



SIGMA

Susținerea îmbunătățirii sistemului de guvernare și conducere
O inițiativă comună a OCDE și a UE, finanțată în principal de UE

**Agentia Nationala
a Functionarilor Publici**

Prevenirea Corupției în Administrația de Stat: Franța

**de Pierre-Christian Soccoja
Ministerul de Justiției din Franța**

**Conferința pe teme de Integritate Publică și Anti-corupție în
Administrația Publică**

București, 29 și 30 mai

Franța este un stat unitar, deși la jumătatea anilor optzeci a avut loc o descentralizare administrativă și politică. În conformitate cu principiile statului de drept și a respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, oficialii publici din Franța lucrează în trei servicii publice – administrația Centrală sau de stat, autoritățile locale sau teritoriale și sectorul public de sănătate. Această lucrare are în vedere doar prevenirea corupției în Administrația de Stat.

Sistemul francez de prevenire a corupției în administrația de stat se bazează, istoric pe principii și reglementări (I), dar noile instituții au apărut pentru a consolida cadrul existent de prevenire a corupției și îmbunătățire a instrumentelor de control (II).

I. Abordarea predominant legală și administrativă a prevenirii corupției

Pentru a asigura etica în sectorul public și a preveni orice formă de corupție, sistemul Francez se bazează în mod esențial pe principii, reguli și obligații publice. Principiile sunt prezente în Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului din 26 august 1798 care stipulează că cetățenii trebuie să decidă asupra nevoii unei contribuții publice și impune că fiecare agent public trebuie să fie responsabil de propria sa administrație (articolele 14-15-16). Regulile și reglementările publice (*Statut de la Fonction publique*) adoptate în 1946 și modificate în 1983-1984, definesc obligațiile și sarcinile, ale căror încălcare este sancționată și care iau forma unor prevederi cu caracter preventiv. Ele evită orice situație care poate expune funcționarii publici la o încălcare a legii sau la un conflict de interese.

Prima obligație este realizarea exclusivă a sarcinilor. Se interzice funcționarilor publici deținerea concomitentă de alte funcții în sectorul public și privat. Reglementarea actuală este formulată după cum urmează:

“Funcționarii publici își vor devota activitatea profesională realizării sarcinilor ce le-au fost încredințate. Ei nu au dreptul de a se angaja într-o activitate profesională privată remunerată de orice tip. Condițiile în care pot să apară excepții de la această interdicție în situații excepționale se vor stabili prin decret al Consiliului de Stat”.

Această obligație se aplică nu doar funcționarilor publici, ci și oficialilor sub contract și membrilor cabinetului ministerial. Excepțiile de la această regulă sunt stabilite prin regulamentul din anul 1936 și acoperă activitățile didactice aferente competențelor oficialilor, cercetarea științifică și tehnică, precum și activitățile literare și artistice. Funcționarul public trebuie să primească aprobarea superiorului său ierarhic și trebuie să declare orice sumă de bani câștigată.

În cazul încălcării acestei reguli, se impun sancțiuni disciplinare care variază de la un simplu avertisment până la demitere. Este adevărat că anumite administrații au personal cu un statut care le permite să beneficieze de pe urma excepțiilor permise în decretul din 1936. Reducerea timpului de lucru, combinată cu nivelele salariale reduse, sporesc riscul ca personalul din anumite administrații să se angajeze în activități private. Cu toate acestea însă, principiul performanței exclusive rămâne un principiu larg acceptat ca fundamental.

A doua obligație este cerința dezinteresării. Acest lucru înseamnă că funcționarii publici obțin avantaje nemeritate de pe urma muncii lor. Această cerință este formulată după cum urmează:

“Funcționarilor publici nu le este permis să dețină, direct sau indirect, interese într-o companie care face obiectul supravegherii de către administrația căreia îi aparțin sau care este în legătură cu respectiva administrație, interese care ar putea să le compromită independența.”

