



SIGMA

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

**Agentia Nationala
a Functionarilor Publici**

Prevenirea Corupției în Administrația Federală: Germania

de Klaus Kunze
Ministerul Federal al Afacerilor Interne, Germania

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

București, 29-30 mai 2007

I. Cuvânt înainte

Faptele de corupție sunt întotdeauna delict care implică două acțiuni, în care în principiu sunt în culpă atât „corupătorul“, cât și „coruptul“. Corupția ia naștere în formele cel mai variate și în general în fapte de corupție sunt implicate numai legături făptaș/ făptaș. Nu există un păgubit direct care să aibă un interes propriu și direct să combată aceste fapte. Acesta este unul dintre motivele pentru care experții internaționali în combaterea corupției amintesc de un uriaș număr de cazuri neraportate, în proporție de 95%! Prin urmare se pornește de la premisa că numai 5 % din faptele de corupție sunt investigate. Astfel, acestea reprezintă numai vârful vizibil al unui aisberg. În plus, corupția se întâlnește în aproape toate păturile societății.

Numai o administrație integră se bucură de încrederea cetățenilor și sectorului economic. Această încredere este un factor indispensabil pentru mediul concurențial inclusiv pentru orice locație de activități comerciale.

Riscul seducției este mare. Întreprinderile reacționează din ce în ce mai vehement la nivel internațional, prin urmare în medii juridice total diferite. Presiunea în creștere generată de concurență dă naștere unor sectoare cu risc de corupție chiar la nivelul administrației publice și sistemului economic.

În acest context cerințele pentru o strategie de combatere sunt variate și complexe. Prin urmare o astfel de strategie trebuie elaborată cât mai complet și detaliat. Trebuie să se asigure că faptele penale sunt investigate consecvent și în mod eficient și rezultatele investigației sunt folosite eficient, dar în plus trebuie să se întreprindă și toate eforturile necesare pentru evitarea faptelor respective.

Următoarea ilustrare a unei strategii anticorupție încearcă să satisfacă aceste aspecte, diferențiind între Partea a II-a – Prevenirea, Partea a III-a Acțiuni de reprimare, în care se descrie încercarea unei utilizări optime a rezultatelor obținute, pentru ca în Partea a IV-a să se propună ca ultimă consecință un sistem de sancțiuni fiabil și operațional la nivel național pentru blocarea acordării de contracte publice.

Partea II: Prevenirea

La începutul fiecărei strategii de prevenire trebuie să se efectueze mai întâi o **analiză a riscurilor** atentă și detaliată cu privire la riscurile de apariție a corupției în diferite sectoare. Pe lângă instrumentele generale de prevenire, precum aplicarea consecventă a **principiului verificării de către 2 persoane** urmat de controlul plauzibilității deciziei de către un al doilea semnatar, a **principiului rotației activităților**, care poate fi aplicat prin simple modificări ale sarcinilor care revin persoanelor implicate sau prin rotația salariaților la nivelul tuturor autorităților, se ia în considerare în special un **cod comportamental** obligatoriu, care nu implică doar amabilitatea. Acest cod trebuie să conțină reglementări clare și general înțelese, care să devină conținut nemijlocit anexat la contractele de muncă sau obligații de serviciu ale funcționarilor.

Printre acestea se numără cu același efect legal o **reglementare pentru evitarea conflictelor de interese**, care să stabilească la fel de neechivoc care activități secundare trebuie denunțate, care necesită aprobare sau care sunt interzise.

În plus trebuie să se sublinieze **responsabilitatea superiorilor** în lupta împotriva corupției: aceștia răspund și în legătură cu evitarea faptelor de corupție în sectorul lor de competență în rândul angajaților lor în cadrul autorităților de supraveghere și de control de specialitate. Pentru aceasta trebuie să asiste la instructaje corespunzătoare pentru a fi sensibilizați cu privire la această temă. Aceștia trebuie să aibă obligația de a aduce tema în atenție în cadrul discuțiilor periodice ale departamentului de care răspund și să dovedească efectuarea unor evenimente adecvate, să participe la seminarii de perfecționare, să fie familiarizați cu indicatorii tipici de corupție și să aibă la dispoziție o

listă de control care să ofere „Primul Ajutor“ în cazul unei fapte de corupție în cadrul sectorului de competență.

În plus, beneficiarul și prestatorul ar trebui să convină asupra unui **pact de integritate** în cazul unor contracte importante (ex. proiecte mari, importante de construcții), în cadrul cărora părțile contractante se supun auditului realizat de către un expert în construcții independent și anumitor sancțiuni în cazul unei încălcări în privința faptelor de corupție, înșelăciune sau delapidare (penalizare contractuală, drept extraordinar de reziliere, blocarea acordării de contracte).

