

Ghid pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene





Ghid pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene

Coordonator: Victor ALISTAR

Autori: Alina LUNGU
Florentina NĂSTASE
Cristian BOTAN



Acest material a fost produs de Transparency International România | Asociația Română pentru Transparență în cadrul proiectului „Controlul și prevenirea managementului defectuos al fondurilor Uniunii Europene” finanțat de OFICIUL EUROPEAN PENTRU LUPTĂ ANTIFRAUDĂ (OLAF) prin programul Hercules II. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială OLAF.

Proiect finanțat de



Oficiul European pentru Luptă Antifraudă

Contacte:

Bd. Nicolae Balcescu, nr 21, et 2, Sector 1,

Bucuresti, cod 010044 – ROMANIA, tel: 021-317.71.70 fax: 021-317.71.72

office@transparency.org.ro

www.transparency.org.ro

© Dreptul de autor

Toate drepturile asupra acestei publicații sunt rezervate Asociației Române pentru Transparență (Transparency International - Romania). Publicația sau părți ale acesteia pot fi reproduse numai cu permisiunea Asociației.



CUPRINS

Introducere	4
I. Accesul la informațiile de interes public	5
1. Noțiuni introductive	5
2. Importanța dreptului la informare	6
3. Instrumente legislative	7
4. Excepții și „excepții de la excepții”	10
5. Recomandări	12
II. Transparența decizională	14
1. Legea transparenței	14
2. Ce pot schimba cetățenii prin transparență	17
3. Cum pot participa cetățenii	19
4. Cum își pot expune cetățenii punctul de vedere	20
5. Acțiuni în situația lipsei de transparență	21
III. Conflictul de interese în cadrul fondurilor europene	24
1. Definiții și reguli	24
2. Elemente speciale	32
IV. Avertizorii de integritate	33
1. Definiții conceptuale	33
2. De ce o lege pentru protecția avertizorilor?	35
3. Principiile legii	37
4. Sfera de aplicare a legii	50
5. Faptele care pot constitui subiectul unei avertizări	53
6. Modalități legale de protecție	69
V. Glosar de termeni	74
VI. Breviar legislativ	77



Introducere

Proiectul **„Controlul și prevenirea managementului defectuos al fondurilor europene. Instruirea personalului însărcinat cu implementarea programelor de asistență structurală în România”** este finanțat de Oficiul de Luptă Anti-Fraudă (OLAF) prin programul Hercules II și derulat în parteneriat cu Departamentul de Luptă Anti-Fraudă (DLAF), având ca perioadă de implementare septembrie 2008 – aprilie 2009.

Rolul Transparency International Romania în acest proiect a fost acela de a organiza și implementa o serie de sesiuni de formare adresate organismelor cu atribuții în administrarea fondurilor europene, cu scopul de a întări cadrul de protecție a instrumentelor financiare UE. Proiectul a urmărit de asemenea, elaborarea prezentului ghid. Scopul acestui material este acela de a asista participanții din punct de vedere metodologic în aplicarea ulterioară a cunoștințelor acumulate, la finalizarea și implementarea propunerii de politică internă ce va fi elaborată în cadrul sesiunii de instruire.

Prin intermediul desfășurării sesiunilor de formare, s-a dorit întărirea capacității participanților de a identifica, preveni și raporta încălcări ale legilor la nivelul funcționarilor publici și reprezentanților din agențiile de administrare a fondurilor europene ce asigură buna administrare a acestor fonduri.



I. Accesul la informațiile de interes public

1. Noțiuni introductive

Orice persoană are dreptul de a fi informată cu privire la activitățile și atribuțiile instituțiilor și autorităților publice, adică ale acelor entități a căror funcționare este finanțată prin bani publici rezultați din plata taxelor și impozitelor contribuabililor față de stat.

Mai mult, acest drept la informare este asigurat și de procesul democratic prin care cetățenii își aleg reprezentanții în forurile legislative și administrative ale țării. Astfel se creează cadrul care permite oricărui cetățean-contribuabil să se informeze și să fie informat cu privire la interesele sale și, prin aceasta, să exercite un control interelectoral cu privire la utilizarea adecvată a votului sau a contribuției sale financiare.

Dreptul oricărei persoane la informație are în vedere trei dimensiuni:

1. dreptul de a fi informat, din oficiu, de către instituțiile și autoritățile publice cu privire la aspecte importante ale funcționării acestora;
2. dreptul de a cere informații;
3. dreptul de a fi informat de către mass-media cu privire la diverse aspecte importante în sfera publică.

Toate aceste aspecte sunt stipulate de Constituția României, iar existența, cunoașterea, respectarea și conștientizarea lor constituie elemente de bază pentru asigurarea transparenței procesului de guvernare.



Prin exercitarea dreptului de acces la informația publică fiecare persoană poate contribui la responsabilizarea diferiților decidenți și la întărirea argumentului că instituțiile și autoritățile publice reprezintă servicii publice, entități aflate în slujba fiecărui cetățean în parte.

2. Importanța dreptului la informare

Se pot remarca trei aspecte majore în ceea ce privește importanța informării corecte și complete a opiniei publice de către instituții:

1. Protecția cetățenilor în fața puterilor statului, aspect care se materializează drept o garanție împotriva tiraniei. Informația înseamnă putere. În cuvintele istoricului britanic John Dalberg-Acton, „puterea tinde să corupă, iar iar puterea absolută corupe în mod absolut”;

2. Atingerea altor principii, precum transparență, răspundere, responsabilitate, participare publică și a altor libertăți individuale;

3. Consolidarea democratică. „Accesul liber la informații este fundamental pentru democrație. [...] Este un instrument critic în lupta împotriva corupției [...] și dezvoltă încrederea cetățenilor în propriul guvern, permițând cetățenilor să înțeleagă deciziile de politică publică și să monitorizeze implementarea acestora”, așa cum nota Jimmy Carter, al treizecișinouălea președinte al Statelor Unite ale Americii.

4. Control asupra activităților Guvernului, cel care este finanțat de către cetățeni și care realizează servicii în folosul cetățenilor;

5. Bună guvernare, prin cele opt fundamente ale sale:

- participare;



- domnia legii;
- transparența;
- celeritate a răspunsului;
- orientare spre consens;
- echitate și caracter cuprinzător;
- eficacitate și eficiență;
- răspundere.

3. Instrumente legislative

Constituția României

Izvorul primar în această materie îl reprezintă însăși textul constituțional, care dispune în Capitolul II – Drepturile și libertățile fundamentale, art. 31 cu privire la dreptul la informație:

1. Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

2. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

3. Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională.

4. Mijloacele de informare în masă, publice și private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

5. Serviciile publice de radio și de televiziune sunt autonome. Ele trebuie să garanteze grupurilor sociale și politice importante exercitarea dreptului la antenă. Organizarea acestor servicii și



controlul parlamentar asupra activității lor se reglementează prin lege organică.

Legea nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public

În cadrul acestui act se regăsesc definite o serie de concepte relevante pentru materia accesului la informațiile de interes public.

