

CORUPȚIA, FENOMEN CARE AFECTEAZĂ DREPTURILE OMULUI

ION POPESCU-SLĂNICEANU*
ISABELA STANCEA**

ABSTRACT:

Corruption is an antisocial phenomenon consisting in an illegal agreement between two parties where one proposes or promises privileges or illegitimate profits, while the other one, employed in the public service, consents or accepts them in exchange for taking or not taking certain functional actions that include elements of the crimes laid down in the Criminal Code. In Romania, corruption has become in recent years an increasing difficult-to-control phenomenon. It can be said that this scourge is the most serious problem faced by our country and that there is no field of activity free of corruption deeds, while in the sphere of public administration it has raised up to alarming levels.

The fight against corruption, despite the results obtained so far, proves incapable to totally eliminate this phenomenon. This is so because, apart from the tacit complicity between the corrupter and the corrupted, the corruption phenomenon continues to be perceived as a mentality, a tradition, a behaviour.

Keywords: corruption, public administration, strategies, legislative measures

RÉSUMÉ:

La corruption est un phénomène antisocial représentant une entente illicite entre deux parties, l'une proposant ou en promettant des privilèges ou des avantages illégaux tandis que l'autre, engagé dans le service public, approuve ou reçoit ces avantages en contrepartie de l'exécution ou de l'inexécution de certaines activités fonctionnelles qui contiennent des éléments des infractions visent le code criminel.

En Roumanie, la corruption est devenue au cours des dernières années, un phénomène plus difficile à contrôler. Nous pouvons dire que ce fléau est le plus grave problème auquel fait face notre pays et il n'y a pas de zone d'activité qui n'est pas déclaré à la corruption, et dans le domaine de l'administration publique devient encore plus alarmante.

La lutte contre la corruption, les résultats enregistrés ne peuvent pas éliminer complètement ce phénomène. C'est parce que, au-delà de la complicité tacite de corrompu et de corrupteur, la corruption continue d'être comprise comme un état d'esprit, un comportement de tradition.

Mots-clés: la corruption, le gouvernement, des stratégies, des mesures législatives

Istoria societății umane ne demonstrează că fenomenul infracțional al corupției a existat din cele mai vechi timpuri¹.

Unii juriști consideră chiar că tendința omului spre corupție a existat din totdeauna². În Grecia antică răspândirea vastă a mituirii l-a determinat pe Platon să propună pedeapsa cu moartea a funcționarilor publici care primeau daruri pentru a-și face datoria. "Nu trebuie să primești daruri – spunea el – nici pentru lucruri bune, nici pentru rele"³.

În vechiul drept francez, pentru actele de corupție erau pedepsiți guvernatorii și intendenții, care luau bani pentru ai salva pe unii de corvoadă ori pentru a-și procura alte avantaje; seniorii – pentru scutirea unor supuși de impozite; ofițerii de

justiție, grefierii, judecătorii – pentru abuz de funcție. „Judecătorii sunt corupți”, scria Jousse, nu numai atunci când conștient să facă un lucru pentru bani, dar și atunci când fără nici o convenție ei primesc ceva sub pretext de cadouri"⁴.

Așadar, problemele corupției preocupă societatea de foarte mult timp. S-au făcut și încercări de a delimita corupția pe plan internațional⁵. Astfel, John A. Gardiner, de la universitatea din Ilion, SUA, subliniază că fenomenul corupției nu are o singură definiție, întrucât aceasta de mult este o problemă națională și internațională, cu multiple forme de manifestare și accepțiuni⁶, iar E. Hirsch Balin afirmă că acest fenomen se manifestă pe diferite căi, fiind conceput în cea mai populară accepțiune a

* Prof. univ. dr.

** Asist. univ.

¹ A se vedea Valeriu Cușnir, *Corupția. Reglementări de drept. Activități de prevenire și combatere*, Chișinău, 1999, p. 13.

² A se vedea Bernard Dandine, *De la répression du trafic d'influence en droit positif français actuel*, Toulouse, 1935, p.11.

³ A se vedea Apud G. Antoniu, Marin Popa, Șt. Daneș, *Codul penal pe înțelesul tuturor*, Ed. Politică, București, 1970, p. 210.

⁴ A se vedea Jousse, *Traite de la justice criminelle de France*, vol. III, 1771, p.776.

⁵ A se vedea Convenția ONU împotriva corupției, adoptată la 31 octombrie 2003. România a ratificat acest document prin Legea nr. 365/2004, publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 903 din 5 octombrie 2004.