Se recomandă introducerea unei **clauze de integritate** în Condițiile Generale de Achiziții publice ale oricărui Birou de achiziții publice, care trebuie să se aplice la orice acordare de contracte publice. Autoritatea contractantă trebuie să aibă dreptul contractual de a revendica o penalizare contractuală, drept extraordinar de reziliere și blocarea acordării de contracte, dacă se constată fapte de corupție, înșelăciune sau delapidare. Această clauză de integritate poate fi folosită prin negocieri corespunzătoare pentru a servi ca stimulent pentru sectorul privat în combaterea corupției.

Clauza ar trebui stabilită întotdeauna cu scopul de a permite **sectorului privat** să combată la rândul său corupția la nivelul personalului său. Pentru aceasta se propune un **program de integritate** care conține în principal 5 componente:

- Componenta 1:

Valori de bază – codificarea valorilor fundamentale ale întreprinderii, pe care se bazează tranzacțiile comerciale interne și externe. Se stabilește că prevenirea faptelor de corupție este parte integrantă din vasta cultură organizatorică corporatistă.

- Componenta 2:

Codul de conduită – stabilirea anumitor valori și reguli la nivel intern cu privire la conduita preventiv eficientă și integră. Regulile se referă la:

- Gratificații de la și către parteneri,
- Manevrarea activelor întreprinderii,
- Obligația de confidențialitate,
- În principiu interzicerea activității secundare dacă nu există aprobare pentru aceasta,
- Separarea strictă între interesele private și cele comerciale.

- Componenta 3:

Directive – reglementările codului de conduită se vor introduce în directive și instrucțiuni de lucru concrete.

- Componenta 4:

Implementare organizatorică – codul de conduită devine componentă a contractului de muncă, comunicarea internă periodică a temei, obiectul școlarizărilor/instructajului și perfecționării, atragerea angajamentului corespunzător de către organismele comerciale și de control.

- Componenta 5:

Documente și documentația de control specifică întreprinderii, controlul aplicării programului de integritate, posibil prin audit extern.

Partea III: Prevenirea prin reprimare

Combaterea eficientă a corupției nu înseamnă numai implementarea consecventă a măsurilor preventive, ci de asemenea și o urmărirea penală efectivă efectuată în mod ideal de **așa-numitele procuraturi competente**, care sunt distribuite în toată țara și abordează în principal cazuri de corupție și delictele aferente. Urmărirea consecventă a faptelor de corupție are un efect puternic de intimidare.

Procesarea în procuraturile competente – dacă se implementează – și-a dovedit eficiența în Germania, acestea facilitează concentrarea cunoștințelor și o profunzime mai mare a cunoștințelor de specialitate. Parțial, în cadrul acestor procuraturi are loc o colaborare interdisciplinară strânsă între procurori, forțele de investigare ale poliției, investigatorii fiscali, consultanții economici și contabili (exemplu: INES în Dresda) pentru a include cât mai repede posibil toate aspectele unui caz de corupție și pentru a stabili pașii investigației mai rapid și eficient.

Eficiența investigațiilor procurorilor este importantă nu doar pentru o pedepsire rapidă a făptașului, ci și pentru folosirea optimă a rezultatelor investigațiilor. Trebuie să se asigure neapărat că birourile de personale responsabile sunt puse rapid în situația de a lua **măsuri conform codului muncii sau legii privind serviciile publice**, ținând cont de prezumția de nevinovăție în favoarea făptașului. Prin implementarea consecventă a măsurilor corespunzătoare potențialul de intimidare și sancționare crește considerabil.

La fel de consecvent trebuie să se impună **restituirea** mitei plătite **conform dreptului civil** de către „beneficiarul” sumei respective, precum cererile adecvate de despăgubire către cel care oferă mita. Sumele care fac obiectul mitei sunt trecute de regulă în facturile emise. În acest context trebuie să existe și o colaborare strânsă cu autoritățile de urmăriri penală pentru a putea opera absorbția câștigurilor în cadrul investigațiilor (financiare) ale procurorilor pentru facilitarea despăgubirilor în favoarea păgubiților.

Aceasta presupune **colaborarea interdisciplinară** a oficiilor implicate în aceste proceduri. Aceasta este garantată pe de o parte printr-o strânsă colaborare a instituțiilor implicate deja în procedura de investigare.