Cea de-a treia obligație avea în vedere incompatibilitățile; ea urmărește de asemenea să evite orice formă de parțialitate în procesul decizional la nivel public. Vom aborda acest subiect ulterior în cea de-a doua parte a acestei lucrări, în special în descrierea *Comisiei de Etică* menită a preveni conflictul de interese.

Pe lângă aceste obligații, autoritățile publice sunt supuse unor verificări speciale, *ex-ante* și *ex-post*. Verificările *ex-ante* în procedurile administrative interes joacă un rol special și în prevenirea conflictului de interese și /sau corupției în special cu privire la aspectele transparenței și răspunderii, cum ar fi *sistemul*

„*duplei chei*”, folosit pentru a separa funcțiile, spre exemplu: contabilii față de oficialii cu putere de a autoriza cheltuielile. *Ex-post*, curtea auditorilor (*Cour des comptes = Curtea de Conturi*) și camerele regionale ale auditorilor (*Chambres régionales des comptes*) sunt cele care examinează conturile autorităților publice.

Prevenire prin intermediul Sancțiunilor Penale este un alt mod de a împiedica corupția. Funcționarii publici care nu își realizează sarcinile cu buna-cuviință sunt supuși unor sancțiuni penale dure așa cum prevede Codul Penal care pedepsește corupția activă și pasivă, traficul de influență, șantajul, precum și însușirea necuvenită a fondurilor publice. Aceste sancțiuni sunt completate de prevederile cu caracter preventiv descrise ca *instrumente de prevenire a infracțiunilor* cum ar fi spre exemplu o reglementare care stipulează *obținerea ilegală de avantaje*. În plus față de cerința performanței exclusive a funcționarilor publici impusă prin statut, funcționarii publici, precum și prin definiție, orice persoană implicată în procesul decizional la nivel public, sunt supuși prevederilor Codului Penal. Acesta stipulează interesele ilegale pentru a preveni orice suspiciune de imparțialitate în realizarea sarcinilor de către oficialii publici și apariția oricărui conflict de interes. Sancțiunile sunt severe, până la 5 ani de închisoare și amenzi de 75.000 euro.

Angajarea în sectorul public este supusă unor prevederi menite a preveni riscul de corupție sau de încălcare a sarcinilor. Acestea au în vedere recrutarea, instruirea și mobilitatea personalului.

Pentru a se evita nepotismul, procesul de recrutare pentru administrația de stat este realizat prin examinarea competențelor. Această procedură legală este considerată că oferind suficient elemente de protecție atât pentru oficialii publici, cât și pentru beneficiarii serviciilor publice. Este menită a asigura conformitatea cu principiile egalității, neutralității și imparțialității care ne așteptăm să existe în serviciile publice.

Instruirea preliminară și în timpul realizării sarcinilor este folosită pentru a informa funcționarii publici cu privire la regulile fundamentale și etice care guvernează comportamentul lor în carieră. O astfel de instruire le oferă informații și despre răspunderea lor penală. *Service central de prévention de la corruption* (SCPC tr. Serviciului Central de Prevenire a Corupției) organizează sesiuni de pregătire pentru a educa oficialii cu privire la riscurile de corupție, în special pe cei expuși unor situații de risc sau care au mari șanse de a descoperi cazurile de corupție în activitatea lor.

În zonele cu risc de corupție ridicat funcționează un sistem de mobilitate obligatorie. Aceasta are în vedere anumiți oficiali de stat de rang înalt și conducerea la vârf a Ministerului de Finanțe sau a Autorității pentru Lucrări Publice. Mobilitatea este o cerință obligatorie nu doar în vederea prevenirii corupției, dar și pentru a se asigura o mai bună administrare, în special prin folosirea detașării oficialilor care trebuie să ia decizii cu impact financiar major, aceste persoane rămânând pe post doar pentru o perioadă limitată de timp.