⁶ A se vedea John A. Gardiner, *Defining Corruption, A report to the Fifth International Anti-Corruption Conference*, (definiția corupției, Raport la cea de-a cincea Conferință internațională anticorupție), Amsterdam, 9 martie, 1992.

cuvântului-folosirea abuzivă a puterii în propriul avantaj⁷. Din punct de vedere sociologic, corupția este un fenomen antisocial și deviant cu multiple consecințe la nivel social. Ea poate fi definită ca „un ansamblu de activități imorale, ilicite, ilegale, realizate nu numai de indivizi cu funcții de conducere sau care exercită un rol public, ci și de diverse grupuri și organizații (publice și private) în scopul obținerii unor avantaje materiale sau morale sau a unui statut social superior, prin utilizarea unor forme de constrângere, șantaj, înșelăciune, mituire, cumpărare, intimidare”⁸. Din punct de vedere juridic, corupția este un fenomen antisocial ce reprezintă o înțelegere nelegală între două părți, una propunând sau promițând privilegii sau beneficii nelegitime, cealaltă, antrenată în serviciul public, consimțind sau primindu-le în schimbul executării sau neexecutării unor anumite acțiuni funcționale ce conțin elemente ale infracțiunilor prevăzute de Codul penal⁹. Paradoxal, în ciuda numeroaselor măsuri legislative, în România corupția a devenit, în ultimii ani, un fenomen aflat în evoluție și tot mai greu de controlat. Putem afirma că acest flagel reprezintă cea mai gravă problemă cu care se confruntă țara noastră și că nu există domeniu de activitate în care să nu fie semnalate acte de corupție, iar în sfera administrației publice capătă chiar dimensiuni alarmante. Corupția administrativă privește activitatea administrației publice locale și centrale, autoritățile vamale, sănătatea și asistența socială, cultura și învățământul, instituțiile din domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, corupția în justiție cu referire la parchete și instanțe¹⁰.

Ea se referă la mita plătită în schimbul câștigării unor licențe, ușurării procedurilor vamale, câștigării contractelor de achiziții publice sau pentru acordarea priorității la prestarea unei întregi varietăți de alte servicii guvernamentale. La

⁷ A se vedea **Adrian Angheni**, *A V-a Conferință internațională anticorupție*, „Buletin de criminologie și de criminalistică”, 1992, nr. 1-2, p. 108-113.

⁸ A se vedea **Elene Cherciu**, *Corupția: caracteristici și particularități în România*, București, Editura Lumina Lex, 2005.

⁹ A se vedea **Ion Popescu-Slăniceanu, Mădălina Bonteanu, Dragoș Dincă, Victor Alistar**, *Deontologia funcționarului public*, Ministerul Educației și Cercetării, p. 97.

¹⁰ Legea nr. 52/2003 a stabilit principiile transparenței decizionale în administrația publică: informarea prealabilă, consultarea și participarea activă a cetățenilor la deciziile administrative și elaborarea proiectelor de acte.

rădăcina acestui tip de corupție stă puterea pe care o au aceste persoane publice de a acorda scutiri preferențiale, de a stabili ordinea priorităților în furnizarea serviciilor publice sau de a aplica în mod discriminatoriu norme și alte reglementări¹¹.

Așa cum arătam, deși exista într-o formă sau alta încă din cele mai vechi timpuri, în România corupția a căpătat dimensiuni fără precedent după 1989, consecință a transformărilor economico-sociale care au avut loc în societatea românească începând cu acea perioadă. Astfel, liberalizarea prețurilor, nesiguranța unui loc de muncă, concurența din mediul de afaceri privat etc., pe de o parte, și dorința de îmbogățire rapidă a unor persoane aflate în funcții publice, pe de altă parte, au fost cauze care au determinat adoptarea de către indivizi a unor metode ilegale pentru a-și îndeplini aceste obiective. Și astfel corupția a căpătat dimensiuni aproape de necontrolat. Subiecți ai actelor de corupție și de protecționism sunt considerați funcționarii cărora li se acordă permanent sau provizoriu, în virtutea legii, prin numire sau alegere, ori în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor într-un serviciu public, într-o altă instituție, funcționarii care exercită acte administrative de dispoziție și organizatorico-economice, persoanele cu înalte funcții de răspundere al căror mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituție și de legi organice, precum și persoanele cărora cei cu funcție de răspundere le-au delegat împuternicirile lor, care au comis acțiuni ilegale pasibile, conform legislației în vigoare, de sancționare disciplinară, administrativă sau penală¹². Legislație relevantă în ceea ce privește faptele de corupție este cuprinsă în următoarele reglementări :

- Legea nr. 140/1996 pentru modificarea și completarea Codului penal¹³;

- Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție¹⁴;

- Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea

¹¹ http://www.editorialweb.ro/Articole/Business/Despre_corupție.html

¹² A se vedea **Ion Popescu-Slăniceanu, Mădălina Bonteanu, Dragoș Dincă, Victor Alistar**, *op. cit.*, p. 101.