Astfel, legea definește drept *autoritate ori instituție publică* orice entitate care utilizează sau administrează resurse financiare publice și care își desfășoară activitatea pe teritoriul României, fie că este vorba despre autoritate publică, instituție publică, regie autonomă, companie națională, ori chiar societate comercială aflată sub autoritatea unei autorități publice centrale ori locale și la care statul român sau, după caz, o unitate administrativ-teritorială a acestuia este acționar unic ori majoritar.

Același act atestă că orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau modul de exprimare a informației reprezintă caracteristicile *informației de interes public*. Pentru a rezuma, interesul public poate fi manifestat față de orice informație produsă ori gestionată de instituțiile sau autoritățile publice.

În raport cu aceste explicații, legea definește și caracterul *clasificat* al informațiilor. Astfel, informațiile, datele, documentele de interes pentru securitatea națională care, datorită nivelurilor de importanță și consecințelor care s-ar produce ca urmare a dezvăluirii sau diseminării neautorizate, trebuie să fie protejate.

Legea liberului acces la informațiile de interes public stipulează faptul că informarea se poate face atât din oficiu – existând



obligativitatea înștiințării publice în ceea ce privește anumite informații referitoare la instituție și activitățile acesteia –, dar și ca urmare a unei cereri exprese din partea unui factor interesat de evoluția instituției. Conform art. 5, alin. 1, obligativitatea înștiințării publice din partea instituției intervine în ceea ce privește următoarele tipuri de informații:

- actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice;
- structura organizatorică, atribuțiile departamentelor, programul de funcționare, programul de audiențe al autorității sau instituției publice;
- numele și prenumele persoanelor din conducerea autorității sau instituției publice și ale funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice;
- coordonatele de contact ale autorității sau instituției publice, respectiv: denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail și adresa paginii de Internet;
- sursele financiare, bugetul și bilanțul contabil;
- programul și strategiile proprii;
- lista cuprinzând documentele de interes public;
- lista cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate, potrivit legii;
- modalitățile de contestare a deciziei autorității sau a instituției publice în situația în care persoana se consideră vătămată în privința dreptului de acces la informațiile de interes public solicitate.

Același articol menționează și mijloacele prin care se realizează această îndatorire:

- afișare la sediul autorității;
- publicare în Monitorul Oficial al României;



- publicare în mijloace de informare în masă;
- prin publicații proprii;
- prin intermediul paginii proprii de Internet.

În ceea ce privește solicitările de informații publice, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a răspunde oricărei cereri de informații de interes public, fie ea scrisă sau verbală. Refuzul de a furniza o informație trebuie justificat și comunicat solicitatorului în aceeași manieră în care a fost făcută solicitarea în primă instanță. Termenul pentru refuzurile motivate în scris este de cinci zile.

4. Excepții și „excepții de la excepții”

Există și o serie de informații la care accesul public este rețrâns. Acestea sunt categorizate astfel:

- informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate;
- informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate;
- informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale;
- informațiile cu privire la datele personale;
- informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvaluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală,



sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare;

➤ informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces;

➤ informațiile a căror publicitate prejudiciază măsurile de protecție a tinerilor.

Dincolo de acestea, pot fi identificate și situații în care informații exceptate în mod obișnuit de la accesul liber trebuie făcute publice. Ne aflăm astfel în situația așa-numitelor „excepții de la excepții”. Exemple ale acestora sunt cuprinse în cadrul tabelului următor:

Nr. crt.	Lege	Articol	„Excepție de la excepție”
1.	Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public	13	Informațiile care favorizează sau care ascund încălcarea legii de către o autoritate sau o instituție publică nu pot fi incluse în categoria informațiilor clasificate și constituie informații de interes public;
2.		14	Informațiile cu privire la datele personale ale cetățeanului pot deveni informații de interes public numai în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a unei funcții publice;
3.	182/2002 privind protecția informațiilor clasificate	24 ⁵	Se interzice clasificarea ca secrete de stat a informațiilor, datelor sau documentelor în scopul ascunderii încălcărilor legii, erorilor administrative, limitării accesului la informațiile de interes public,



			restrângerii ilegale a exercițiului unor drepturi ale vreunei persoane sau lezării altor interese legitime;
4.		24 ⁶	Nu pot fi clasificate ca secrete de stat informațiile, datele sau documentele referitoare la o cercetare științifică fundamentală care nu are o legătură justificată cu securitatea națională.

Tabel 1: Situații în care informații exceptate de la accesul liber trebuie făcute publice

5. Recomandări

În lumina celor enunțate anterior, putem formula o serie de recomandări.

În ceea ce privește normele juridice aplicabile, se impun evitarea modificării actelor normative urmând proceduri deficitare din punctul de vedere al tehnicii legislative, precum și interpretarea dispozițiilor legii în sensul aplicării ei, și nu în sensul restrângerii accesului la informații, dat fiind că excepțiile sunt de strictă interpretare.

Legat de aspectele organizatorice, este nevoie de crearea unor departamente specializate în cadrul tuturor entităților publice care să dispună de personal calificat în domeniul oferirii de informații, de dotarea instituțiilor cu echipamente adecvate pentru înregistrarea și procesarea cererilor și a răspunsurilor, de depunerea de diligențe maxime cu privire la protecția datelor cu caracter personal, precum și



de stabilirea unor proceduri de actualizare permanentă a informațiilor oferite din oficiu.

Conținutul răspunsurilor oferite de către autorități sau instituții publice ar trebui să aibe o notă clară și accesibilă cetățenilor. Motivarea răspunsurilor, ori de câte ori informația transmisă nu corespunde întocmai cu cea solicitată, este redusă cantitativ sau calitativ sau nu poate fi furnizată întrucât intră sub incidența excepțiilor din lege. Totodată, se cuvine indicarea permanentă a căilor de atac pe care beneficiarul informațiilor transmise le poate utiliza, atunci când nu este mulțumit de răspunsul primit.

În ceea ce privește pregătirea personalului, includerea normelor din codurile de conduită și a dispozițiilor legale în materie de transparență și acces la informații în programele de pregătire profesională specializată ar trebui să reprezinte un obiectiv pentru conducerea instituției.



II. Transparența decizională

Transparența în luarea deciziei se cuvine a fi interpretată din patru perspective. Ea este o *obligatie* ce trebuie îndeplinită de către orice autoritate sau instituție, trebuie să poarte un caracter de *predictibilitate* în ceea ce privește impactul deciziilor luate, reprezintă un *standard* de bună administrare și totodată un *criteriu de legalitate* conform regulamentelor.

Transparența implică „a cunoaște cu claritate cine ia decizii, ce decizii sunt luate, cine are de câștigat de pe urma lor și cine plătește costurile implicate”¹.

1. Legea transparenței

Legea nr. 52 din 21 ianuarie 2003 privind transparența decizională în administrația publică asigură deschiderea activității administrației publice centrale și locale către cetățeni prin intermediul a două mecanisme importante:

- a. participarea publicului la procesul de elaborare a reglementărilor;
- b. participarea publicului la procesul de luare a deciziilor.

