



**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 sectorul public din Letonia**

**de Alvis Vilks**

**Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției, Letonia**

**Conferința privind Integritatea Publică  
și Anticorupția în Sectorul Public**

**București, 29-30 mai 2007**

## Cuprins

### I. Aspecte generale:

- Instrumente legale și politice;
- Prevenirea conflictelor de interese;
- Coduri deontologice;
- Control intern;
- Instruirea funcționarilor publici.

### II. Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției:

- Concurența în prevenirea corupției;
- Aplicarea Legii privind prevenirea conflictului de interese

## I. ASPECTE GENERALE

### Instrumente legale și politice

Așa cum se întâmplă în fiecare țară care dispune de un sistem legislativ continental, în Letonia, una dintre principalele garanții ale prevenirii corupției o reprezintă cerințele prevăzute de lege sau de documentele guvernamentale. Iată câteva documente foarte importante în acest sens.

În primul rând – unele legi specifică în mod clar cerințele pentru prevenirea corupției și clarifică ceea ce ar trebui și nu ar trebui să facă funcționarii publici. Una dintre cele mai importante legi este Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitățile funcționarilor publici. Această lege definește ceea ce înseamnă conflictul de interese, categoriile de persoane recunoscute ca funcționari publici, definește principalele interdicții și restricții impuse funcționarilor publici, stabilește tipul de informații pe care ar trebui să le declare funcționarii publici și stabilește procedura de depunere a declarațiilor. Există, însă, și alte legi care reglementează acțiunile anumitor categorii de funcționari publici. De exemplu, Legea privind responsabilitatea disciplinară a funcționarilor publici conține norme privind răspunderea pentru diferite abateri comise în sectorul public.

În al doilea rând – politica de stat nu este determinată doar de legi. Destul de importante sunt și documentele guvernamentale de planificare a politicii – strategii, programe, declarații etc. În Letonia, există cel puțin două documente foarte importante de planificare a politicii în domeniul prevenirii corupției: Strategia Națională pentru Prevenirea și Combaterea Corupției 2004 – 2008 și Programul Național pentru Prevenirea și Combaterea Corupției 2004 – 2008. Strategia cuprinde cele mai importante scopuri și orientări pentru prevenirea și combaterea corupției. La rândul său, Programul cuprinde sarcini specifice și detaliate pentru instituțiile municipale și de stat. Fiecare guvern nou își întocmește propriul plan de acțiune. În cadrul acestor planuri de acțiune, guvernele includ și acțiuni specifice pentru prevenirea și combaterea corupției.

## **Prevenirea conflictelor de interese**

Un aspect cheie în contextul prevenirii corupției îl reprezintă, fără îndoială, prevenirea conflictelor de interese în sectorul public. După cum am menționat anterior, Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitățile funcționarilor publici din Letonia definește ceea ce înseamnă conflictul de interese, ce categorii de persoane sunt considerate funcționari publici, care sunt interdicțiile și restricțiile principale impuse funcționarilor publici și ce tip de informații ar trebui să declare aceștia.

Legea stabilește, de asemenea, că șeful autorității publice centrale sau locale are îndatorirea de a nu permite funcționarilor publici subordonați să acționeze într-o situație de conflict de interese, abuzând astfel de puterea sa.

Pentru a îndeplini această obligație, șeful unei autorități publice centrale sau locale are obligația de a depune liste cu persoanele care sunt funcționari publici în instituția respectivă la Serviciul Național de Venituri. Șeful unei autorități publice centrale sau locale are, de asemenea, obligația de a transfera prin ordin scris îndeplinirea unei funcții sau sarcini către un alt funcționar public în cazul în care un funcționar public își îndeplinește atribuțiile sau obligațiile specifice în cadrul unei situații de conflict de interese. În anumite cazuri stipulate de această lege și în conformitate cu procedurile puse la dispoziție, șeful instituției are obligația de a stabili dacă i se poate permite funcționarului public să fie angajat și în afara instituției de stat respective. De obicei, funcționarul înaintează o cerere scrisă superiorului său în care explică tipul și condițiile angajării suplimentare și primește aprobarea scrisă.