¹³ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 289 din 14 noiembrie 1996.

¹⁴ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 219 din 18 mai 2000.

corupției¹⁵;

- Legea nr. 503/2002 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului 43/2002, privind Parchetul Național Anticorupție¹⁶;

- Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informația de interes public¹⁷;

- Legea nr. 682/2002 privind protecția martorului¹⁸.

Astfel, după cum se poate observa, deși exista o abundență legislativă în domeniul

corupției, până în anul 2000 nu s-au înregistrat progrese vizibile în stoparea și combaterea acestui fenomen.

Abia în anul 2001, guvernul Năstase lansează Programul Național de Prevenire a Corupției și Planul Național de Acțiune împotriva Corupției, iar în cadrul Guvernului se înființează Departamentul de Control și Anticorupție, însă aceste măsuri au fost luate mai mult pentru a marca punctele din aquis-ul comunitar ce trebuiau îndeplinite în vederea integrării țării noastre în structurile europene. După integrarea în marea familie europeană, corupția din sectorul public din România pare de nestăvilit; dacă până la acest eveniment prezenta „forme” mai ușoare (eliberarea permiselor de conducere auto, repartizarea locuințelor, transferul de patrimoniu dintre instituții publice, selectarea ori promovarea funcționarilor publici), după această dată se prezintă sub forma unor „atenții” pentru câștigarea unor licențe, facilitarea unor proceduri vamale, câștigarea priorității la prestarea unor servicii guvernamentale, a unor contracte de achiziție publică, evaziunea fiscală, trafic de influență, redirectionarea fondurilor publice în folosul propriu al acestor funcționari publici, adesea cu rang înalt. Cu atât mai grav este faptul că fenomenul corupției a căpătat forme alarmante și în domeniul medical și în justiție, sfere de larg interes pentru cetățeni și care pot avea consecințe negative majore, deseori ireversibile, asupra destinului celor implicați.

Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2012-2015 asigură implementarea recomandărilor formulate de Comisia Europeană, încorporând totodată recomandările specifice formulate în Evaluarea independentă privind

implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007 și a Strategiei Naționale Anticorupție privind Sectoarele Vulnerabile și Administrația Publică Locală pe perioada 2008-2010 în România și promovează bunele practici anticorupție precum metodologia de evaluare a riscurilor instituționale de corupție și implementarea planurilor sectoriale¹⁹. La nivelul percepției publice, corupția continuă să fie identificată ca o piedică în prestarea serviciilor publice de calitate la nivel central și local, ca un fenomen ce subminează administrarea eficientă a fondurilor publice și obstrucționează înfăptuirea justiției, afectând totodată mediul de afaceri. Indicatori interni și externi specializați în evaluarea percepției și a impactului corupției poziționează România sub media țărilor membre ale Uniunii Europene²⁰.

Așadar, Strategia Națională Anticorupție reprezintă un document de viziune strategică pe termen mediu care pune la dispoziție principalele coordonate de acțiune în scopul promovării integrității în domeniul public și al bunei guvernări, document ce a stat la baza adoptării și dezvoltării de către autoritățile și instituțiile publice a propriilor planuri sectoriale. Acest document cuprinde direcțiile de acțiune, principiile și obiectivele generale și include instrumente concrete de lucru necesare pentru dezvoltarea planurilor de acțiune sectoriale. Fiecare măsură cuprinsă în strategia amintită și în Planul de acțiune se subsumează următoarelor principii, a căror respectare este esențială pentru realizarea unei administrații publice moderne și eficiente:

- principiul statului de drept în baza căruia este consacrată supremația legii, toți cetățenii fiind egali în fața acesteia;

- principiul responsabilității potrivit căruia autoritățile statului răspund pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin;

- principiul evaluării și gestionării riscurilor de corupție ce ar trebui să facă parte integrantă din procesul managerial desfășurat de către fiecare organizație;

- principiul proporționalității în elaborarea și punerea în aplicare a procedurilor anticorupție;

¹⁹ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>

²⁰ Hotărârea nr. 215/2012 privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2012-2015, a inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 202 din 27 martie 2012.