Această lege nu trebuie confundată cu legea privind accesul la informațiile de interes public și nici cu democrația directă. Spre deosebire de legea accesului la informațiile de interes public, care

¹ Black, J. – *Oxford Dictionary of Economics*, Editura Universității Oxford, 2003, ISBN 978-0198607670



permite accesul cetățeanului la informațiile publice gestionate de diverse entități publice, legea transparenței oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice.

De asemenea, spre deosebire de democrația directă, legea transparenței nu conferă cetățenilor dreptul de a lua decizia finală cu privire la reglementările care vor fi adoptate. Acest rol va fi în continuare asumat de către autoritățile administrației publice, care vor decide dacă includ sau nu în proiectele de reglementări informațiile și sugestiile primite din partea cetățenilor, organizațiilor neguvernamentale ori asociațiilor de afaceri.

Legea transparenței implică o colaborare între doi parteneri: administrația publică, pe de o parte, și destinatarii reglementărilor elaborate de aceasta (cetățeni, organizații neguvernamentale, asociații de afaceri) pe de altă parte. Dincolo de administrația publică, legea face referire la instituții publice și la servicii publice, deși aceste organisme nu au atribuții directe în procesul de adoptare a reglementărilor.

Autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și celelalte instituții publice care utilizează resurse financiare publice au obligația de a face publice proiectele de reglementări înaintate ca acestea să fie adoptate. După acest moment, destinatarii reglementărilor, fie ei persoane fizice sau juridice, au posibilitatea de a formula sugestii și recomandări cu privire la reglementările care le-au fost prezentate în stadiul de proiect. Sugestiile astfel formulate vor fi analizate de către autoritățile inițiatoare, care vor decide asupra necesității includerii în textul final al reglementărilor. Cu privire la participarea publicului la procesul de luare a deciziilor, legea prevede



posibilitatea celor interesați de a participa și de a-și exprima punctele de vedere în cadrul ședințelor organismelor menționate mai sus.

Administrația publică	Cetățenii
Obține în mod gratuit informații suplimentare cu privire la sectoarele de activitate care urmează să fie afectate de reglementările propuse;	lau cunoștință de proiectele de reglementări propuse de administrația publică;
Explică necesitatea reglementărilor propuse;	Își exprimă punctele de vedere cu privire la aceste proiecte;
Înlătura problemele de implementare a reglementărilor datorate necunoașterii acestora de către destinatari;	Își adaptează activitatea din timp la cerințele care urmează a fi introduse.
Înlătură problemele de implementare datorate deficiențelor de redactare ale reglementărilor	
Câștigă încrederea opiniei publice.	

Tabel 2: Beneficiile legii transparenței

În ceea ce privește obiectul legii transparenței, cetățenii și organizațiile constituite de aceștia își vor putea exprima opiniile și interesele în legătură cu elaborare de acte normative și în legătură cu luarea unor decizii administrative. Instrumentele pe care le au la



îndemână sunt consultarea lor de către autoritățile publice în legătură cu proiectele de acte normative și participarea la ședințele publice ale respectivelor autorități.

2. Ce pot schimba cetățenii prin transparență

Autoritățile publice a căror activitate cade sub incidența Legii transparenței adoptă sau redactează în mod constant acte normative și iau decizii care influențează viața sau activitatea oamenilor. Această lege permite cetățenilor să comenteze proiectele de acte normative și să își exprime opinia referitor la deciziile care sunt adoptate de autoritățile publice în cadrul unor ședințe publice. Proiectele de acte normative pot fi clasificate în proiecte elaborate în cadrul unor organe ale administrației publice și proiecte elaborate în afara administrației. Toate actele adoptate de către autorități administrative, cu excepțiile prevăzute de lege, intră sub incidența Legii transparenței.

Există *excepții* legale pentru neconsultarea publică în cazul elaborării unor acte normative:

- privind apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică;
- privind interesele strategice, economice și politice ale țării;
- conținând valori, termene de realizare și date tehnico-economice ale unor activități comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale;
- privind datele personale.



În situația în care autoritățile publice vor folosi scuza excepției de la consultare pentru a nu iniția procesele reglementate de lege, este important ca astfel de decizii să fie contestate prin memorii adresate respectivei instituții sau, în lipsa unei reacții pozitive, prin intermediul instanțelor de judecată. Astfel, instanțele vor putea clarifica limitele aplicării legii. Depinde în foarte mare măsură de cei care folosesc legea ca aceste limite să fie cât mai reduse, pentru ca marea majoritate a actelor normative să poată fi supuse consultărilor.

În situații care, datorită circumstanțelor excepționale, impun adoptarea unor soluții imediate, pentru evitarea unei grave atingeri aduse interesului public, este prevăzută posibilitatea de a adopta acte normative fără a urma un proces consultativ. Această reglementare își poate dovedi utilitatea în situații de criză în care un proces de consultare nu poate avea loc.

Legea transparenței face de mai multe ori precizarea că opiniile exprimate de cetățeni sau organizații în timpul consultărilor au doar valoare de recomandare. Decizia rămâne la latitudinea autorității publice. Actul normativ va fi transmis, după consultări, spre analiză și avizare, potrivit procedurii legale privind elaborarea actelor normative. El va include modificări redactate pe baza opiniilor exprimate în cadrul procesului de consultare, opinii care au fost selectate de către persoanele responsabile de redactarea actului respectiv.

Autoritățile publice sunt obligate de lege să precizeze, în raportul anual privind transparența decizională, numărul de recomandări incluse în proiectele de acte normative. Se poate dovedi util ca cetățenii să solicite instituțiilor publice motivarea alegerii făcute. Acest lucru nu este expres prevăzut de lege, dar autoritățile publice pot să



facă public motivele includerii doar a unor puncte de vedere sau a respingerii altora.

3. Cum pot participa cetățenii

Pentru a influența decizii sau acte normative, persoanele pot participa fie individual, în calitate lor de cetățeni, fie organizați în „asociații legal constituite”. Legea nu limitează în nici un fel accesul la mecanismele prevăzute de aceasta, oricine având dreptul de a participa, indiferent de ce interes reprezintă.

Cetățenii pot participa la procesele reglementate de Legea transparenței fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

Organizațiile pot participa și ele, prin reprezentanții acestora. Legea transparenței conferă dreptul de participare numai „organizațiilor de reprezentare civică”, respectiv a organizațiilor neguvernamentale, sindicatelor și altor organizații non-profit recunoscute legal.

Societățile comerciale, organizațiile corporatiste, asociațiile agricole și partidele politice nu se pot folosi în mod direct de mecanismele acestei legi. Ele pot interveni prin intermediul altor persoane – proprietari, membri, persoane cu funcții de conducere –, fie prin intermediul unor organizații neguvernamentale create pentru a le reprezenta interesele.



