpA/Ministerul Finanțelor, Italia, recurs prealabil, 27 noiembrie 2003***

#### ***Situația de fapt***

În 1967 au fost înființate, în anumite porturi, de către Ministerul Marinei din Italia, instituții publice (Aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini) însărcinate cu administrarea echipamentelor mecanice și a spațiilor de stocare ale statului destinate traficului de mărfuri.

Din 1974, în toate porturile Italiei este percepută o taxă pentru încărcarea și descărcarea mărfurilor transportate pe mare, taxă vărsată la Trezoreria publică.

Cuantumul taxei este determinat pentru fiecare port prin decret al Președintelui, 2/3 din veniturile din aceste taxe fiind repartizate acelor instituții, pentru îndeplinirea sarcinilor lor și o treime revine statului.

Societatea Enirisorse a efectuat, prin mijloace proprii, operații de încărcare și descărcare a mărfurilor naționale și străine în portul Cagliari, fără a utiliza serviciile instituției Ministerului Marinei ce opera în acest port. Considerând că acea taxă, pe care ar trebui să o plătească și în cazul în care nu beneficiază de serviciile instituției publice, reprezintă un ajutor de stat pentru acele instituții, societatea Enirisorse a refuzat să o plătească.

În consecință, Curtea de Casație s-a adresat Curții Europene de Justiție, prin recurs prealabil pentru a afla dacă regimul italian este contrar dreptului UE.<sup>27</sup>

#### ***Dreptul aplicabil***

Articolul 87 TCE, referitor la ajutoarele acordate de către stat.

#### ***Soluția și principiile degajate de CJCE***

Curtea reamintește că, pentru a fi calificat drept ajutor de stat, intervenția trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

1. să provină din resursele statului;
2. să fie susceptibilă a afecta comerțul între statele membre;

---

<sup>27</sup> Ministerul Afacerilor Externe, *Repere ale jurisprudenței recente a Curții de Justiție Comunităților Europene*, București, 2005, sursa [www.csm1909.ro/csm/linkuri/14\\_10\\_2005\\_\\_1362\\_ro.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/14_10_2005__1362_ro.doc), accesat la 07.06.2016.

3. să favorizeze direct sau indirect o întreprindere;

4. să afecteze/să amenințe libera concurență.

Procentul acordat instituțiilor portuare din taxa cerută pentru transporturile de mărfuri, provine de la bugetul de stat și această indemnizație ar putea afecta schimburile intracomunitare, pentru că este destinată unei întreprinderi stabilite într-un port pentru încărcarea și descărcarea mărfurilor.

Pentru ca intervenția statului să nu fie considerată un avantaj, trebuie să reprezinte o compensație pentru îndeplinirea unei obligații de serviciu public, clar stabilite, iar parametrii de calcul trebuie să fie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent.

Curtea precizează în primul rând că exploatarea unui port comercial nu antrenează, în mod automat, îndeplinirea unei obligații legate de un serviciu public.

În consecință instituțiile portuare trebuie să demonstreze că au în sarcină o obligație de serviciu public și că sumele care le sunt atribuite constituie o compensație pentru îndeplinirea unei asemenea obligații, pentru ca banii ce le sunt alocați să nu fie considerați o formă de ajutor de stat.

Curtea a arătat că Tratatul interzice orice ajutor care a fost acordat fără o prealabilă notificare, judecătorul național trebuind să ia orice măsură necesară pentru a împiedica atât perceperea unei părți din taxă, cât și atribuirea ei beneficiarilor. Curtea precizează că, în cazul în care se va hotărî că instituțiile respective au beneficiat de un ajutor de stat, va fi considerată ilegală doar partea din taxa portuară ce era atribuită întreprinderile beneficiare (restul de taxă, vărsat la bugetul de stat nu este afectat).

### **Evaluare**

a) România va trebui să țină cont de interpretarea dată de Curte articolului 87 TCE. Astfel, legislația internă referitoare la ajutoarele de stat va trebui să transpună condițiile reluate în hotărârea Curții:

- să provină din resursele statului;
- să fie susceptibilă a afecta comerțul între statele membre;
- să favorizeze direct sau indirect o întreprindere;
- să afecteze/să amenințe libera concurență.

Totodată, regulile procedurale aferente reglementării ajutorului de stat vor trebui să conțină prevederi în sensul că sarcina probării faptului că o anumită indemnizație primită de la stat nu este un ajutor de stat, aparține întreprinderilor beneficiare.

De asemenea, autoritățile statale competente trebuie să demonstreze că este vorba de compensații pentru prestații efectuate în scopul de a îndeplini o obligație de serviciu public.

b) Legea nr. 143/1999 privind ajutorul de stat a fost modificată prin Legea nr. 603/2003, prin care a fost preluată definiția ajutorului de stat conținută de articolul 87 TCE – fiind extinsă piața relevantă la totalitatea statelor membre ale Uniunii Europene.

În acest context, va trebui totuși examinat textul acestei legi, pentru a observa dacă sunt satisfăcute și cele două criterii suplimentare reținute prin Hotărârea Curții:

- sarcina probei caracterului licit al ajutorului de stat – condiție îndeplinită, în principiu, în condițiile articolului 5 din lege care menționează că orice ajutor de stat trebuie autorizat prealabil;
- necesitatea acordării ajutorului ca o contraprestație pentru un serviciu realizat<sup>28</sup>.

### 3. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene

a) *Hotărârea din 1 octombrie 2015 în cauza Smaranda Bara și alții împotriva Președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) – (C-201/14).*

Prin această hotărâre, Curtea a statuat faptul că articolele 10, 11 și 13 din Directiva 95/46/CE trebuie interpretate în sensul că se opun unor măsuri naționale, precum cele în discuție în litigiul principal, care permit unei autorități a administrației publice a unui stat membru să transmită date personale unei alte autorități a administrației publice și prelucrarea lor ulterioară, fără ca persoanele vizate să fi fost informate despre această transmitere sau despre această prelucrare.

Această hotărâre consfințește importanța deosebită a asigurării dreptului la informare a persoanei vizate, în contextul prelucrării datelor care o privesc. Autoritatea de Supraveghere a subliniat în mod constant faptul că acest prim drept garantat de art. 12 din Legea nr. 677/2001 trebuie respectat de către operatori, indiferent de condițiile de legitimitate a prelucrării datelor, respectiv la consimțământ sau în baza unor excepții.

Autoritatea de Supraveghere atrage atenția asupra faptului că **informarea persoanei vizate este foarte importantă**, atât sub **aspectul informațiilor** ce trebuie în mod obligatoriu făcute cunoscute persoanei vizate, cât și al **exercitării ulterioare a celorlalte drepturi** de către persoana vizată,

---

<sup>28</sup> Ministerul Afacerilor Externe, *Repere ale jurisprudenței recente a Curții de Justiție Comunităților Europene*, București, 2005, sursa [www.csm1909.ro/csm/linkuri/14\\_10\\_2005\\_\\_1362\\_ro.doc](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/14_10_2005__1362_ro.doc), accesat la 07.06.2016.

precum *dreptul de acces la date, de intervenție asupra datelor, de opoziție*, pentru a da posibilitatea persoanei respective să reacționeze în consecință.