Transparența și obligativitatea comunicării în aparatul guvernamental sunt stabilite prin diferite legi și reglementări, în special Legea nr. 2000-321 din aprilie 2000 privind Drepturile cetățeanului în relație cu guvernul. Comisia privind Accesul la Documente Administrative (CADA) monitorizează aplicarea legii. Ea joacă un rol important și ia decizii pentru a se asigura că indivizii au dreptul de a vedea documente administrative. Ea asigură transparența în organismele guvernamentale și private care primesc fonduri publice sau care deservesc interesul public. Utilizarea noilor tehnologii cum ar fi Internetul a ajutat la creșterea transparenței la nivelul aparatului guvernamental.

Pe lângă codul Penal, există și alte reglementări specifice care joacă un rol important în prevenirea fraudei și corupției. În Franța, numeroase profesii au propriile coduri deontologice (denumite în limba franceză: *Déontologie*). Aici este vorba de arhitecți, stomatologi, medici generaliști și moașe, farmaciști și veterinari. Aceste coduri, care sunt aprobate de guvern, definesc responsabilitățile profesionale ale membrilor lor, în special în ceea ce privește relațiile cu clienții, pacienții și ceilalți membri, precum și diferitele moduri de exercitare a profesiei. Aceste coduri deontologice se aplică deopotrivă tuturor membrilor care au statut de funcționar public. Spre exemplu, funcționarii publici care sunt medici generaliști sau arhitecți sunt supuși concomitent și regulilor statutare aplicabile funcției publice deținute, dar și regulilor de etică aplicabile profesiei („justiția” omologului)

Cu privire la alte părți ale sectorului public, există numeroase coduri deontologice aprobate în mod oficial de guvern: Codul Deontologic al Poliției Naționale, Codul Deontologic al Ministerului Lucrărilor Publice și Locuinței, precum și Codul Deontologic al Ministerului de Finanțe, pentru a enumera doar câteva dintre ele.

Aceste coduri furnizează o privire mai atentă asupra riscurilor deontologice specifice, precum și asupra bunelor practici prin care acestea pot fi prevenite, în special privind conflictul de interese. Aceste coduri sunt comunicate întregului personal și discutate în timpul sesiunilor de instruire pentru ca toată lumea să fie la curent cu aceste aspecte.

Începând cu 1946, numeroase reguli și reglementări au impus restricții migrării funcționarilor publici către sectorul privat. În anul 1993 a fost elaborată o legislație extrem de cuprinzătoare care prevedea înființarea Comisiilor de Etică (*Commissions de Déontologie*). A devenit astfel obligatoriu pentru funcționarii publici consultarea cu aceste comisii înainte de a face trecerea către sectorul privat. Recent legislația a fost modificată, în anul 2007 cu Legea privind Modernizarea Sectorului Public, iar perioada în care aceste reguli se aplică migrației către sectorul public a scăzut de la cinci la trei ani, dar sancțiunile pentru încălcarea acestor prevederi au fost reafirmate, până la pedeapsa cu închisoarea și amendă de 30.000 de euro, adică mai bine de 20 de ori mai mare decât înainte.

Interdicțiile aplicabile migrației către sectorul private sunt de două categorii:

- Primele reafirmă interdicțiile prevăzute de Codul Penal: oficialii publici care părăsesc funcția publică permanent sau temporar nu pot lucra într-o companie pe care au controlat-o sau supravegheat-o, sau cu care au negociat sau semnat contracte în numele autorității publice în ultimii cinci ani. Similar cu ceea ce prevede Codul Penal, interdicția se extinde și companiilor publice care acționează pe o piață concurențială. Interdicția mai acoperă și companiile din același grup, cu o cotă de participare a statutului de minim 30%. Interdicția se aplică, începând cu februarie 2007, timp de trei ani de la părăsirea de către oficial a sectorului public. În eventualitatea unei absențe temporare, se aplică întregii perioade a respectivului concediu.
- A doua categorie este mai recentă. Oficialilor publici li se interzice exercitarea de activități private dacă, prin natura lor sau condițiile în care sunt exercitate, există riscul de a submina demnitatea sarcinilor administrative anterioare sau de a compromite activitatea de zi cu zi, independența sau neutralitatea organizației în cauză. Perioada de aplicare a acestei interdicții este aceeași ca și în primul caz. Aceste prevederi au fost aplicate treptat.