Un punct de vedere poate fi susținut de către o persoană, de către o asociație fără personalitate juridică, de către o persoană juridică non-profit ori de către o coaliție.

4. Cum își pot expune cetățenii punctul de vedere

Consultarea cu privire la actele normative este un proces în care agenda este stabilită de către instituțiile publice. Instituțiile publice decid ce acte vor fi elaborate în funcție de conjunctură sau de prioritățile lor. Acest lucru cere atenție permanentă, pentru a se observa ce acte din sfera dumneavoastră de interes sunt în discuție la un moment dat.

Primul pas este informarea cu privire la actele care sunt supuse consultărilor. Informarea din partea autorităților publice asupra proiectelor de acte normative ce vor fi supuse consultărilor se face în prealabil și din oficiu.

Sursele de informare cu privire la proiectele de acte normative supuse consultărilor sunt:

- anunț pe pagina de Internet a instituției publice;
- anunț afișat într-un spațiu accesibil publicului din sediul instituției;
- mass-media, în situația în care aceasta preia anunțul trimis de instituția respectivă.

Anunțul va cuprinde:

- nota de fundamentare a proiectului, expunerea de motive sau referatul de aprobare;



- textul complet al proiectului de act normativ;
- termenul de trimitere a comentariilor – cel puțin zece zile;
- modul în care cei interesați pot trimite comentariile.

O altă modalitate importantă de a primi informația referitoare la consultările asupra proiectelor de acte normative este procedura depunerii unei cereri la autoritatea publică respectivă.

În cazul actelor normative cu relevanță asupra mediului de afaceri, instituția publică inițiatoare va transmite anunțul către asociațiile de afaceri și către alte asociații legal constituite, pe domenii specifice de afaceri.

Potrivit legii, participarea la elaborarea de acte normative se poate face în procesul de redactare a unui proiect de act normativ, anterior supunerii spre analiză și avizare autorității publice care l-a elaborat. Cetățenii au la dispoziție un timp limitat, stabilit de autoritatea publică și făcut public în anunțul inițial. Acest termen nu poate fi însă mai scurt de zece zile de la data publicării.

Comentariile, prevăzute de lege drept „propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare”, vor fi primite de o persoană desemnată special de conducătorul instituției publice.

5. Acțiuni în situația lipsei de transparență

Legea transparenței prevede căi de atac în cazul în care aceasta nu este respectată. Patru astfel de modalități pot fi desprinse. Prin art. 13, persoanele sau organizațiile au dreptul de a *ataca în*



*contencios administrativ*² instituțiile publice care nu respectă legea. Prevederea face trimitere la procedura reglementată de Legea 544/2004³, așa cum a fost ea modificată și completată până în prezent. Cel care face plângerea în instanță va trebui să facă dovada lezării unui drept sau interes legitim al său prin neaplicarea sau aplicarea eronată a Legii transparenței. Persoana în cauză va trebui să urmeze, în prealabil, procedura de plângere administrativă la instituția publică care a permis lezarea dreptului.

Dacă un funcționar *împiedică implicarea în consultările* cu privire la proiectele de acte normative, atunci acesta poate fi sancționat pentru abatere disciplinară. Trebuie arătat că legea se referă la funcționar, adică la orice angajat al unei instituții publice. Sancționarea se aplică diferențiat dacă este vorba despre un funcționar public sau despre alt funcționar al instituției publice respective. Cei împiedicați să participe la consultări trebuie să adreseze un memoriu superiorului direct sau comisiei de disciplină, prin care să ceară sancționarea funcționarului. Pentru angajații instituțiilor publice care nu sunt funcționari publici, sancționarea se face sub regimul Codului Muncii. Conducătorii instituțiilor publice care nu sunt funcționari publici, fiind fie demnitari, fie aleși sau consilierii lor personali, nu pot fi sancționați în acest mod. Singura cale rămâne cea prevăzută de Legea contenciosului administrativ.

O altă cale care stă la îndemâna celor ce consideră că le-au fost încălcate drepturile prevăzute de Legea transparenței este

² Legea contenciosului administrativ reglementează dreptul oricărei persoane de a ataca în justiție fie acte emise de autoritățile administrației publice, dacă prin acestea i-au fost vătămăte drepturi sau interese legitime, fie refuzul administrației publice de a răspunde unei cereri la drepturile sau interesele sale legitime.

³ Legea nr. 544/2004 privind contenciosul administrativ abrogă dispozițiile Legii nr. 29/1990.



apelarea la *Avocatul Poporului*. Instituția Avocatului Poporului are ca scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice⁴. Deși această cale nu este expres prevăzută de Legea transparenței, ea este totuși posibilă.

Legea prevede și un instrument ce poate fi folosit de către cetățeni pentru verificarea modului în care a fost aplicată legea de către autorități: *raportul anual privind transparența decizională*. Prin intermediul raportului se va putea vedea, cel puțin din punct de vedere cantitativ, în ce măsură a fost pusă în aplicare legea. Nepublicarea raportului anual de către toate autoritățile publice vizate poate să fie atacată în justiție.

⁴ Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului.



III. Conflictul de interese în cadrul fondurilor europene

Conflictele de interese apar atunci când salariații sau oficialii din sectorul public sunt influențați sau par a fi influențați de interesele personale atunci când îi desfășoară activitatea oficială.

Perceperea unui conflict de interese aparent poate fi la fel de dăunătoare ca și un conflict existent, pentru că aceasta subminează încrederea publicului în integritatea organizației implicate și a salariaților săi.

1. Definiții și reguli

Conform art. 52 al Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605 din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene, „tuturor actorilor financiari și oricărei alte persoane implicate în execuția, gestionarea, auditarea sau controlul bugetului le este interzis să ia măsuri care pot genera un conflict între propriile lor interese și cele ale Comunităților”. Dacă survine un astfel de caz, persoana în cauză trebuie să se abțină de la astfel de măsuri și să prezinte situația autorității competente.

Un conflict de interese survine în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unui actor financiar sau ale unei alte persoane este compromisă din motive care implică familia, viața



sentimentală, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes comun cu cel al beneficiarului.

În completarea Regulamentului numit anterior, Ghidul practic privind contractele finanțate din bugetul general al Comunităților Europene în cadrul acțiunilor externe (PRAG) menționează faptul că orice eveniment care influențează capacitatea unui candidat, ofertant sau contractant de a-și exprima opinia profesională în mod obiectiv și imparțial sau care l-ar putea împiedica în orice moment să acorde prioritate intereselor Autorității Contractante.

Orice considerațiuni legate de eventuale contracte viitoare sau conflicte cu alte angajamente, trecute sau prezente, ale unui candidat, ofertant sau contractor.

Aceste restricții se aplică și oricărui subcontractor sau angajați ai candidatului, ofertantului sau contractorului.

Se consideră de asemenea conflict de interese în înțelesul art. 52 al Regulamentului Financiar și situația în care exercitarea obiectivă și imparțială a funcției unui factor cu atribuții în implementarea bugetului sau a unui auditor intern este compromisă din motive privind familia, viața emoțională, afinitățile politice sau naționale, interesele economice sau orice alt interes comun cu cel al beneficiarului.