De asemenea, hotărârea are importanță deosebită întrucât instanța Uniunii Europene a constatat faptul că informațiile transmise, precum și modalitățile de efectuare a transmiterii acestora au fost stabilite **nu prin intermediul unei măsuri legislative, ci prin intermediul Protocolului din 2007 încheiat între ANAF și CNAS, care nu ar fi făcut obiectul unei publicări oficiale.**

*b) Hotărârea din 6 octombrie 2015 în cauza Maximillian Schrems împotriva Data Protection Commissioner din Irlanda (C-362/14), prin care Curtea a declarat nevalidă Decizia Comisiei Europene 2000/520 (cunoscută sub numele de Decizia „Safe Harbour”).*

Astfel, Curtea a statuat faptul că **articolul 25 alineatul (6) din Directiva 95/46/CE**, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 septembrie 2003, interpretat în lumina articolelor 7, 8 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie interpretat în sensul că o decizie adoptată în temeiul acestei dispoziții, precum Decizia 2000/520/CE a Comisiei din 26 iulie 2000 în temeiul Directivei 95/46 privind caracterul adecvat al protecției oferite de principiile „sferei de siguranță” privind protecția vieții private și întrebările de bază aferente, publicate de Departamentul Comerțului al SUA, prin care Comisia Europeană constată că o țară terță asigură un nivel de protecție adecvat, **nu se opune ca o autoritate de supraveghere dintr-un stat membru, în sensul articolului 28 din această directivă, cu modificările ulterioare, să examineze cererea unei persoane de protecție a drepturilor și libertăților sale în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal care o privesc, care au fost transferate dintr-un stat membru către această țară terță, atunci când această persoană invocă faptul că dreptul și practicile în vigoare în aceasta nu asigură un nivel de protecție adecvat.**<sup>29</sup>

## CONCLUZII

Jurisprudența CJCE constituie un element important al aquis-ului comunitar, contribuind în mod deosebit la dezvoltarea dreptului Uniunii Europene, având totodată rolul de a asigura funcționarea uniformă a întregului sistem.

---

<sup>29</sup> [http://www.dataprotection.ro/?page=decizii\\_recente\\_cjue&lang=ro](http://www.dataprotection.ro/?page=decizii_recente_cjue&lang=ro) accesat la 28.05.2016.



Prin competențele care i-au fost atribuite, Curtea de Justiție a Uniunii Europene reprezintă garantul de necontestat în aplicarea dreptului european în toate statele membre, inclusiv pentru statele care se află în procesul de aderare sau intenționează aderarea la Uniunea Europeană, precum și în ceea ce privește respectarea și interpretarea dreptului european și aplicarea corectă a tratatelor comunitare.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene reprezintă singura autoritate care, prin intermediul unei jurisprudențe, a consacrat principiile fondatoare ale dreptului european, precum și integrarea acestora, prin intermediul normelor UE, în dreptul intern al statelor, ținând cont de faptul că diferențierea normelor procesuale de la un stat la altul, atrage după sine și aplicarea în mod diferențiat a principiilor dreptului UE raportat la mijloacele procesuale utilizate de instanțele statelor membre.

Protejând și conservând interesele UE, Curtea de Justiție a formulat principiile aplicabilității directe și ale priorității dreptului comunitar. Astfel, Curtea de la Luxembourg a consacrat autonomia procedurală a instanțelor naționale valorizând aceste diferențe și acordându-le rang de principiu, iar aplicabilitatea directă a dreptului UE presupune că regulile acestuia trebuie să fie pe deplin și uniform aplicate în toate statele membre de la data intrării în vigoare și cât timp continuă să fie în vigoare.

Prin intermediul funcțiilor sale, Curtea posedă o putere supremă, pe care o materializează în autoritatea de lucru judecat a hotărârilor sale irevocabile, deciziile judecătorului CJUE neputând fi sancționate de nicio autoritate jurisdicțională.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene este o veritabilă putere judiciară, fiind singura instanță care interpretează tratatele punând în practică mecanismul de trimitere prejudicială prin intermediul acțiunii în interpretare, expresie a cooperării judecătorului național cu judecătorul comunitar.

Totodată, în îndeplinirea misiunii sale de monitorizare a modului de aplicare a Tratatelor, Curtea Europeană de Justiție acționează ca o jurisdicție constituțională asigurându-se de conformitatea actelor instituțiilor UE cu Tratatul, considerând că, într-un sistem bazat pe respectul dreptului nu era posibil ca un act cu caracter coercitiv adoptat de către o altă instituție să nu fie susceptibil de control judiciar.

Misiunea esențială a Curții de a asigura respectarea dreptului se realizează pe calea multiplelor și variatelor acțiuni care pot fi promovate în fața ei.

Astfel, de la înființarea sa în anii '50, CJCE a dezvoltat o jurisprudență variată, care a influențat în mod nemijlocit activitatea instituțiilor UE și a statelor membre. Curtea a stabilit principii de aplicare și interpretare a dreptului

Uniunii Europene, în domenii precum: piața internă (libera circulație a mărfurilor, a persoanelor sau a serviciilor), egalitatea de tratament și drepturile sociale, drepturile fundamentale sau cetățenia europeană. În urma aderării României la Uniunea Europeană în 2007, hotărârile Curții au un impact direct și asupra situației juridice a cetățenilor români.

Și nu în ultimul rând, Curtea acordă o importanță deosebită problematicii respectării drepturilor fundamentale ale omului, parte integrantă din principiile generale ale dreptului pe care este chemată să le apere. Prin hotărârile sale, Curtea a contribuit în mod considerabil la îmbunătățirea standardelor privind protecția acestor drepturi. În această privință, ea se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre și din instrumentele internaționale de protecție a drepturilor omului, în principal Convenția Europeană a Drepturilor Omului, la care statele membre au cooperat sau au aderat.

În concluzie, Curtea Europeană de Justiție are un rol vital în interpretarea de zi cu zi a largii game a legilor Uniunii Europene și în compararea legilor naționale cu legea Uniunii Europene, reprezentând – în sfera sa de operare – o autoritate directă mai puțin spectaculoasă, dar comparabilă cu independența și puterea unei înalte autorități.

## **Bibliografie**

### **Cursuri, tratate, monografii (în limba română)**

1. Fuerea Augustin, *Instituții Europene*, București, 2002.
2. Fuerea Augustin, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți* – Editura Universul Juridic, București, 2016.
3. Fuerea Augustin, *Manualul Uniunii Europene*, ediția a VI-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016.
4. Mihăilă Marian, Stan Dan, Suciuc Carmen, *Drept instituțional comunitar*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
5. Marcu Viorel, *Drept instituțional comunitar*, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2001.
6. Păun Ciprian Sebastian, *Procedura de judecată în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene*.
7. Petrescu Oana-Măriuca, teza de doctorat „Reguli de procedura aplicabile în fața instanțelor Uniunii Europene”, București, 2010.
8. *Principalele inovații ale Tratatului de la Lisabona*, Ministerul Afacerilor Externe, 2010.

9. Ghid privind sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene – Proiect cofinanțat din Fondul European de Dezvoltare Regională prin Programul Operațional de Asistență Tehnică 2007-2013.
10. Vâlcu E., *Drept comunitar instituțional*, Editura Sitech, Craiova 2010.

### **Legislație**

1. Actul Unic European, 1986/1987.
2. Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată 2010.
3. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiunea consolidată 2010.
4. Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (1957/1958).
5. Tratatul de instituire a Comunității Europene, versiunea consolidată.
6. Tratatul de Maastricht (1992/1993).
7. Tratatul de la Amsterdam (1997/1999).
8. Tratatul de la Lisabona(2007/2009).
9. Convenția de la Viena privind tratatele, din 1968.
10. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 13.4.2010, Modificări ale regulamentului de procedură al Curții de Justiție.
11. Decizia Consiliului din 2 noiembrie 2004 de instituire a Tribunalului Funcției Publice a Uniunii Europene (2004/752/CE, Euratom), publicată în JOUE L 333, din 09.11.2004.
12. Directiva 76/160/CEE vizând calitatea apelor termale.
13. Jurnalul Oficial, 29/01/2008, Modificări ale Regulamentului de procedură al Curții Europene de Justiție.
14. Regulamentul de procedură al Curții de Justiție a Comunităților Europene din 19 iunie 1991.
15. Regulamentul de procedură al Tribunalului.
16. Regulamentul de procedură al Tribunalului Funcției Publice.
17. Regulamentul (UE, Euratom) 2015/2422 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2015 de modificare a Protocolului nr. 3 privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, publicat în JOUE L341, din 24.12.2015.