II. Cadrul anterior a fost consolidat începând cu anii 90 pentru a îmbunătăți procesul de prevenire a corupției în Administrația de Stat

Sistemul instituțional de prevenire și control al corupției în Franța este complex și dispersat. Instituțiile și organismele pot fi împărțite în două categorii, în conformitate cu funcțiilor lor: de prevenire și de control.

Prevenirea

Service central de prévention de la corruption (SCPC), a fost înființat în anul 1993, ca un organism interministerial subordonat Ministerului de Justiție și Primului Ministru. El centralizează informațiile necesare detectării și prevenirii infracțiunilor, implicând, inter alia, corupția activă și pasivă, avantajele necuvenite, traficul de influență. El oferă și asistență, la cerere, autorităților judiciare care investighează aceste infracțiuni, precum și unei liste bine definite de autorități. SCPC emite opinii privind măsurile care pot ajuta la prevenirea acestor infracțiuni și recomandări către Guvern. Prin raportul său anual, SCPC face un inventar al zonelor de risc unde corupția poate să înflorească, propune analize și recomandări de prevenire a acestor riscuri. SCPC oferă și module de instruire pentru serviciile guvernamentale, spre exemplu pentru corpurile de control pentru a-i ajuta să detecteze cazurile de fraudă și corupție, să elaboreze diagrame ale riscurilor și liste de indicatori ale fraudei, făcând astfel posibilă identificarea, demonstrarea și dovedirea aranjamentelor frauduloase. Pe lângă aceste măsuri, SCPC implementează sesiuni de pregătire în școlile publice (*Școala Națională de Administrație (ENA)*, *Școala Națională de Magistratură (ENM)*, *Academia de Poliția, Jandarmerie*, serviciile vamale și de control (Apărare, Finanțe) și Universități (Strasbourg, Poitiers, Aix en Provence...))

Instrumente de control

Majoritatea instrumentelor de control sunt aplicate în cadrul Ministerelor și departamentelor guvernamentale prin intermediul inspectoratelor ministeriale, în special *Inspekția Generală a Finanțelor (IGF)* din cadrul

Ministerului de Finanțe, *Inspeția Generală a Administrației* (IGA) din cadrul Ministerului de Interne, și Direcția Generală pentru Concurență și Biroul de Protecție a Consumatorilor. În plus, fiecare minister are propriile inspectorate care se ocupă de promovarea bunei administrații și prin intermediul instrumentelor de control intern caută să identifice proasta administrație, fraudă și corupția.

Alte tipuri de instrumente de control sunt externe, dar sunt sub autoritatea organismelor publice. Controalelor *ex-post* pot fi administrative și sunt realizate de Prefecturi și Curțile Administrative. Ele pot fi și financiare, în acest caz, instrumentele de control sunt aplicate de Camerele Regionale de Audit (*Chambre régionales des comptes*, tr. Camerele Regionale de Conturi) sau de Curtea Auditorilor (*Cour des comptes*, tr. Curtea de Conturi) pentru administrația de stat.

În final, instrumentele de control parlamentar pot fi implementate în timpul controalelor ad-hoc sau a investigațiilor când este necesar.

În plus față de acest cadru, au fost înființate trei **Comisii de Etică** (*Commissions de Déontologie*) în anul 1995, una pentru fiecare serviciu public (central, teritorial și sănătate publică).