În legislația națională, regăsim definiții ale conflictului de interese în cadrul Legii nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, precum și în Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 34 din 19 aprilie 2006 privind atribuirea



contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

Astfel, art. 70 al Legii nr. 161/2003 descrie conflictul de interese drept „situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative”, normele acestei aplicându-se consilierilor prezidențiali și consilierilor de stat din Administrația Prezidențială, primul ministru, miniștrii, miniștrii delegați, secretarii de stat, subsecretarul de stat și funcțiile asimilate acestora, prefecți și subprefecți, precum și aleșilor locali și funcționarilor publici numiți sau care își desfășoară activitatea în baza Legii nr. 1888 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29.05.2007, în vreme ce art. 67 al Ordonanței de Urgență menționează faptul că „persoana fizică sau juridică care a participat la întocmirea documentației de atribuire are dreptul, în calitate de operator economic, de a fi ofertant, ofertant asociat sau subcontractant, dar numai în cazul în care implicarea sa în elaborarea documentației de atribuire nu este de natură să distorsioneze concurența”.

Conform aceleiași Ordonanțe de Urgență, „persoanele fizice sau juridice care participă direct în procesul de verificare/evaluare a candidaturilor sau ofertelor nu au dreptul de a fi candidat, ofertant, ofertant asociat sau subcontractant, sub sancțiunea excluderii din procedura de atribuire” (art. 68). Nu au dreptul să fie implicate în procesul de verificare/evaluare a candidaturilor/ofertelor următoarele persoane:



- persoane care dețin părți sociale, părți de interes, acțiuni din capitalul subscris al unuia dintre ofertanți, candidați sau subcontractanți ori persoane care fac parte din consiliul de administrație sau organul de conducere sau de supervizare a unuia dintre ofertanți, candidați sau subcontractanți;
- soț sau soție, rudă sau afin, până la gradul al patrulea inclusiv, cu persoane care fac parte din consiliul de administrație sau organul de conducere sau de supervizare a unuia dintre ofertanți/candidați;
- persoane despre care se constată că pot avea un interes de natură să le afecteze imparțialitatea pe parcursul procesului de verificare sau evaluare a candidaturilor ori ofertelor.

Articolul 70 aduce stipulează: contractantul nu are dreptul de a angaja, în scopul îndeplinirii contractului de achiziție publică, persoane fizice sau juridice care au fost implicate în procesul de verificare/ evaluare a candidaturilor/ofertelor depuse în cadrul aplicării unei proceduri de atribuire, pe parcursul unei perioade de cel puțin 12 luni de la încheierea contractului, sub sancțiunea nulității contractului respectiv pentru cauză imorală.

Mențiuni cu privire la aceste aspecte sunt relevate și în cadrul ghidurilor solicitantului aferente fiecărui program operațional.

Astfel cum reiese din cele enunțate anterior, conflictul de interese poate avea dimensiuni patrimoniale și nepatrimoniale. Interesele financiare pot implica un câștig actual sau potențial, care poate fi obținut cu ajutorul unui salariat, oficial guvernamental sau al unei persoane alese prin vot sau prin intermediul unui membru al familiilor acestor categorii de persoane, care dețin proprietăți, acțiuni sau au o anumită poziție într-o companie care participă la o licitație



pentru obținerea de contracte guvernamentale, acceptă cadouri sau alte atenții sau primesc un venit dintr-o a doua slujbă.

De regulă, interesele nepatrimoniale se află în legătură cu puterea politică sau în privința unui control sporit. Ele pot apărea din relații personale sau de familie, sau prin implicarea în activități sportive, sociale sau culturale.

Nu este întotdeauna ușor să decizi când interesul personal și datoria publică sunt sau ar putea fi în conflict unul cu celălalt. Testul care dovedește acest lucru este reprezentat de faptul că dacă o persoană poate fi influențată de interesul său personal în îndeplinirea datoriei sale publice, sau dacă o persoană corectă și rezonabilă crede că ar putea fi influențată în acest scop. Toată lumea are interese personale, importante pentru ei sau pentru cei apropiați. Persoanele care își desfășoară activitatea în sectorul public nu pot evita întotdeauna situațiile când aceste interese intră în conflict cu deciziile pe care le iau sau cu activitatea lor oficială. Faptul că există asemenea interese nu reprezintă în mod obligatoriu o problemă – cel mai important lucru este cum sunt ele abordate. Integritatea organizației și a salariaților săi va fi protejată și riscul apariției corupției va fi redus dacă organizația are politici și proceduri de rezolvare a potențialelor conflicte de interese.

Un conflict de interese implică un conflict între datoria publică și interesul personal al oficialului public, unde interesul personal al unui oficial public ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor și obligațiilor oficiale. Această definiție de bază menționează trei elemente de conflicte de interes, într-un mod simplu. Acestea pot fi testate. Ideea de bază este că acolo unde există o posibilitate inacceptabilă de apariție a unui conflict între interesele



personale ale unui oficial și obligațiile acestei persoane ca funcționar public, atunci avem de-a face cu un conflict de interese.

Definiția de bază se poate folosi și pentru a testa situațiile în care există un aparent conflict de interese, dar de fapt situația este, sau ar putea să fie diferită. Această situație este privită ca un conflict de interese aparent. Acesta poate genera o problemă semnificativă pentru o persoană oficială, la fel de serioasă ca și existența unui conflict de interese propriu-zis, deoarece dă naștere la suspiciuni potențiale în legătură cu integritatea persoanei oficiale și a organizației sale. Conflictele aparente pot fi investigate cu ajutorul unui instrument de definiție, adresând întrebarea: „oficialul X pare a avea un conflict de interese sau nu?”

O persoană oficială poate avea interese personale care pot fi de asemenea natură încât să producă un conflict de interese în viitor: atunci vorbim despre un potențial conflict de interese. Definiția presupune că o persoană rezonabilă, care cunoaște toți factorii relevanți, ajunge la concluzia că interesul personal al unei persoane oficiale este de așa natură încât ar putea influența în mod neadecvat comportamentul acesteia sau capacitatea de a lua decizii juste. Atunci când se folosește o asemenea definiție, de exemplu în cadrul unei politici guvernamentale, a unei reguli sau în legislație, „interesul personal” este definit în mod specific. De asemenea, ar putea fi necesară definirea sintagmelor „oficial public” și „obligații și datorii publice” foarte clar, pentru a elimina orice posibilă confuzie în folosirea acestora⁵.