18. Regulamentul de procedură al Curții de Justiție din 19 iunie 1991 – Protocolul (nr. 3) privind Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, anexat la tratate.
19. Legea nr. 84/1998 privind mărcile și indicațiile geografice.
20. Constituția României, revizuită prin Legea nr. 429/2003 (M.Of. nr. 758/29 octombrie 2003), renumerotată și republicată în M.Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.
21. Regulamentul Consiliului 40/94 privind marca comunitară.

### **Reviste și articole de specialitate**

1. Glosar privind Tratatul de la Lisabona, Institutul European din România.
2. Curierul Judiciar.
3. EuRoCom, revistă de informare, comunicare și integrare europeană.
4. Revista Română de Drept Comunitar, Editura Rosseti, București.
5. Ghid stilistic de traducere în limba română pentru uzul traducătorilor aquis-ului comunitar, Institutul European din România.
6. Dreptul, Uniunea Juriștilor din România, București.
7. Thomas von Danwitz, *Despre dezvoltarea ordinii juridice a Uniunii după Lisabona Condiții, provocări și perspective*, Revista Română de Drept European, nr. 3/2011.
8. Paolo Mengozzi, *Ocotirea pe cale judecătorească a drepturilor individuale și principiul proporționalității în urma Tratatului de la Lisabona*, Revista Română de Drept European, nr. 6/2011.
9. Robert Schütze, *De la Roma la Lisabona: „Federalism executiv” în (noua) Uniune Europeană*, Revista Română de Drept European, nr. 2/2011.
10. Alessandro Ianniello-Saliceti, *Către sursa principiilor generale ale dreptului: de la Codul Regatului Sardiniei din 1837 la Tratatul de la Lisabona din 2007*, Revista Română de Drept European, nr. 2/2011.
11. Alfred Kellermann, *Legislative Procedures after Treaty of Lisbon*, Revista Română de Drept European, nr. 3/2011.
12. Augustin Fuerea, *Tratatul de la Lisabona – semnat la 13 octombrie 2007, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009*, Revista de Drept Public, nr. 4/2009.

13. Bianca Maria Carmen Predescu, *Tratatul de la Lisabona – continuitate și noutate în gândirea instituțională a Uniunii Europene*, Revista Română de Drept European, nr. 2/2010.
14. Augustin Fuerea, *Tratatul de la Lisabona*, Curierul judiciar, nr. 4/2010.

#### **Literatură de specialitate (în alte limbi decât în limba română)**

1. Alfred KELLERMANN, „*Constitutional Developments since the Lisbon Treaty in the Area of Freedom, Security and Justice at Supranational Level and National Level*”, Revista Română de Drept European, nr. 4/2011.
2. Barav, A., *Dictionaire juridique des Communautés europeennes*, Paris 1993.
3. Jean Pradel, Geert Corstens, Gert Vermeulen, *Droit pénal européen*, ediția a 3-a, Paris, Dalloz, 2009.
4. Oberdorff, H., „*L’Union européenne*”, Compet Droit, Litec 2004.
5. Usher J.A., „*Ec Institutions and Legislation*” (European Law, Addison Wesley Longruon Ltd. 1998.
6. Jean-Louis Clergerie, Véronique Faure-Tronche, *Le système de l’Union européenne*, Paris, Ellipses, 2004.
7. Cahier de droit européen, Larcier.
8. Cahier de droit européen, Bruxelles.
9. Enciclopedia of European Comunity Law, Ed. K.R. Simmonds, London.
10. Yearbook of European Law, Oxford.

#### **Site-uri**

1. <http://curia.europa.eu>
2. <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=ro>
3. <http://europa.eu/>
4. [https://e-justice.europa.eu/content\\_eu\\_case\\_law-12-ro.do](https://e-justice.europa.eu/content_eu_case_law-12-ro.do)
5. <http://www.anrmap.ro/documents/10180/140951/2342.pdf/6fe69f23-b5c2-41f5-bb76-2eae9a0275bd>
6. <http://legeaz.net/dictionar-juridic/actiune-în-constatarea-abținerii-omisiunii-instituțiilor-comunitare-de-a-acționa>
7. Internet –[www.google.com](http://www.google.com)

8. [http://www.univnt.ro/rezumatate\\_doctorat/index.php?dir=Drept%2F-Oana – Mariuca PETRESCU.](http://www.univnt.ro/rezumatate_doctorat/index.php?dir=Drept%2F-Oana-Mariuca-PETRESCU)
9. [https://ro.wikipedia.org.](https://ro.wikipedia.org)

### **Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene**

1. Hotărârea Curții din 15 iulie 1964 în cauza 6/64, având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată întemeiul articolului 177 din Tratatul CEE.
2. Hotărârea din 1 octombrie 2015 în cauza Smaranda Bara și alții împotriva Președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) – (C-201/14).
3. Hotărârea din 6 octombrie 2015 în cauza Maximillian Schrems împotriva Data Protection Commissioner din Irlanda (C-362/14), prin care Curtea a declarat nevalidă Decizia Comisiei Europene **2000/520** (cunoscută sub numele de Decizia „Safe Harbour”).
4. Hotărârea Curții din 19 noiembrie 1991\* „Netranspunerea unei directive – Răspunderea statului membru” – În cauzele conexe C-6/90 și C-9/90, având ca obiect două cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare adresate Curții în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE de Pretura di Vicenza (Italia) (în cauza C-6/90) și de Pretura di Bassano del Grappa (Italia) (în cauza C-9/90).
5. Hotărârea Curții din 15 iulie 1964 în cauza 6/64, având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată întemeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de Giudice Conciliatore din Milano, referitor la interpretarea articolelor 102, 93, 53 și 37 din tratatul menționat.

**ESEURI PREZENTATE ÎN CADRUL SESIUNII  
DE COMUNICĂRI ȘTIINȚIFICE ORGANIZATE  
DE CĂTRE UNIVERSITATEA „OVIDIUS”  
– CONSTANȚA, 29.05.2017**

**Etica și integritatea în societate**

*Student MARIAN IONUȚ RĂCOCI  
Universitatea „Ovidius” – Constanța,  
Facultatea de Drept – ZI,  
Anul II, Grupa VI*

Dreptul este un sistem care creează ordine în lume, așa cum facem distincție între haos și cosmos în lumea naturală, consider că și în lumea socială putem să facem distincție între dezordine și ordine. Există un haos al lumii sociale, cum există și un cosmos al lumii sociale. Cosmosul presupune legi, așa cum mecanica cerească este bazată pe legi de lungă durată, tot așa societatea are nevoie de reguli, corecte și de lungă durată care să creeze predictibilitate și stabilitate.

Ca urmare, o ordine bazată pe norme juridice trebuie să fie o ordine a libertății și siguranței persoanei, pentru că de multe ori nu înțelegem de ce avem nevoie de predictibilitate și stabilitate a sistemului de drept.