Pentru a preveni situația în care un funcționar se află în conflict de interese, șeful unei autorități publice centrale sau locale, atunci când se fac numirile în funcție sau se iau decizii de control, asigură verificarea declarațiilor de venit ale funcționarilor publici din subordine. Face acest lucru personal sau îl transferă unității de audit intern sau altui funcționar public.

Pentru a soluționa o situație de conflict de interese, un funcționar public de rang superior sau o autoritate de conducere similară va transfera îndeplinirea atribuțiilor funcționarului public respectiv către alt funcționar public.

Șeful unei autorități publice centrale sau locale are datoria de a informa fără întârziere Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției sau în cazurile stabilite în această lege – Biroul pentru Apărarea Constituției în legătură cu depistarea anumitor încălcări ale acestei legi de către funcționarii publici și a unor fapte care i-au fost aduse la cunoștință pe parcursul verificării declarațiilor funcționarilor publici, respectiv faptele care indică folosirea de către funcționarul public a unor resurse financiare sau a altor beneficii financiare care depășesc venitul și economiile declarate, precum și a unor venituri și economii care provin din surse interzise prin lege.

În plus, funcționarii publici furnizează în scris informații, din proprie inițiativă, unui funcționar public de rang superior sau unei autorități de conducere similare în legătură cu următoarele aspecte:

1. existența unor interese financiare sau a altor interese personale, ale rudelor sau partenerilor comerciali apărute pe parcursul ocupării funcției publice;
2. existența unor întreprinderi comerciale în care funcționarul sau rudele sale dețin participații (sunt acționari, parteneri, membri ai organismelor de supraveghere, control sau conducere) sau faptul că sunt persoane fizice care prestează servicii pentru autoritatea publică centrală sau locală competentă, pentru a răspunde cerințelor acesteia, persoane care beneficiază de resursele financiare ale autorității publice centrale sau locale, care beneficiază de credite garantate de autoritățile publice centrale sau locale sau de resurse din fondul de privatizare, cu excepția cazului în care acestea sunt alocate ca urmare a unei licitații publice.

## **Coduri deontologice și comisii de etică**

Aceeași lege prevede că funcționarii publice trebuie să acționeze în conformitate cu codurile deontologice (etice) aprobate în profesia, domeniul sau sectorul lor. Un funcționar public are obligația să refuze îndeplinirea sarcinilor de serviciu sau combinarea postului de funcționar public în toate cazurile în care, din motive etice, imparțialitatea și neutralitatea acțiunilor sale ar putea fi pusă sub semnul întrebării.

Aceasta este o cerință oarecum nouă pentru administrațiile de stat și municipale din Letonia. Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitățile funcționarilor publici a intrat în vigoare în mai 2002, înlocuind legea anterioară – Legea privind combaterea corupției. Această lege nouă a introdus pentru prima dată cerința de elaborare a Codului Deontologic. De asemenea, au existat anumite cerințe ale organizațiilor internaționale, GRECO, de exemplu.

Până în prezent – iar acest lucru a fost valabil în special la început – ideea Codului Deontologic a întâmpinat destul de multă rezistență din partea conducerii instituțiilor municipale și de stat și a avocaților. Inițial doar în câteva instituții au fost introduse aceste coduri și au fost înființate comisii de etică. O mare parte a organismelor de conducere încă nu înțeleg de ce este necesară introducerea acestui aspect inedit, care sunt oportunitățile noi de care va beneficia acest institut sau probabil pur și simplu nu au dorit să acorde atenție schimbării acestei zone. De asemenea, unii avocați s-au opus ideii de a face referire la codurile deontologice într-o lege și s-au întrebat cum ar putea fi pus acest lucru în practică.

În prezent, codurile deontologice și comisiile etice sunt înființate în foarte multe instituții de stat și municipale. Deși această idee întâmpină rezistență, capătă contur din ce în ce mai mult.