⁵ Alistar, V., Georgescu, I. și Turturică, R. – *Ghid de Integritate și bune practici privind achizițiile publice* – Asociația Română pentru Transparență (Transparency International – Romania), în cadrul proiectului *Centrul de Asistență Anticorupție pentru Cetățeni* (Advocacy and Legal Advice Center), implementat de Secretariatul Transparency



Nr. crt.	Etapă	Posibile conflicte de interes
1.	Programarea	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilirea obiectivelor programelor operaționale/ axelor prioritare; • Stabilirea tipurilor de operațiuni eligibile; • Stabilirea criteriilor de eligibilitate și evaluare a potențialilor beneficiari; • Repartizarea fondurilor pe componente/ zone geografice;
2.	Elaborarea șcererilor de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Furnizarea de informații sau clarificări către potențialii solicitanți, în mod preferențial; • Acordarea de consiliere unora dintre potențialii solicitanți; • Implicarea în activități de consultanță; • Amânarea termenelor limită pentru favorizarea anumitor solicitanți;
	Selecția cererilor de	<ul style="list-style-type: none"> • Transmiterea de informații

International și TI-Romania, TI-Bosnia Herțegovina și TI-Macedonia, cu sprijinul financiar al Ministerului Federal de Externe al Germaniei, prin Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est.



	finanțare	<p>confidențiale privind procesul de evaluare;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceptarea de documente, corecturi sau completări din partea solicitanților, pe parcursul evaluării, în afara celor permise de regulile aplicabile; • Înlocuirea sau excluderea unor documente din dosarele de licitație;
3.	Monitorizarea proiectelor finanțate	<ul style="list-style-type: none"> • Acceptarea unor documente justificative care nu corespund regulilor aplicabile; • Ignorarea unor încălcări ale regulilor aplicabile, constatate fie la nivelul rapoartelor, fie în cadrul vizitelor pe teren; • Recomandarea subcontractării anumitor persoane fizice/ juridice;
	Evaluarea proiectelor finanțate	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretarea favorabilă preferențială a criteriilor și indicatorilor de evaluare a proiectelor; • Ignorarea unor încălcări ale regulilor aplicabile, constatate la nivelul rapoartelor;



4.	Evaluarea programelor de finanțare	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretarea favorabilă preferențială a criteriilor și indicatorilor de evaluare a programelor de finanțare; • Ignorarea unor încălcări ale regulilor aplicabile.
----	------------------------------------	---

Table 3: Posibile conflicte de interese în cadrul etapelor principale ale instrumentelor structurale

2. Elemente speciale

Pot fi identificate două elemente speciale pentru prevenirea conflictului de interese în documente specifice proiectelor finanțate din fonduri europene. Este vorba despre *declarația de imparțialitate* și *clauzele contractuale*.

Declarația de imparțialitate se semnează la începutul procesului de evaluare a ofertelor, cererilor de finanțare etc. În ceea ce privește clauzele contractuale, contractul de finanțare cuprinde: condiții speciale, cererea de finanțare, inclusiv anexele, corespondența și documentele transmise în vederea încheierii contractului, precum și alte diverse instrucțiuni, modele de raportare, reguli de vizibilitate etc. menite să prevină apariția unui eventual conflict de interese.



IV. Avertizorii de integritate

1. Definiri conceptuale

1. Avertizarea în interes public reprezintă sesizarea făcută cu bună-credință cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței

2. Avertizorul de integritate este persoana care face o sesizare cu bună-credință cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței și care este încadrată într-o instituție publică sau care funcționează din fonduri publice ori administrează bunuri sau resurse publice.

3. Comisie de disciplină înseamnă orice organ însărcinat cu atribuții de cercetare disciplinară, prevăzut de lege (atât de Legea nr. 188/1994 privind statutul funcționarilor publici, cât și de Legea nr. 53/2003 privind Codul Muncii) sau de regulamentele de organizare și funcționare a autorităților publice sau instituțiilor publice

4. Integritatea publică presupune îndeplinirea cumulativă a trei condiții:

- a. incoruptibilitatea deciziei indiferent de beneficiarul acesteia;
- b. respectarea principiilor transparenței și al competitivității;



c. bună administrare în sensul economicității, eficacității și eficienței.

Pentru a aceste condiții să fie atinse cu ușurință și fără aplicarea unei liste de verificare pentru fiecare act întocmit sau decizie luată „plasele de siguranță” sunt:

- respectarea procedurilor fără derogare
- asigurarea transparenței procedurilor administrative
- evitarea practicilor preferențiale sau discriminatorii
- adoptarea soluțiilor care își ating scopul cu cel mai mic consum de resurse
- urmărirea prescripțiilor legale
- evitarea conflictului de interese
- recunoașterea limitelor și declinarea competenței
- respectarea principiilor care stau la baza legii⁶.

5. Corupția, în sens larg, reprezintă folosirea abuzivă a puterii încredințate, în scopul satisfacerii unor interese personale sau de grup.

Orice act al unei instituții sau autorități care are drept consecință provocarea unei daune interesului public, în scopul de a promova un interes/profit personal sau de grup poate fi calificat drept „corupt”.

Nu este însă obligatoriu să existe un prejudiciu (concret sau material) al interesului public pentru a putea identifica o faptă de corupție.

Rezumând putem spune că ne aflăm în fața unui fapt de corupție atâta timp cât un funcționar public, profitând de poziția sa,

⁶ Vezi capitolul Principiile legii



obține alte beneficii personale, pentru sine sau pentru altul, în afara celor la care este îndreptățit prin lege (salariu/indemnizații).

Această definiție largă a corupției este reflectată în legislația românească prin definirea anumitor infracțiuni distincte care se încadrează în termenul generic de corupție, precum: darea și luarea de mită, traficul și cumpărarea de influență, primirea de foloase necuvenite etc.

2. Necesitatea legii pentru protecția avertizorilor

Legea avertizorului de integritate, denumirea operațională a Legii nr. 571/2003, a apărut ca o nevoie de instrumente pentru autoreglarea sistemului de integritate în cadrul administrației publice și a serviciilor publice.

Legea acoperă nevoia de dezvoltarea a integrității publice în administrație într-un cadru profesionist prin cointeresarea personalului administrației publice în lupta contra corupției prin:

- încurajarea atitudinii civice și îndreptate către respectarea legii, precum și îngrădirea comportamentului personalizat în cadrul autorităților și instituțiilor publice;
- eficientizarea luptei împotriva corupției;
- creșterea integrității instituțiilor și autorităților publice.

Legea vine să aducă elemente de noutate pentru apărarea integrității publice:

- a) Aplicabilitatea legii tuturor autorităților și instituțiilor publice, precum și regiilor și societăților naționale cu capital de stat;
- b) Incurajarea apărării interesului public;



- c) Principiul nesanționării abuzive;
- d) Principiul buneii administrării;
- e) Principiul potrivit căruia sesizarea privind încălcarea legii se poate face către una sau mai multe entități publice sau private, în funcție de aprecierea avertizorului de integritate;
- f) Principiul buneii-credințe potrivit căruia în sesizarea făcută avertizorul de integritate este dator să acționeze cu buna-credință; tot în conformitate cu acest principiu, acesta este dator să dovedească numai buna sa credință, dovada existenței sau inexistenței încălcării rămânând în sarcina celui care sesizează comisia de disciplină vizând judecarea unui act de avertizare.
- g) Publicitatea ședințelor comisiei de disciplină vizând cercetarea avertizorului de integritate pentru abuzarea dreptului la avertizare.