Lumea în general este imprevizibilă, există multe lucruri care se schimbă în jurul nostru, în economie, în afaceri, spațiul juridic în care trăim etc.<sup>1</sup>

Bineînțeles că avem nevoie de etică și integritate, fiecare avem o scară proprie de valori, pentru a dezvolta o societate. Așa cum marinarii aveau nevoie de puncte de orientare (cum ar fi: Steaua Nordului, Carul Mare, Carul Mic etc.) în timpul furtunii pentru a ști încontro să meargă, tot așa societatea are nevoie de o anumită ordine bazată pe puncte stabile, pe repere stabile.<sup>2</sup>

*Dreptul creează această ordine, dar nu orice fel de ordine, ci o ordine a libertății și siguranței persoanei.*

---

<sup>1</sup> <https://conferinte.juridice.ro/integritatea-in-spatiul-public-si-privat-preventie-si-necesitate-in-asigurarea-increderii-in-raporturile-sociale-3>

<sup>2</sup> prof. univ. dr. Valeriu Stoica, *Curierul Judiciar*, Editura C.H. Beck, 30.09.2013.

Dreptul este un sistem normativ întemeiat pe valori morale, fiecare normă juridică se fundamentează pe o anumită valoare, fiind un domeniu conservator, fiind matematica relațiilor sociale.

Integritatea reprezintă una din componentele esențiale ale oricărei persoane care acordă încredere în exercitarea atribuțiilor concrete în domeniile în care își desfășoară activitatea. Educația conferă încredere societății în general atunci când fiecare dintre noi suntem integri.

Integritatea în mediul public, cât și privat, ca de exemplu în sistemul justiției asigură încredere justițiabililor prin competență, cinste, onestitate și umanitate în fiecare dintre funcțiile specifice de judecător, procuror, avocat, notar, consilier juridic, executor judecătoresc, contribuind la cultura juridică a societății românești.<sup>3</sup>

Fără îndoială, integritatea joacă un rol foarte important în toate profesiile, nu doar în profesia juridică, școala într-adevăr nu trebuie să formeze doar specialiști, ci și caractere.

Nu cred că, în societatea în care trăim, profesorii sunt datori să transmită doar cunoștințe profesionale care să îi facă pe studenți viitori practicieni ai unui domeniu.

În acest fel nu numai că își îndeplinesc datoria de a-i forma pe studenți, de a le oferi acestora posibilitatea de a deveni cei mai buni practicieni, ci reușesc să transmită un tip de valori, în afara cărora o societate nu poate funcționa în mod normal.

Se spune că un student nu trebuie să se abată de la principiile învățate, dar în momentul în care ajung în practică ei văd că este cu totul altceva, în momentul în care viața reală le oferă o altă perspectivă.

Nerespectând valorile unei societăți ajungem să nu ne respectăm pe noi înșine, aceasta este, din punctul meu de vedere, o problemă, și niciodată nu ne place, ceea ce noi n-am vrea să ne facă altcineva, după principiul: „Ce ție nu-ți place, altuia nu-i face!”

Cu îngăduința dumneavoastră, aș dori, să „alunec” un pic în tărâmul filosofiei.

Un alt aspect foarte important, în momentul în care discutăm despre aceste valori, ar fi faptul că în momentul în care, în cadrul unei companii, de exemplu, apare un efect negativ ca urmare a încălcării acestor reguli, răspunderea este atât a persoanei juridice, bineînțeles nu în toate cazurile, după cum știm, dar și răspunderea personală, individuală rămâne și are efecte dezastruoase pentru persoana fizică respectivă, inclusiv pentru familia sa.

---

<sup>3</sup> <https://conferinte.juridice.ro/integritatea-in-spatiul-public-si-privat-preventie-si-necesitate-in-asigurarea-increderii-in-raporturile-sociale-3>



Codul de conduită este și el prezent, fiind adus la cunoștință din momentul angajării.

Din punctul meu de vedere, nu putem trata la modul global această chestiune, ea fiind împărțită în mai multe arii de risc, fiind diferite meseriile într-o societate: magistrați, avocați, polițiști (de frontieră, de rutieră etc.), medici, economiști, antreprenori ș.a.m.d.

Realitatea socială din ultima vreme demonstrează, cu atât mai mult, necesitatea formării unei etici profesionale cât mai adecvate, astfel încât să fie formați membrii societății pentru a preîntâmpina situații nedorite.

Din acest punct de vedere, consider că este foarte important modul în care sunt formați tinerii în toate etapele dezvoltării lor, încă din familie și mai ales în mediul școlar și universitar, iar în acest context formarea formatorilor contează foarte mult.

Trăim într-o lume în care valorile tradiționale și morale par să conteze din ce în ce mai puțin.

Integritatea poate fi o valoare conservatoare, dar este o valoare în măsură să țină lumea unită.

Consider că solidaritatea lumii în care trăim nu este posibilă fără integritate, coerența lumii nu există fără integritate.

– „Aprinzând o lampă, în plină zi, Diogene umbla înapoi și încolo. Fiind întrebat de către mulțime de ce face aceasta, el le-a răspuns: Sunt doar în căutarea unui om.”<sup>4</sup>

## **Etica și integritatea în societate**

***Student MONICA-IULIANA CONDREA***

*Universitatea „Ovidius” – Constanța,*

*Facultatea de Drept și Științe Administrative,*

*Specializarea Drept – Anul II*

Într-o societate în care interesul propriu este primordial, noțiunile de „etică” și „integritate” sunt indispensabile. Cele două nu sunt străine una față de cealaltă, ba chiar se află într-o strânsă interdependență. Susțin această opinie,

---

<sup>4</sup> Filosof grec, din perioada Antichității (412-322 î.Hr.), întemeietor al unui curent de gândire numit *școala cinică* (doctrină care nega normele sociale existente, militând pentru o viață simplă și pentru întoarcerea la natură), și al cărui nume a intrat în legenda încă din timpul vieții.

întrucât etica, denumită și „știința realității morale”, reprezintă acel sistem de norme în raport cu care un grup uman își reglementează comportamentul pentru a realiza ceea ce este legitim și acceptabil în realizarea scopurilor, iar integritatea, din punct de vedere moral, este profund înțeleasă prin intermediul termenului de „incoruptibilitate”. Integritatea poate fi evaluată cu ajutorul acurateții acțiunilor efectuate de indivizi, în cadrul cărora este necesară prezența corectitudinii.

Importanța eticii și integrității în societate își poate găsi explicație în cadrul teoriei anomiei sociale a criminologului Robert K. Merton. Acesta a susținut cu precădere faptul că ordinea socială este stabilită atunci când există un echilibru între scopurile ce urmează a fi atinse și mijloacele disponibile pentru a le atinge. Când echilibrul se rupe, își face apariția dezorganizarea socială. Totodată, a fost descoperită ipoteza conform căreia într-o colectivitate, în care nu ar exista un set de reguli ce ar trebui respectate, ar apărea un dezechilibru al relațiilor existente între indivizi, creat din dorința de putere, ceea ce a condus la necesitatea instaurării unei societăți, unde punctul de lucru trebuie să fie etica. S-a demonstrat faptul că într-un colectiv este necesar a fi încheșat un sistem de norme și sancțiuni pentru a putea exista conceptul de „conviețuire”. Astfel, integritatea devine componenta principală a eticii.