Pe de altă parte în Germania informarea oficiilor implicate cu privire la anumite rezultate ale investigațiilor în astfel de cazuri este asigurată printr-o obligație de comunicare în cauze penale (MiStra- se oferă un formular spre exemplificare). Notificările respective oferă oficiilor implicate posibilitatea de a folosi rezultatele centralizate ale investigațiilor în scopul impunerii consecințelor din punct de vedere al codului muncii, precum și în scopul revendicării pretențiilor de despăgubire/recuperarea sumelor oferite ca mită prin cererea și evaluarea dosarelor procuraturii.

Pivotul și punctul central al începerii investigației interne din partea unui organ de control intern sau începerii investigațiilor procuraturii este aflarea informațiilor dintr-o legătură de corupție.

De acest punct este legată și întrebarea cum pot fi protejați denunțătorii respectivi (așa-numita „**protecție a informatorilor**“). În spatele acestui concept se ascunde „colectarea“ martorilor și informatorilor. Este vorba despre un „Instrument important din punct de vedere al strategiei criminalistice atât de reprimare, cât și de prevenire. Importanța unui informator constă în ajutorul oferit la recunoașterea punctelor slabe și câștigarea cunoștințelor cu privire la formele de apariție a corupției (prevenire), precum și în elucidarea cazurilor neraportate și începerea unor proceduri noi de investigație (reprimare), și prin aceasta încetarea evenimentelor acute de corupție. Un alt efect preventiv constă în a oferi persoanelor din asocierile corupte posibilitatea unei ieșiri anonime prin protecția corespunzătoare a informatorilor.

În cadrul investigațiilor în sectorul corupției ar trebui să se urmărească determinarea denunțătorilor la o declarație deschisă cu privire la faptele de corupție. Experiența, nu doar în Polonia, arată totuși că de multe ori denunțătorii nu dezvăluie ceea ce știu sau fac dezvăluiri sub protecția anonimatului, deoarece se tem de neplăceri și de prejudiciile considerabile de natură personală, profesională sau financiară. Pentru a garanta și în aceste cazuri prevenirea și reprimarea eficientă, trebuie să existe persoane de contact competente sau mecanisme adecvate. În plus, este necesar ca denunțătorii să fie consiliați cu privire la situația lor și să se garanteze protecția necesară împotriva prejudiciilor nejustificate.

În Germania se folosesc cu succes pe teritoriul landurilor sau regiunilor, dar și în firmele private în principal 2 strategii de informare: așa-numita „Virtual Letterbox“ și „sistemul Ombudsman“ (un termen mai bun pentru a evita confuziile: „sistem avocat de încredere“). Ambele sisteme permit respectarea anonimatului informatorului, dacă acesta dorește acest lucru, precum și comunicarea cu un anonim. Singura diferență între cele două sisteme este că „Virtual Letterbox“ funcționează exclusiv sub protecția webului, în timp de „sistemul Ombudsman/ avocatul de încredere” se distinge prin contact personal direct și consiliere directă între informator și avocatul respectiv.

În orice caz este esențial să fie garantată o abordare corespunzătoare a informațiilor oferite de informatori. Aceasta înseamnă că verificarea informațiilor din punct de vedere al credibilității trebuie să fie efectuată profesional și la obiect. Cercetările trebuie să înainteze cu promptitudine și profesionalism. Experiența ne-a demonstrat că informatorul trebuie să primească un răspuns, inclusiv pentru a documenta abordarea cu seriozitate a informațiilor oferite de informator față de acesta și pentru a garanta transparența acestei abordări.

Partea IV: Sistem de sancționare operativ: Blocarea acordării contractelor publice

Blocarea contractelor publice care poate fi pronunțată față de firmele corupte este mijlocul de combatere a corupției care intimidează cel mai mult și în același timp este cel mai eficient, dar și cel mai contestat. Punctul decisiv de pornire trebuie să fie stabilirea blocării acordării de contracte publice – după audiere – nu la decizia de condamnare definitivă, ci deja la un moment anterior, dacă există suspiciunea (adică probabilitate mare) cu privire la existența unei fapte de corupție sau delictelor aferente și aceasta se poate dovedi.

În acest context întreprinderii asupra căreia se pronunță acest blocaj trebuie să i se ofere posibilitatea în cadrul unei cooperări pentru clarificarea faptelor, repararea daunelor, consecințelor organizatorice și personale să poată acționa în vederea reducerii duratei blocajului. Un efect corespunzător ar putea consta în dovedirea existenței programelor de integritate aplicate și puse în practică.