Avertizarea de integritate vine să „ridice capacul de pe oală” și să facă o deschidere a sistemului față de public prin înfrângerea „legii tăcerii”. Majoritatea regulamentelor disciplinare prevedeau că dacă un funcționar are ceva de semnalat la nivelul încălcării principiilor legalității și/sau buneii administrării atunci singurele alternative sunt comisia de disciplină sau șeful ierarhic sau în cel mai grav caz procurorul, orice altă variantă putând fi lesne sancționată ca daune aduse instituției. În prezent aceste dispoziții au fost în lăturate prin stabilirea caracterului special al Legii nr. 571/2004 față de Codului muncii și de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în chiar textul acesteia, art. 10. Mai mult, în ceea ce privește funcționarii publici, Legea nr. 50/2007, care modifică Legea nr. 7/2004 privind codul de conduită al funcționarilor publici, statuează expres faptul că acest cod de conduită nu reprezintă temei pentru derogarea



de la dreptul funcționarului public de a face sesizări în baza Legii nr. 571/2004 privind protecția avertizorilor de integritate.

Legea în sine creează instrumentul de siguranță pentru situațiile în care un funcționar public sau angajat contractul intenționează să refuze executarea unui ordin pe care îl consideră ilegal datorită posibilelor represalii.

Un alt rol al legii este acela de a crea premisele apărării imaginii corpurilor profesionale din sectorul public prin posibilitatea luării de atitudine. Expresii de genul „toți sunt la fel” pot fi evitate doar prin delimitarea de cazurile de „dalmațieni” din interiorul sistemului și chiar determinarea retragerii sau excluderii lor.

Legea avertizorilor completează în mod firesc, sistemul reglementarilor din domeniu, alături de Legea Nr. 682/2002 privind protecția martorilor, extinzând prevederile și în afara cadrului judiciar și adaptând protecția la specificul administrației publice.

Un alt efect al legii este acela că obligația de a acționa, în baza prevederilor deontologice și disciplinare care cer funcționarul public să reacționeze la abuzurile pe care le observă, nu mai poate fi eludată pe baza temerilor de represalii. Sunt primii pași pentru sancționarea disciplinară a complicității și tănuirii.

3. Principiile legii

Principiile pe care se fundamentează această lege reprezintă chiar cheia interpretării și aplicării ei la întreaga varietate de situații pe care le reglementează, și contribuie la fixarea cadrului în care



operează individualizarea avertizării de integritate atunci când se invocă mecanismele de protecție.

Principiile acoperă și situațiile nereglementate expres în textul legii dar care au acoperire în realitatea juridică pe care legea o reglementează. Ele acoperă spiritul legii limitând interpretarea la ale finalități care produc efectele de apărare a avertizorului și nu la cele care nu produc aceste efecte.

Un alt rol important al componentei de reglementare a principiilor ce guvernează legea este acoperirea posibilului vid legislativ datorat prevederilor finale care statuează fără echivoc că Legea 571/2004 derogă de la Codul Muncii și Statutul funcționarilor publici și de la orice alte norme subsecvente aplicabile categoriilor de angajați din sectorul public. În acest sens s-au transferat prevederi care apără supremația interesului public și obligă la respectarea principiului bune credințe.

1. Bună administrare

Principiul impune tuturor entităților publice să își desfășoare activitatea în realizarea interesului general, cu un grad ridicat de profesionalism, în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate a folosirii resurselor, respectarea sa grefându-se respectarea celorlalte principii care îl explicitează.

Aplicarea lui presupune că reprezentanții entităților publice au obligația să acorde un tratament imparțial și echitabil tuturor persoanelor care se adresează acestora, cu respectarea unui termen rezonabil.

În sprijinul acestuia vine însăși Constituția României, care consacră egalitatea cetățenilor în fața legii și a instituțiilor publice, fără



privilegii și fără discriminări (art. 16), precum și dreptul de petiționare (art. 51) al cetățeanului, însușind în sarcina entităților publice obligația de a răspunde la acestea în termenele și condițiile stabilite prin legi.

În legislația internă au fost adoptate mai multe acte normative care consacră cu valoare de principiu fiecare din elementele ce formează acest principiu.

O primă componentă o reprezintă transparența în desfășurarea activității acestor instituții, care la rândul ei prezintă două laturi și anume implicarea publicului în procesul decizional, precum și accesul acestuia la informațiile de interes public.

Pe de altă parte, transparența este limitată de respectarea confidențialității datelor cu caracter personale, ca o obligație ce incumbă personalului care gestionează astfel de informații.

Totodată legislația instituie obligația motivării actelor care emană de la majoritatea entităților publice, în special pentru actele cu caracter jurisdicțional penal, cât și pentru cele cu caracter administrativ, prin care se resping solicitări ale petiționarilor.

Actele și faptele care în mod direct sau indirect încalcă acest principiu atrag răspunderea personalului și dau dreptul cetățenilor să solicite despăgubiri pentru prejudiciile cauzate (art. 52 – Constituția României).

2. Eficiență

Potrivit acestui principiu liniile de activitate trebuie elaborate astfel încât să răspundă unor nevoi obiective, existente în cadrul comunității pe care entitățile publice o deservește, iar aplicarea lor să se facă pe baza unor obiective bine definite, ierarhizate și a unor evaluări de impact prealabile. Aceste linii de activitate trebuie aplicate



în termenul planificat, astfel cum acesta a fost stabilit pe baza evaluărilor, pentru a nu mări costurile aferente implementării lor.

Eficiența presupune așadar menținerea unui raport favorabil între resursele întrebuițate și rezultatele obținute.

Aplicarea acestui principiu înseamnă însă mai mult și anume: trebuie urmărit ca prin activitatea desfășurată rezultatele să fie maxime, nu doar rezonabile în raport cu resursele utilizate. Aceasta presupune un management de calitate realizat de personal bine calificat și responsabil.

3. Eficacitate

Aplicarea lui este strâns legată de cea a principiului eficienței și presupune utilizarea eficientă a resurselor, protejarea resurselor entității publice de utilizare inadecvată sau de pierderi, precum și identificarea și gestionarea pasivelor.

La nivelul entităților publice aceasta implică asigurarea unui grad ridicat de îndeplinire a scopurilor propuse și de soluționare a problemelor publice care le-au fost atribuite spre soluționare.

Eficacitatea unei activități poate fi evaluată în funcție de gradul de îndeplinire a obiectivelor programate și de raportul dintre efectul proiectat și rezultatul efectiv al activității respective.

Putem vorbi deci despre o activitate eficace atunci când obiectivele programate au fost îndeplinite astfel cum au fost concepute, cu utilizarea unui minim de resurse și la termenul prevăzut. Trebuie avut în vedere faptul că aceste condiții trebuie îndeplinite cumulativ pentru a putea vorbi de maximizarea eficacității. Orice diferență în plus sau în minus față de proiect duce la schimbarea raportului și la scăderea eficacității, fie ca urmare a



supradimensionării obiectivelor și angajarea unor resurse care nu erau necesare, fie ca urmare a subdimensionării acestora, ceea ce duce la imposibilitatea atingerii rezultatului programat cu resursele alocate.