Cu toate acestea, există dificultăți în înțelegerea sensului său. Omul, încă de mic, este educat să facă ceea ce este corect. Este instruit să deosebească binele de rău. Totuși, pentru mulți intervine întrebarea: „Care este binele?”. Îndoiala este activată prin așa-numita „dezorganizare socială”, din cauza dorinței de acumulare a puterii, existentă în spiritul uman. Una dintre caracteristicile respectivei dezorganizări constă, în contextul actual, în termenul de „corupție”, existent încă din cele mai vechi timpuri, dar sub diferite forme. Corupția reprezintă abuzul de putere pentru obținerea unor beneficii private, exercitat prin diferite mijloace, precum: delapidare, șantaj, nepotism, trafic de influență, respectiv mită, cuvânt ilustrativ folosit chiar de Biblie. Originea corupției în România ar proveni de pe vremea când meșteșugarii săraci și cinstiți erau obligați să se supună standardelor ridicate de către stat, prin intermediul instituțiilor sale reprezentative, al căror scop era păstrarea și acumularea de valori. Constrânși de rigorile respective, oamenii de rând mai impunători au optat pentru ademenirea unui angajat al statului cu anumite foloase materiale de o calitate superioară nivelului mediu, pentru a-și încălca obligațiile de serviciu în favoarea lor.

Motivul ar consta în transformările structurale produse în societatea românească, ce au dezvăluit lipsa unor principii morale solide și a unui redus sentiment de responsabilitate la unii indivizi, ca urmare a unei educații grav afectate de intenția depersonalizării, într-o societate care își propunea

uniformizarea prin reducerea pretențiilor de viață ale omului la nevoile sale primitive.

Încurajarea unei maniere moralizatoare pornește de la combaterea cauzelor ce au dus la imoralitatea acesteia. Unul dintre aspectele de neglijat este educația oferită celor a căror vârstă este influențabilă, dar și a celor care au capacitatea de a considera singuri ceea ce este etic, cu toate că sunt familiarizați cu nuanțele negative ale societății în care trăiesc. Alt aspect relevant în lupta împotriva faptelor imorale îl constituie instituția sancțiunii, dovedindu-se a fi ideală indiferent de gravitatea acestora. Prin aceasta individului i se sugerează să nu acționeze imprudent, întrucât își vor face simțită prezența consecințele iresponsabilității sale.

Corupția, considerată principala sursă a dezorganizării sociale, înfățișează procesul a cărui arie de extindere nu se află doar la nivelul unei singure societăți, ci la un nivel global. Cu toate că sistemul de valori și principii morale al unei societăți este unul complex și eficient, pot apărea acte de corupție în rândul indivizilor, din cauza influenței covârșitoare a doritorilor și deținătorilor de putere, dar și a unui caracter permisiv din partea opusă, ce nu ar trebui să fie prezent. Apariția actelor de corupție este dovedită chiar din punct de vedere statistic. Se consideră faptul că România este clasată la scara medie a ratei corupției, spre deosebire de Statele Unite ale Americii, Canada sau unele state nordice și vestice ale Europei, unde respectivul fenomen este aproape inexistent. De asemenea, această observare are drept scop inițierea sistemului românesc la modelul funcțional.

Justiția este ilustrată ca fiind coloana vertebrală a oricărei societăți democratice. Statul de drept are la bază numeroase valori și principii morale, iar acceptarea acestora de către colectivul uman presupune încrederea automată în justiție. Profesioniștii care activează în sistemul juridic trebuie să ofere credibilitate pentru a câștiga încrederea semenilor lor. Tocmai integritatea este trăsătura lăuntrică ce presupune acționarea într-o manieră conformă cu respectivele valori și principii atât în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cât și în viața privată a profesioniștilor în tainele dreptului. Atunci când această caracteristică se degradează, ea decade în ceea ce se numește „corupție”. Comportamentul este cel care oglindește integritatea individului, iar o conduită profesională neadecvată nu face decât să îl umbrească, ceea ce conduce la pierderea încrederii cetățeanului față de justiție, prin intermediul corupției.

Corupția din sistemul juridic reprezintă un subiect sensibil, întrucât nu ar fi trebuit să fie prezentă în acest cadru, în condițiile în care acest sistem face parte din mecanismul legal și instituțional de curmare a respectivului fenomen. Însă condamnările din ultimii ani ale unor angajați ai funcțiilor publice sau ai

unor profesii juridice dovedesc contrariul, relevându-se faptul că încă nu sunt concepute suficiente metode de prevenire și combatere ale corupției din interiorul sistemului.<sup>5</sup> De asemenea, societatea românească este poziționată într-un punct de vulnerabilitate, deoarece aceasta poate lansa cu ușurință acuze de corupție, în neștiință de cauză, la adresa persoanelor a căror îndatorire este de a servi legea, în realitate fiind vorba despre disfuncționalități organizatorice sau incompetența agenților publici. Într-un raport ce a avut ca obiect de studiu încrederea populației în instituțiile statului, s-a constatat cu stupoare faptul că Justiția ar reprezenta 20% față de Biserică, Armată sau mass-media, care s-ar afla pe locurile fruntașe, iar pe ultimul loc s-ar afla clasa politică.

Modalitatea de prevenire și combatere a corupției atât în instituțiile administrației publice, cât și în profesiile juridice, reprezintă o prioritate. În privința acestui aspect, societatea implementează norme și sancțiuni care vizează obiectul acestui fenomen extins în prezent. În fiecare domeniu de activitate funcționează coduri de etică și integritate ce au în vedere conduita profesională a angajaților, rolul acestora fiind unul de înlăturare a unui comportament corupt. Lupta împotriva corupției din sistemul juridic este privită chiar din sancționarea fenomenului în noul Cod penal, regăsindu-se sub denumirile de „luare de mită”, „dare de mită”, „trafic de influență”, „primire de foloase necuvenite”, dar și numeroase infracțiuni ce se află în legătură directă cu respectivul fapt, precum „abuzul în serviciu” sau „spălarea banilor”. Este observat interesul primordial și din aspectul creării „Convenției Organizației Națiunilor Unite cu privire la combaterea corupției”.

Cunoscându-se întreaga masă de sancțiuni împotriva corupției, se consideră prielnică diminuarea acesteia pentru atingerea succesului prevenirii corupției, însă practica demonstrează faptul că numărul persoanelor ce comit acte contra eticii și integrității este în creștere. Pentru eficientizarea metodelor de prevenire și combatere a corupției se pot lua în considerare anumite sugestii. Este de bun augur incriminarea „îmbogățirii ilicite”, existența răspunderii în plan civil a faptelor imorale, dar și implementarea, din punct de vedere metaforic, a unui mecanism de sesizare în caracterul individului.<sup>6</sup> Cu referire la ultimul element, fac precizarea că populația actuală, precum și viitoarele generații necesită a fi instruite să apeleze la unitățile interne anticorupție, concepute cu atribuții de colectare și investigare primară a datelor și informațiilor cu privire la comiterea infracțiunilor de corupție, în momentul în care constată că se petrec asemenea fapte, întrucât acestea sunt ferite de ochii lumii și implică un număr redus de persoane, dar și pentru ca acestea să

---

<sup>5</sup> Cristi Danileț, *Corupția și anticorupția în sistemul juridic*, Editura C.H. Beck, 2009.

<sup>6</sup> Cristi Danileț, *Corupția și anticorupția în sistemul juridic*, Editura C.H. Beck, 2009.

acționeze cu celeritate. În prezent, există o asemenea unitate în cadrul MAI, denumită „Direcția Generală Anticorupție”.

În concluzie, etica și integritatea în societate se dovedesc a fi necesare pentru păstrarea echilibrului între cinste și dorință, însă actul de putere va exista întotdeauna. Reacțiile contra faptelor imorale ar trebui să se manifeste mai întâi din partea autorităților statului, iar ulterior din partea populației, pentru a interveni o schimbare.