¹⁵ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 279 din 21 aprilie 2003.

¹⁶ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 523 din 18 iulie 2002.

¹⁷ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 663 din 23 octombrie 2001.

¹⁸ Publicată în Monitorul Oficial, I, nr. 964 din 28 decembrie 2002.

- principiul prevenirii săvârșirii faptelor de corupție și a incidentelor de integritate potrivit căruia identificarea anticipată și înlăturarea în timp util a premiselor apariției faptelor de corupție sunt prioritare și imperative;

- principiul eficacității în combaterea corupției care se bazează pe evaluarea continuă a activității instituțiilor cu atribuții în domeniu atât din punctul de vedere al îndeplinirii cât mai complete a obiectivelor asumate pentru a produce efectele pozitive pe care societatea le așteaptă, cât și al managementului organizațional;

- principiul cooperării și coerenței, în baza căruia instituțiile implicate în prevenirea și combaterea corupției trebuie să coopereze îndeaproape, asigurând o concepție unitară asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate;

- principiul parteneriatului public – privat, care recunoaște importanța cooptării societății civile și a mediului de afaceri în activitățile concrete de implementare a măsurilor de prevenire a corupției;

- principiul răspunderii la cel mai înalt nivel de angajament: Politicile „anti-mită” nu vor fi eficiente dacă nu există un mesaj clar dat de administrație de la nivelul cel mai înalt, că mita nu este tolerată²¹.

Această Strategie are ca scop reducerea și prevenirea faptelor de corupție prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional și eficientizarea la maxim a măsurilor anticorupție.

Primul obiectiv al acestei Strategii îl constituie remedierea vulnerabilităților instituțiilor publice prin implementarea unor măsuri preventive. Printre aceste măsuri putem enumera:

- introducerea în cadrul instituțiilor publice a unei metodologii unitare de evaluare a riscurilor de corupție în perspectiva dezvoltării planurilor interne de integritate;

- consolidarea statutului și a rolului consilierului de etică;

- în scopul evitării situațiilor de incompatibilitate și a conflictelor de interese din partea funcționarilor publici care au ca atribuții gestionarea programelor finanțate din fonduri comunitare nerambursabile se urmărește implementarea cât mai riguroasă a Codului de conduită al funcționarilor publici.

²¹ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>.

Un alt obiectiv al acestei Strategii îl reprezintă creșterea transparenței instituționale prin sporirea gradului de disponibilitate a datelor publice deschise puse la dispoziție de către autoritățile publice și se poate realiza prin măsuri de asigurare a respectării prevederilor legale privind accesul la informațiile de interes public și a celor privind transparența decizională, prin punerea în aplicare a unor proiecte care au ca scop promovarea integrității și buneii guvernări prin parteneriat cu societatea civilă.

Societatea civilă are un rol vital în sprijinirea integrității și combaterea corupției, deoarece deține resurse cheie precum capacitatea de a promova schimbări pozitive în societate și de a influența nivelul de implicare civică al cetățenilor și al instituțiilor publice²². De asemenea, documentul mai are în vedere și consolidarea integrității și transparenței sistemului judiciar prin promovarea măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale, iar pentru a realiza acest obiectiv se urmărește implementarea strategiei de integritate în sistemul judiciar, consolidarea rolului Inspecției Judiciare tocmai în scopul reformării sistemului disciplinar judiciar, cooperarea cu organizațiile și instituțiile reprezentative ale profesiilor juridice în special în domeniul integrității, precum și elaborarea și punerea în aplicare a unui plan de acțiune care să aibă ca obiectiv promovarea integrității instituțiilor publice cu rol în buna funcționare a justiției ca serviciu public. Un alt obiectiv ce urmează să fie avut în vedere vizează creșterea transparenței finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale și se va realiza prin reformularea legislației privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, conform Recomandărilor Group of States against corruption (GRECO)²³, asigurarea Agenției Electorale Permanente cu resursele necesare în scopul creșterii capacității administrative de control și organizarea de către această agenție a unor programe de formare pentru reprezentanții

²² A se vedea **Victor Alistar**, *Ghid de integritate în administrarea fondurilor structurale*, Transparency International Romania, Ed. Afir, București, 2008, p. 17.