## **Control intern**

Ideea generală de control intern este de a elabora un sistem în care diferitele sale elemente reduc riscul corupției. S-a discutat în teorie și s-a examinat în practică faptul că riscul de corupție poate fi redus prin metode precum: transparență, luarea deciziilor de către mai mulți membri ai conducerii sau în mai multe etape, disocierea procesului de întocmire de cel de adoptare a deciziilor, controlul deciziilor, posibilitățile de contestare, separarea strictă a autorității și a responsabilității funcționarilor și a altor persoane.

Ca și în cazul codului deontologic, ideea de control intern este destul de nouă pentru instituțiile publice din Letonia.

Din punct de vedere istoric, au existat unele instituții cu un control intern specific și puternic, de exemplu – poliția financiară și de stat, însă pentru celelalte instituții nu au existat sarcini și responsabilități.

După cum am menționat anterior, șefii instituțiilor de stat și municipale din Letonia au datoriat de a asigura controlul funcționarilor publici din subordinea lor în conformitate cu Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitățile funcționarilor publici. Acest lucru nu este, bineînțeles, suficient. Cu toate acestea, în Letonia nu există o lege specială sau alte cerințe legale de control intern. Există doar reguli ale Cabinetului de Miniștri care conțin prevederi cu privire la controlul intern în legătură cu auditul intern. De asemenea, există o sarcină specială de a institui un sistem de control intern pentru fiecare șef de stat sau instituție municipală în cadrul Programului Național de Prevenire și Combatere a Corupției 2004 – 2008.

## **Instruirea funcționarilor publici**

Deoarece primele rezultate ale Biroului de Prevenire și Combatere a Corupției arată că unul dintre principalele motive pentru care funcționarii publici încalcă Legea privind prevenirea conflictului de interese în activitățile funcționarilor publici este lipsa informațiilor. Deseori, funcționarii de rang înalt, inclusiv funcționarii publici, consideră că este suficient să fii informat într-o anumită zonă de competență

și că nu trebuie să cunoască nici măcar aspectele esențiale ale prevenirii conflictelor de interese, ale eticii profesionale sau controlului intern. Iar uneori, când s-a descoperit că anumiți funcționari de stat au încălcat legea, a fost prea târziu să se încerce o schimbare a situației. Aceste cazuri au ca deznodământ impunerea de sancțiuni. Pe de altă parte – este mult mai eficient și mai puțin costisitor din punctul de vedere al administrației publice să educe și să informeze funcționarii publici în loc să lupte ulterior împotriva consecințelor.

Instruirea funcționarilor publici în Letonia este întreprinsă de Școala Administrației de Stat care este principala instituție pentru educarea funcționarilor publici. Această școală oferă o gamă largă de cursuri de formare, printre care și cursuri privind prevenirea conflictului de interese și a controlului intern.

Formarea este asigurată, de asemenea, de Biroul de Prevenire și Combaterea Corupției. Încercăm să analizăm încălcările reale ale legii și să atragem atenția asupra celor mai frecvente încălcări sau să explicăm cerințele legii. KNAB a elaborat 3 module de seminarii de formare pentru instituțiile de stat și municipale, fiecare cu o durată de aproximativ 3 ore:

- Prevenirea Conflictului de Interese și a Eticii Profesionale a Funcționarilor Publici;
- Evaluarea riscurilor de corupție și dezvoltarea unor planuri de acțiune anti-corupție;
- Corupția și formele sale. Studii, evaluări, statistici.

De asemenea, funcționarii Biroului de Prevenire și Combatere a Corupției pot fi contactați direct și oferi consultanță.

## **II. BIROUL DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A CORUPȚIEI**

Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției (KNAB) a fost înființat în 2002 ca instituție publică a cărei responsabilitate principală este lupta împotriva corupției. Biroul este supravegheat de către Cabinetul de Miniștri.