### **Se pot manifesta acte de corupție într-un mediu etic și integru?**

*Student REMUS-CAMIL MARIN  
Universitatea „Ovidius” – Constanța,  
Facultatea de „Drept și Științe Administrative”,  
Anul I, Î.F.R.*

Tema eseului nu pare una complicată, căci se leagă de conviețuirea socială a oamenilor, la modul general, gândită totuși pozitiv, dar în același timp este interesantă întrucât are în vedere explorarea unor limite sociale gândite și acceptate. Conviețuirea presupune exprimarea individuală, dar limitele trebuie să fie cele extrase din realitatea generală a existenței comune și nu cele de la granița dorinței personale. Progresul intelectual al omenirii se leagă tocmai de stabilirea unor reguli ca repere pentru înaintare. Rațiunea, ca forță creatoare, conferă baza pentru stabilirea de criterii; rațiunea, ca funcție de analiză, conferă baza pentru argumentarea criteriilor.

Tema se leagă de societate și astfel elimină discuțiile despre diferențele majore: bărbați și femei, bogați și săraci etc... Orice comportament individual, în raport cu alți membri ai societății, este analizat în baza unor valori comune denumite simplist – „principii”. Ele constituie o punte de relaționare. Absența principiilor ne izolează în societate; urmărirea lor cu asiduitate ne izolează întrucât principiile sunt difuze în interiorul fiecăruia, iar exprimarea exactă a lor poate imprima linii conturative diferite de la o persoană la alta.

Tema „Se poate manifesta corupția într-un mediu etic și integru?”, ar trebui analizată din două puncte de vedere:

- analiză superioară a conceptelor de „etică”, „integritate”, „corupție”, în acest caz ele fiind mai mult idei valorizante pentru definirea unei societăți în integralitatea sa, decât idei tehnice pentru definirea exactă a unui cadru de desfășurare;

- vedere principială a conceptului și astfel conturarea unui cadru strict în care individualitatea este privită tehnic, cu prevederi legale.

La o căutare pe portalul justiției – legislație.just.ro<sup>7</sup>, cuvântul „etic” este cuprins în 432 de documente; căutarea cuvântului „integru” face referire la 40 de documente; cuvântul „corupție” a fost găsit în 1.106 de documente.

Definiția „eticii” (conform DEX-2009<sup>8</sup>) în sens strict are în vedere reglementarea activității practice și a gândirii aplicabile unui domeniu; în sens larg dorește ca pentru un grup social să facă din coexistență o formă de artă socială; „integritatea”, pentru contextul eseului, este definită ca o caracteristică a persoanei, accentuată cu alte sinonime – cinste, probitate, incoruptibilitate.

Punând accentul pe un „mediu” – din start se înțelege o formă organizată, socială, cu reguli. Buna înțelegere între semeni este accentuată legal în primul rând ca atitudine și apoi ca o cale de urmat, prin sancțiunile impuse.

Dezvoltarea omenirii pe grupuri, de altfel și premisa primordială a sa, a conturat prin sociabilitate, direcții pentru armonizare și progres; dorința naturală de înțietate în orice adunare a dus la manifestări accentuate, menite să ofere avantaje – fie sub forma ascezei morale, fie prin impunere. În ambele cazuri mă refer la grupuri de persoane unite printr-o idee constructivă, ambele situații fiind însă speculative.

Cea mai mare parte din referirile legale asupra „eticii”, „corupției” și „integrității” au în vedere acte normative care reglementează mediul de lucru/existență organizat pe necesități.

Privind generalist, o persoană poate fi considerată ne-etică dacă dă dovadă de lipsă de etică (cinste, probitate, incoruptibilitate) în relația cu alte persoane atât în viața privată, cât și în cea socio-profesională; însă aceste momente de singularitate în care manifestarea este lipsită de etică pot fi mai apropiate sau mai depărtate unul de celălalt, aplicabile acelor persoane sau nu ș.a.m.d. De aici se deduce că lipsa de etică este tocmai aprecierea colectivă asupra integrității moralității persoanei. Un mediu etic și integru nu este unul în care tehnic urmăm o serie de reguli și astfel ne încadrăm într-un mic sistem, ci unul în care înțelegerea diversității este prioritară valorilor morale proprii. Alegerea unui vinovat etic ține de modul de înțelegere al universului

---

<sup>7</sup> – referință luată la data compunerii eseului; legislație.just.ro – proiect de informare publică, gratuită, cu privire la legislația românească dezvoltat de Ministerul Justiției. Detalii și sursă: <http://legislatie.just.ro/Public/NLEX>.

<sup>8</sup> – referință pentru definițiile „eticii” „corupției” și „integrității”. Sursa: Dicționarul explicativ al limbii române (DEX) de Academia Română, Institutul de lingvistică Iorgu Iordan, Editura Univers Enciclopedic, ediția 2009.

propriu (realitatea socială, economică, religioasă etc...) și de conștientizarea că universul altei persoane, în același mediu, este total diferit, partea comună din unirea celor două universuri personale fiind o intruziune pentru fiecare în parte; analiza proprie ar trebui să țină cont de două idei: dacă inteligența e puțin mai mare ca orgoliul, foarte multe se rezolvă, ca parte a unei etici raționale dezvoltate profesional de individ, pentru ca la final să fie de două ori mai prieteni decât credeau că puteau fi prima oară când s-au văzut, ca desăvârșire morală socială.

Un mediu etic și integru „perfect” nu poate exista decât dacă se ignoră complet partea umană, dar în limitele unei bune conviețuiri și a armoniei dorite, un mediu etic și integru este manifestarea continuă a progresului. Schimbarea este singura constantă a acestei lumi, aici dorind să accentuez idea că mediul este guvernat de reglementări în continuă schimbare, adaptate social, astfel încât rezultatul firesc să fie lipsa corupției și totodată neîngrădirea dezvoltării individului.

Corupția fiind legată de individ, afectează individul în aceeași măsură în care individul afectează mediul. Așa ar trebui să fie, însă dacă „mediul” sesizează prea târziu, impactul individului asupra mediului este mult mai mare.

Un mediu lipsit de corupție, „perfect”, poate exista, la nivel micro; cu cât se mărește mediul, cu atât mai greu este de identificat și/sau controlat corupția. Un mediu mic este ușor de guvernat, iar derapajele se fac simțite imediat, astfel încât corectarea este rapidă, căci oricât de abilă ar fi o persoană, impactul deranjant asupra mediului este sesizat rapid. „– Ce-ar fi dacă?”, „– Cum ar fi să?”, „– De ce nu?” – toate aceste întrebări pot fi legate de individ prin însăși dorința sa de cunoaștere. În cazul unui mediu cu reguli și raporturi prestabilite, derapajele corupției tind să plece de la „– Ai auzit de?” până la „Era firesc!” în acest caz putându-se spune că tot ceea ce nu părea a fi de conceput, a devenit posibil.

Dorința de a nu încălca tabuuri sociale, reglementări legale sau de a excela în manifestarea probității duce la securizarea mediului și mărește aportul general la construcția etică.

Corupția este definită clar, este legată de individ prin chestiuni stricte astfel încât aprecierea kantiană<sup>9</sup> privind metafizica să nu poată fi aplicată nici ca excepție și nici ca nedefinit legal. Aducerea din sfera imposibilului rațional în

---

<sup>9</sup> – referință la metafizica kantiană – adaptare la tema eseului a conceptului kantian privind metafizica. Sursa: „Critica rațiunii pure” de Immanuel Kant – Editura Univers Enciclopedic Gold, ediția 2009.

sfera realității trăite se leagă strict de capacitatea de dezvoltare a persoanei, inteligența sa, capacitatea de aprofundare, acestea fiind doar suplimentare.

Corupția legată de exprimarea individualității presupune imprimarea unui moment de singularitate negativă în activitatea mediului. În funcție de inteligență, o persoană poate simula, disimula, influența, schimba cursul firesc al lucrurilor, dar corupția rămâne aceeași conform Legii nr. 78 din 8 mai 2000<sup>10</sup>, actualizată: „măsuri de prevenire, descoperire și sancționare a faptelor de corupție” aplicabile unor anumite categorii de persoane, definite prin poziția (funcția) dobândită.