Analiza statutul general și a reglementărilor specifice prin instituții specializate cum ar fi comisiile de etică pare a fi o necesitate impusă de contextul specific. Până la sfârșitul anilor 1990, multe companii care au fost naționalizate în anii 80 au revenit în sectorul privat. Acest lucru a creat o problemă serioasă, și anume acceptarea de către oficialii publici a unor posturi în aceleași companii cu care trebuiau să lucreze când activau în departamentele ministeriale. În același timp, datorită permanentei descentralizării, oficialii aleși local au devenit din ce în ce mai implicați în viața economică și în comunitățile din regiunile din care proveneau, ceea ce a dus la potențiale situații de conflict de interese apărute la acel nivel.

Aceste trei comisii au fuzionat de curând într-o singură comisie în urma prevederilor legii din 6 februarie 2007 privind „*Modernizarea funcției publice*”.

Comisia este prezidată de un membru al Consiliului de Stat (*Conseil d'Etat*), cu un membru provenind de la Curtea de Audit, precum și alte trei persoane calificate care formează comisia. Membrii sunt numiți prin decret pentru un mandat reînnoibil de trei ani.

Cazurile sunt prezentate comisiei de respectiva autoritate administrativă care angajează oficialii care dorește să ajungă în sectorul privat, fie în timpul unui concediu, fie părăsind permanent funcția publică. În mod excepțional, oficialii publici poate să își prezinte singuri cazul comisiei pentru a preveni orice întârziere în cazul în care există un conflict cu autoritatea administrativă.

Comisia are un termen de o lună în care trebuie să își prezinte poziția. Dosarul cazului trebuie să cuprindă trei documente: cererea oficialului specificând detalii ale sarcinilor sale precedente în funcția publică și cele viitoare în activitatea privată pe care o va desfășura, un formular de evaluare completat de autoritatea administrativă în care se prezintă punctul de vedere al acesteia, precum și reglementările care guvernează statutul oficialului public, împreună cu reglementările aplicabile entității private. Dosarul este apoi înaintat unui „raportor” independent care organizează întâlnirea între părțile interesate. În cadrul acestei întâlniri, discuția se va axa exclusiv pe aspectele etice, nu și pe motivele sau consecințele plecării, cum ar fi cum se va ocupa poziția deținută de persoana care pleacă. Comisia poate da un aviz favorabil, cu sau fără restricții sau un aviz nefavorabil.

Administrația nu este obligată să urmeze opinia comisiei. Ea își poate justifica decizia pe alte motive, decât cele etice. Dar în practică, opiniile comisiei sunt urmate aproape în fiecare caz.

Începând cu 1995, Comisiile de Etică ajută funcționarii publici să își formeze o idee mai bună privind ceea ce constituie un conflict de interese, prezentând peste 5.000 de opinii pe an cu privire la migrația funcționarilor publici către sectorul privat. S-au realizat anumite progrese și cu privire la oficialii publici pensionați care caută noi oportunități de angajare și funcționarii publici care merg spre instituțiile descentralizate.

Concluzie

Sistemul francez de prevenire a corupției în administrația de stat este dispersat și complex. Este rezultatul

unei construcții progresive în timp și pe baza experienței. Cadrul general a fost consolidat în anii nouăzeci după apariția unor scandaluri politice și a cazurilor de corupție în achizițiile publice. În cadrul acestuia există numeroși actori, mulți dintre ei având roluri multiple. Deși Franța nu are o agenție unică responsabilă de toate aspectele corupției, de la prevenire la punere în aplicare, există totuși organisme specializate care se ocupă de prevenire (SCPC), control (inspectoratele) și conflictele de interese (Comisia de Etică). Regulile, reglementările și procedurile bine testate care guvernează aspectele etice, transparența și supervizarea se aplică în cazul diferitelor entități ce compun sectorul public francez. Iar reforma recentă a sectorului public a pus mare accent pe calitatea serviciilor, răspundere și cerințele de natură etică. Un singur aspect însă lipsește, și anume o mai bună cooperare între diferitele organisme în privința instruirii.