Mandatul Biroului este prevăzut în “Legea privind Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției”. După cum arată denumirea Biroului – prevenirea și combaterea corupției sunt combinate într-o singură instituție. Biroul are un mandat destul de extins care cuprinde informații privind activitățile criminale, prevenirea conflictului de interese, controlul finanțării politice, analiza riscului și educația.

### **Competențe în cadrul prevenirii corupției**

Pentru a preveni corupția, Biroul îndeplinește următoarele funcții:

1. Coordonarea aplicării strategiei și programului național anticorupție aprobat de Cabinetul de Miniștri;
2. Monitorizarea respectării “Legii privind prevenirea conflictului de interese în acțiunile funcționarilor publici” și alte restricții impuse funcționarilor publici prevăzute în acte normative;
3. Analiza reclamațiilor, derularea investigațiilor propuse de Președintele Letoniei, Saeima, Cabinetul de Miniștri și Procurorul General;

4. Colectarea și analiza rezultatelor investigațiilor finalizate, inclusiv ale celor întreprinse de alte instituții, analiza informațiilor cuprinse în declarațiile funcționarilor publici și depistarea încălcărilor;
5. Analiza practicii instituțiilor de stat în prevenirea corupției și, în cazurile în care se descoperă cazuri de corupție, recomandări pentru îmbunătățirea activității Ministerului competent și a Serviciului Național Civil;
6. Metode pentru prevenirea și combaterea corupției în instituțiile municipale și de stat și în sectorul public;
7. Analiza legală și întocmirea de norme pentru îmbunătățirea cadrului legal de prevenire a corupției;
8. Sondaje de opinie;
9. Educația în domenii precum combaterea corupției, legea și etica;
10. Informarea publicului cu privire la tendințele în corupție, cazurile depistate și etapele parcurse pentru prevenirea și combaterea corupției și a strategiei de relații publice;
11. Examinarea declarațiilor funcționarilor publici în temeiul Legii privind prevenirea conflictului de interese în acțiunile funcționarilor publici”.

De asemenea, KNAB furnizează Consiliului informații și recomandări privind aspecte legate de lupta împotriva corupției.

## **Aplicarea Legii privind prevenirea conflictului de interese**

După cum am menționat mai sus, KNAB monitorizează respectarea Legii privind prevenirea conflictului de interese în acțiunile funcționarilor publici și alte restricții în acest domeniu, examinând, de asemenea, declarațiile funcționarilor de stat date în temeiul acestei legi.

Există o direcție separată– Direcția pentru Controlul Acțiunilor Funcționarilor de Stat – a cărei principală responsabilitate este de a asigura această activitate. Divizia examinează plângerile primite din partea cetățenilor și alte informații despre activitățile funcționarilor publici.

Atunci când se descoperă încălcări, KNAB poate aplica sancțiuni administrative. Cea mai obișnuită sancțiune este amenda. Conform legii, valoarea unei amenzi este de cel mult 250 lats (aprox. 360 euro). Există și alte sancțiuni. În cazul încălcării restricțiilor impuse asupra acceptării darurilor și donațiilor, se poate aplica, de asemenea, sancțiunea constând în confiscarea darului, însă doar în baza unei hotărâri judecătorești. Sancțiunea administrativă cea mai severă pentru încălcări grave ale legii este interdicția de a deține funcții publice. Pe de altă parte, în cazul unor încălcări mai puțin grave, este posibil ca funcționarul respectiv să primească un simplu avertisment.

Mult mai severe decât sancțiunile administrative sunt sancțiunile financiare. Legea impune ca toate veniturile obținute prin activități ilicite să fie returnate statului. Ceea ce înseamnă că funcționarul public care a obținut venituri prin încălcarea legii trebuie să plătească suma de bani respectivă la bugetul de stat, iar în caz contrar sunt intentate acțiuni în justiție împotriva sa.

După cum observați, aproape toate funcțiile KNAB sunt de natură represivă. Cu toate acestea, cazurile de abatere sunt analizate, iar concluziile sunt folosite pentru a construi programe educaționale adresate funcționarilor publici și pentru a elabora propuneri de amendamente legislative.