Noul Cod penal (Legea nr. 286 din 17 iulie 2009, actualizată<sup>11</sup>) enumeră tipurile de infracțiuni de corupție la articolele 289-294 (Titlul V – Infracțiuni de corupție și de serviciu; Capitolul I – Infracțiuni de corupție): „luarea de mită”, „darea de mită”, „traficul de influență”, „cumpărarea de influență”, „fapte săvârșite de către membrii instanțelor de arbitraj sau în legătură cu aceștia”, „fapte săvârșite de către funcționari străini sau în legătură cu aceștia”.

Prioritizarea combaterii corupției vine și ca principiu de urmat de către membrii componenți ai societății, exemplul dat de instituțiile create pentru a combate corupția fiind parte a unui reper moral.

Prezența istorică într-un moment de mari schimbări culturale și economice datorate avansului tehnologic, lipsa de experiență socială dată de recenta ieșire din comunism, nu ne avantajează; efortul societății noastre în adaptare presupune o înțelegere mai bună a comunicării între semeni. Dacă revoluția industrială a dat startul dezvoltării sociale, revoluția comunicării va da startul desăvârșirii sociale.

Social, mediul etic și integru este acela în care comunicarea, ca aport la îmbunătățirea societății, devine parte a „principialității” și astfel exprimarea individualității constituie mai mult o punte de legătură decât o ingerință.

Tehnic, mediul etic și integru este acela în care desăvârșirea profesională nu afectează negativ starea de fapt a altora sau a lucrurilor.

Corupția, în ambele situații, nu poate fi combătută decât ca efort colectiv al societății.

Chiar dacă nu este resimțită economic în mod direct, corupția generează efecte în cascadă, ale căror rezultate pot fi dezastruoase pentru societate. Participarea membrilor societății la combaterea corupției pleacă de la înțelegerea fenomenului și merge până la implicarea activă, organizată, legală, în combaterea ei. Combaterea corupției devine astfel o exprimare activă a responsabilității sociale.

---

<sup>10</sup> – referință la Legea nr. 78/2000. Sursa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/22361>.

<sup>11</sup> – referință la Legea 286/2009. Sursa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/109855>.



Înțelegerea acestui „angajament” ca parte a politicii de promovare a cetățeniei active creează din membrii componenți ai societății formatori de opinie ai „principlalității” în sprijinul mediului lor colectiv.

Măsura în care se dobândește absolutul social este aceeași cu care se măsoară dispariția corupției.

## **Importanța eticii și integrității în societate**

*Student ANDREEA ELENA JARNEA  
Universitatea „Ovidius” – Constanța,  
Facultatea de Științe Economice*

Un mediu etic și integru reprezintă apogeul unei societăți sănătoase. Fiecare individ cinstit contribuie la dezvoltarea cu succes a unui astfel de mediu. Însă oamenii sunt diferiți, iar atât timp cât există indivizi onești, există și cei corupți. În momentul în care intervin diverși factori, cum ar fi ignoranța, nepăsarea și lipsa de moralitate, „paradisul” dispare. De ce este important să trăim într-o societate în care primează etica și integritatea?

O țară în care nu își va găsi loc corupția va putea oferi poporului său un nivel de trai mai ridicat și prosperitate. Din păcate, în România, corupția este responsabilă de declinul pe care îl înregistrăm pe plan financiar și social, fiind unul dintre principalii factori care au îngreunat procesul de dezvoltare al țării. De ce apare corupția? Din dorința de a acumula într-un timp cât mai scurt averi sau o creștere a statutului social, este răspunsul favorit al indiviziiilor care aleg calea ușoară, care au uitat să lupte pentru a obține ce își doresc sau nu sunt capabili să își atingă visele prin forțele proprii.

Corupția, adică abuzul de putere pentru a obține avantaje sau beneficii personale, este o problemă la nivel mondial, însă predomină în țările mai puțin dezvoltate și sărace din punct de vedere cultural. Acest lucru se întâmplă deoarece acești indivizi preferă câștigurile personale în detrimentul unui câștig colectiv, situație în care beneficiar ar fi societatea. În cele mai mari acte de corupție statul este cel păgubit, implicit și cetățenii. Se poate face un exercițiu de imaginație pentru a găsi o utilizare mai bună a celor disponibilități bănești care, în loc să ajungă în visteria statului pentru îmbunătățire și dezvoltare, sunt sustrate ilegal. Se pot face investiții în sistemul educațional, sistemul de sănătate sau rețeaua rutieră, acestea fiind câteva exemple, deoarece România

are nevoie de investiții masive în numeroase alte domenii. Investiții care ar putea deveni realitate dacă se va câștiga lupta împotriva corupției, iar acesta ar fi doar un prim pas. În al doilea rând, funcțiile de conducere ar fi ocupate doar de persoane capabile și cinstitute, care ar lupta numai pentru interesele României și ale cetățenilor acesteia. Este un argument foarte important, ținând cont de numărul tinerilor care aleg să plece din țară, în speranța unui trai mai bun peste hotare. De asemenea, numărul specialiștilor în diverse domenii, al medicilor sau al profesorilor care aleg drumul străinătății este mare, din cauza sistemului aparent incapabil în care sunt nevoiți să își desfășoare activitatea. Așadar, acesta ar fi doar un exemplu de două probleme ce s-ar ameliora și ar cunoaște notabile îmbunătățiri, însă pe termen lung întreaga societate ar prospera.

O situație destul de întâlnită este aceea în care un individ încearcă să schimbe acest sistem corupt, însă în cele din urmă sistemul îl schimbă pe el. Este prins în acest cerc vicios și ajunge să se abată de la moralitate și corectitudine. Unul dintre principalele motive pentru care un comportament integru trebuie stimulat este raritatea acestuia. Deși pe termen lung actele de corupție nu fac decât să aducă regres, acest lucru pare neînsemnat în comparație cu beneficiile obținute ilegal. În realitate corupția nu poate fi eradicată complet, însă se pot găsi metode și soluții pentru a lupta împotriva acestui fenomen în continuă creștere.

Legile constituie un prim instrument în lupta anticorupție, în momentul în care sunt puse în practică urmărindu-se interesele juste ale colectivității. Mărirea pedepselor pentru cei condamnați sau mărirea nivelului de transparență în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale sunt alte mijloace ce ajută la diminuarea gradului de corupție existent în țară. Așadar, problema corupției este conștientizată și se dorește eliminarea acesteia. Însă fiecare membru al societății trebuie să se implice în această problemă, dezaproband orice acte de corupție și neluând parte la acestea.

Important este ca fiecare individ să știe ce înseamnă corupția și să fie conștient de efectele negative pe care le are asupra comunității, dar să cunoască și ce ar presupune lipsa acesteia. De exemplu, salarii mai mari, șomaj scăzut, creșterea încrederii pe care o au cetățenii în instituțiile statului și dezvoltarea economică și socială a țării. Deși corupția reprezintă o problemă adânc înrădăcinată, pe lângă autoritățile care luptă pentru integritate este de datoria fiecărui cetățean să se opună acestui fenomen. Așa cum a apreciat președintele Transparency International, organizație internațională care luptă împotriva corupției, „corupția este o cauză majoră a sărăciei, precum și o barieră în depășirea acesteia” – Peter Eigen.