²³ Recomandările au fost formulate în rapoartele de evaluare a României, din cadrul celei de-a treia runde de evaluare GRECO, cu privire la incriminările faptelor de corupție și transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale. Cele două rapoarte au fost adoptate în cadrul celei de-a 49-a reuniuni plenare GRECO, ce a avut loc în perioada 9 noiembrie – 3 decembrie 2010.

partidelor politice, precum și stabilirea și aplicarea de sancțiuni în cazul oferirii de foloase materiale în schimbul voturilor. Se urmărește, de asemenea, consolidarea integrității în rândul parlamentarilor prin modificarea Regulamentelor Camerei Deputaților și Senatului și a altor acte normative în materie. Aceste modificări vizează, între altele, adoptarea unui Cod etic pentru membri Parlamentului, precum și interdicția ca parlamentarii care au și calitatea de avocat să ofere consultanță ori să reprezinte autorități publice sau entități economico-financiare cu capital majoritar de stat.

Un alt obiectiv de mare importanță al Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) îl reprezintă creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în materia achizițiilor publice, iar printre măsurile ce se vor dispune în acest scop putem aminti:

- prevenirea conflictelor de interese în gestionarea fondurilor publice;
- extinderea atribuțiilor de verificare și control ale Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice;
- scăderea substanțială a numărului de nereguli și contestații, fluidizarea ratei de absorbție a fondurilor comunitare și eficiența utilizare a fondurilor publice;
- identificarea punctelor deficitare ale sistemului electronic de achiziții publice și remedierea acestora;
- sistematizarea legislației, procedurilor și a materialelor cu caracter de îndrumare în materia achizițiilor publice și diseminarea largă la nivelul instituțiilor publice și al companiilor;
- constituirea unei baze de date cu companiile care și-au executat necorespunzător contractele din fonduri publice;
- organizarea periodică de cursuri de formare profesională multidisciplinară pentru promovarea bunelor practici naționale și internaționale în materia achizițiilor publice;
- analizarea practicii judiciare în materie de achiziții publice și evaziune fiscală, analiză utilă pentru unificarea practicii, inclusiv prin promovarea recursurilor în interesul legii²⁴.

²⁴ Hotărârea nr. 215/2012 Hotărâre privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2012-2015, a inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, publicatăș în Monitorul Oficial, I, nr. 202 din 27 martie 2012 - <http://www.just.ro/LinkClick.asp?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>.

Consolidarea integrității, eficienței și transparenței la nivelul administrației publice locale reprezintă un alt obiectiv al SNA care se va îndeplini prin reglementarea unor proceduri mai simplificate pentru eliberarea autorizațiilor și certificatelor, prin instituirea de standarde de cost și bune practici privind principalele procese de lucru specifice administrației publice locale, precum și prin organizarea de întruniri periodice în plan local cu cetățenii pentru promovarea bunelor practici anticorupție la nivelul administrației publice locale, în scopul creșterii încrederii cetățenilor în instituțiile publice.

În Strategia Națională Anticorupție se apreciază că actualul cadru normativ anticorupție este coerent și bine dezvoltat, în special în ceea ce privește organizarea și funcționarea Direcției Naționale Anticorupție, însă mai sunt necesare anumite intervenții la nivel legislativ, în special în ceea ce privește finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Dincolo de măsurile dispuse de Guvern, flagelul corupției va continua să existe și să reprezinte o amenințare pentru ideea de democrație. Așa cum arătam, pentru stăvilirea acestui fenomen ar trebui implementat un sistem legislativ care să reglementeze sancțiuni mai aspre atât pentru corupători, cât și pentru corupți, dar și respectarea riguroasă, strictă și consecventă a regulilor de conduită a funcționarilor publici stabilite prin Codul de conduită a funcționarilor publici, respectarea situațiilor de incompatibilitate stabilite potrivit legii organice.

Educația moral-civică a cetățenilor încă de la o vârstă fragedă, respingerea corupției de către aceștia, raportarea neregularităților sau abuzurilor reprezintă manifestări ale spiritului civic și ale respectului pentru statul de drept. Aceste valori trebuie însă promovate și explicate temeinic, începând de pe băncile școlii și dublate de acces la informațiile de interes public. Astfel, un element fundamental în reducerea actelor de corupție va consta în activitatea de informare a cetățenilor atât cu privire la obligațiile legale ale instituțiilor și ale funcționarilor publici, cât și cu privire la modalitățile de luptă pe care le au la dispoziție împotriva fenomenului corupției, prin mijloace legale și civice.