## **Modalități de prevenire a corupției în mediul universitar**

*Student CRISTIAN GEORGE FARAUANU  
Universitatea „Ovidius” – Constanța  
Facultatea de Drept și Științe Administrative*

Corupția este un fenomen foarte puternic împământenit în societatea românească, iar efectele pe care aceasta le poate produce sunt foarte grave, întrucât, la scară largă, împiedică dezvoltarea economică și pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și, totodată, bazele morale ale societății.

Când ne referim la infracțiuni de corupție, ne referim la infracțiunile prevăzute la Titlul V, Cap. 1, C. pen., dar și la infracțiunile prevăzute de Legea nr. 78/2000 care cuprind luarea și darea de mită, traficul de influență și cumpărarea de influență.

În esență, toate infracțiunile enumerate anterior privesc îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea sau întârzierea unui act ce intră în atribuțiile de serviciu ale unui funcționar public sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri.

Cu privire la fenomenul corupției în mediul universitar, trebuie să menționez că acesta apare de multe ori din cauza interesului comun formulat între funcționarii publici și studenți. Un exemplu ar fi interesul dintre studenți și cadrele didactice, în cazul studenților, acela de a obține un avantaj, precum promovarea unui examen sau înmatricularea în ultimul an de studiu al unui program de studiu în mod direct, în cazul cadrelor didactice, acela de a obține avantaje patrimoniale.

Transparența proceselor care se desfășoară în mediul universitar, în principal a celor prin care se iau decizii, este importantă pentru prevenirea faptelor de corupție. România a adoptat o lege<sup>12</sup> al cărei scop este asigurarea accesului la informații a publicului. Totuși, realizarea unei bune transparențe este împiedicată de unele probleme ce implică costuri suplimentare, atât materiale, dar și probleme legate de timpul suplimentar pe care îl presupun. De asemenea, consider utilă și transparentizarea procesului de gestionare și soluționare a cererilor de orice natură depuse la registratura universității.

Asigurarea transparenței trebuie să privească și cheltuielile pentru cămine, prin afișarea periodică, în conformitate cu legea, a cheltuielilor pentru fiecare cămin. De asemenea, este utilă, cred eu, efectuarea unei verificări

---

<sup>12</sup> Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

anuale a faptului că taxele de cămin sunt egale cu diferența dintre cheltuieli și subvențiile de la stat, pentru a păstra caracterul proporțional al acestora.

Mai mult de atât, este necesară publicarea tuturor actelor adoptate sau dispozițiilor luate, precum și modalitățile de contestare ale acestora, pentru ca studenții să își poată apăra drepturile sau interesele.

În concluzie, transparența decizională este una dintre metodele eficiente de prevenire a corupției, aceasta asigurând caracterul public al componenței forurilor de decizie, al deciziilor în sine și a felului în care sunt administrați și gestionați banii unei instituții.

Pentru că în mediul academic studenții interacționează cu profesorul în cadrul cursurilor, transparența nu este suficientă și se poate ca pe de o parte, studentul să ofere mită cu scopul de a promova un examen, iar profesorul să accepte strict cazuri izolate sau pe cealaltă parte studenții să fie constrânși de către profesorul acestora să ofere mită, condiționând o notă de trecere a examenului pentru aceasta. Pentru a elimina astfel de cazuri, consider că este necesară realizarea evaluării într-un mod cât mai obiectiv. În acest sens, cel mai eficient mod de evaluare este acela al testelor grilă pe fișe de examen cu colțul cu datele de identificare sigilat, desigilarea având loc la momentul trecerii notelor în catalog. Totodată, foile de examen să cuprindă strict rezolvarea grilelor, modelul acestora fiind stabilit în mod expres de către Consiliul Facultății.

Pentru a asigura o evaluare corectă, cred că trebuie avută în vedere și evoluția studentului de-a lungul semestrului, și în acest sens consider utilă o mai mare aplecare asupra activității studentului privit în mod individual. O metodă este monitorizarea prezenței acestuia la cursuri sau susținerea unor evaluări intermediare, ale căror rezultate să fie consemnate sau chiar stabilirea unui quantum din notă ce poate fi obținut în funcție de activitatea de la seminar. De exemplu, prin activitatea la seminar studentul poate lua 0, 1 sau 2 puncte, care se adaugă la nota obținută în examen, al cărei punctaj maxim este nota 8.

O altă măsură cred că este și elaborarea unei reglementări în sensul protejării identității persoanelor care sesizează cazurile de corupție, cât și a măsurilor preventive pentru persoanele reclamate, inclusiv a modalității de gestiune a cazurilor de corupție. În acest sens, este des utilizată metoda de a colecta sesizări anonime de la studenți, într-o cutie sigilată.

De asemenea, postarea, în mod vizibil și ușor accesibil, pe site-ul instituției de învățământ superior, a datelor de contact ale comisiilor de etică și, totodată, postarea de către universități a rezultatelor fiecărei sesizări analizate de comisiile de etică ar asigura încă o parte în prevenția unor fapte de corupție, întrucât orice persoană cu conștiință morală se lovește de elementul subiectiv

determinat de raportarea la cei din jur și exprimat de rușine, chiar și în cazul publicității unei acuzații de săvârșire a faptelor de corupție, cu atât mai mult în cazul unei condamnări care nu a rămas definitivă.

În concluzie, pentru a preveni faptele de corupție trebuie ca metodele aplicate să conțină reglementări de așa natură gândite încât să asigure cât mai mult independența caracterului arbitrar al îndeplinirii sau neîndeplinirii unui act ce stă în atribuțiile funcționarului public. Așa cum și M. Eminescu spunea, *„Mita e-n stare să pătrundă orișiunde în țara aceasta, pentru mită capetele cele mai de sus ale administrației vând sângele și averea unei generații”*.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Mihai Eminescu, ziarul „Timpul” din 18 aprilie 1879.

## **MULȚUMIRI ADRESATE DIRECȚIEI GENERALE ANTICORUPȚIE**

În contextul demersurilor inițiate de Direcția Generală Anticorupție la începutul acestui an, ce au avut drept obiectiv prevenirea apariției unor fapte de corupție la nivelul ministerului, la data de 27.09.2017 a avut loc, la sediul unității, o activitate de informare anticorupție cu ordonatorii de credite din cadrul structurilor Ministerului Afacerilor Interne.

Un aport esențial la consistența dezbaterilor l-a constituit intervenția doamnei Cristina BREDEN, reprezentant al Curții de Conturi a României, ce a evidențiat responsabilitățile pe care le au ordonatorii de credite în cadrul procesului de achiziții publice și atribuțiile acestora în fundamentarea, justificarea și utilizarea creditelor bugetare repartizate din bugetele lor instituțiilor subordonate și altor beneficiari ai acestor fonduri.

A fost o deosebită plăcere să particip la evenimentul organizat de dumneavoastră, alături de distinși reprezentanți ai instituțiilor din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, persoane care se disting prin nivelul ridicat de profesionalism, dedicație și simț al răspunderii cum ne-am dori să întâlnim peste tot în administrația publică.

În considerarea faptului că e mai ușor să previi decât să reperi, ar fi bine ca și alți ordonatori principali de credite să se inspire din exemplul dat de dumneavoastră prin programul de pregătire profesională al salariaților ministerului de la toate nivelurile, în domeniul prevenirii faptelor de corupție, inclusiv cu privire la achizițiile publice.

Sper că aportul meu va fi în folosul tuturor participanților.

*Cristina Breden*

*Curtea de Conturi a României*

*Director Direcția de control al achizițiilor publice, elaborare a metodologiei în acest domeniu și pregătire profesională a personalului de specialitate*

Diplomă de Excelență acordată Direcției Generale Anticorupție, în ziua de 15 noiembrie 2017, cu prilejul desfășurării Salonului de Carte juridică, polițistă și civică al Ministerului Afacerilor Interne, ediția XXI.