4. Economicitate

Economicitatea are ca fundament cele două principii anterioare și presupune minimizarea costului resurselor alocate pentru atingerea rezultatelor estimate ale unei activități, cu menținerea calitatii corespunzătoare a acestor rezultate.

Acest principiu se află în interdependență cu celelalte două, iar aplicarea lor separată este imposibilă. Din acest motiv cele trei principii sunt cunoscute și sub titulatura de „cele trei E-uri”: eficiență, eficacitate și economicitate.

5. Transparență

Convingerea că o transparență mai mare poate duce la un nivel de responsabilitate sporit este exprimată pe o scară mult mai largă. Este recunoscut de asemenea faptul că o schimbare fundamentală și de durată a atitudinilor și practicilor poate fi determinată numai prin valorificarea energiei celor trei vârfuri ale triunghiului de forțe ale unei țări: statul, sectorul privat și societatea civilă.

În mod tradițional când ne referim la transparență avem în vedere acel mod de lucru al unor entități, care în permanență fac publică întreaga lor activitate. Această noțiune îmbrăca însă mai multe aspecte: accesul liber la informațiile de interes public,



transparența decizională, transparența execuției bugetare și identificarea personalului în raporturile cu terții.

a. Liberul acces la informații de interes public

Astfel Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public reprezintă un prim pas în transparentizarea activității entităților publice. Legea instituie instituie în sarcina entităților publice obligația de a comunica din oficiu sau la cererea informații cu privire la activitatea desfășurată, în măsura în care acestea sunt calificate ca fiind de interes public, prin dispozițiile legii.

În sprijinul acestui principiu sunt și dispozițiile constituționale din art. 31 care prevede dreptul la informare și din art. 51, care se referă la dreptul de petiționare. Astfel, Constituția României garantează dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public, entitățile publice fiind obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții, iar entitățile publice au obligația să răspundă la acestea în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.

Ordonanța nr. 27/2002 detaliază modul de soluționare a petițiilor și stabilind un termen de 30 de zile pentru a răspunde acestora, cu posibilitatea prelungirii acestuia cu 15 zile. Această reglementare se aplică oricărei petiții pentru care nu se derogă prin lege specială. Prin petiție se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită, adresată autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și



societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local, precum și regiilor autonome.

b. Transparența decizională

Pentru întregirea cadrului legal care consacră principiul transparenței, în anul 2003 a fost adoptată Legea nr. 52 privind transparența decizională în administrația publică, care impune entităților publice să permită participarea societății civile și a reprezentanților comunității de afaceri, cu rol consultativ, la procesul decizional. Aceștia urmează să fie consultați atât în faza de concepție și elaborare, cât și în cea de implementare a deciziilor, în vederea asigurării calității și legitimității acestora.

Publicul trebuie să fie permanent informat asupra activității autorităților publice, atât în stadiul de evaluare a planurilor de activitate, cât și în momentul adoptării și implementării deciziilor, furnizându-i-se în orice moment informații complete, obiective și consistente de natură financiară ori în legătură cu misiunea și planificarea strategică a entităților publice.

Transparența permite oricărei persoane asupra căreia produce efecte un act al unei entități publice să cunoască temeiul acestuia. La rândul lor entitățile publice primesc de la entitățile superioare feedback constând în evaluarea amănunțită a activității lor.

Aplicarea acestui principiu constituie un instrument important pentru asigurarea respectării altor principii cum ar fi: supremația legii, egalitatea în fața legii și responsabilitatea. În acest fel transparența are menirea de a proteja interesul public, reducând probabilitatea unei administrări defectuoase și a corupției. Pe de altă parte, ea este esențială pentru a proteja drepturile și interesele particularilor, având



în vedere că furnizează temeiul pentru decizia administrativă și, prin urmare, ajută partea interesată să își exercite dreptul de a corecta deficiențele folosind căile legale de atac.

Numai în mod excepțional pot exista chestiuni care să impună menținerea lor secretă sau confidențială, cum ar fi cele care privesc securitatea națională sau probleme similare, precum și datele cu caracter personal.

c. Obligația personalului de a se legitima

Transparența implică și un al treilea aspect – respectiv obligația personalului entităților publice de a se legitima față de terțele persoane cu care relaționează. Justificarea acestei forme de transparență se regăsește într-un interes al particularului de a cunoaște persoana responsabilă pentru actul sau activitate ce poate produce efecte și asupra acestuia, pentru a putea uza de dreptul său de a contesta acțiunile funcționarului când le consideră nelegale sau abuzive. Pe de altă parte, există și un interes al entității publice, respectiv acela de a cunoaște persoana pe care trebuie să o cheme în garanție sau care trebuie să răspună pentru prejudiciul cauzat particularului prin vătămarea unui drept sau interes legitim prin neîndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor de serviciu.

d. Efectele principiului transparenței

Aplicarea acestui principiu constituie un instrument important pentru asigurarea respectării altor principii cum ar fi: supremația legii, egalitatea în fața legii și responsabilitatea. În acest fel transparența are menirea de a proteja interesul public, reducând probabilitatea unei administrări defectuoase și a corupției. Pe de altă parte, ea este



esențială pentru a proteja drepturile și interesele particularilor, având în vedere că furnizează temeiul pentru decizia administrativă și, prin urmare, ajută partea interesată să își exercite dreptul de a corecta deficiențele folosind căile legale de atac.

6. Legalitate

În mod tradițional acest principiu se exprimă prin:

- a) îndatorirea de a respecta regulile de drept;
- b) ordonarea tuturor regulilor de drept într-un sistem unic și unitar, implicând conformitatea celor inferioare față de cele superioare;
- c) adoptarea legii de organul competent și după procedura prestabilită de Constituție.

Din punct de vedere material legalitatea presupune că toate dispozițiile pe care le ia statul trebuie să fie date pe cale generală și impersonală și toate actele individuale ale statului trebuie făcute în baza și în conformitate cu dispozițiile luate anterior pe cale generală și impersonală. Formal, orice act trebuie să emane de la entitatea căreia îi revine această competență, dată de Constituție sau de lege.

O atenție deosebită trebuie acordată respectării drepturilor și libertăților cetățenilor garantate de Constituție, de actele normative subsecvente și de actele internaționale la care România este parte.

Sunt de asemenea avute în vedere normele procedurale, libera concurență și tratamentul egal acordat beneficiarilor serviciilor publice, potrivit legii.

Pentru a asigura aplicarea eficientă a acestui principiu, activitatea legislativă trebuie să se grefeze pe o examinare temeinică a măsurilor propuse și o evaluare cât mai corectă a consecințelor aplicării lor.



Pe de altă parte, obligația corelativă, aparținând destinatarilor legii – persoane fizice și juridice, de drept privat sau public – este de a respecta riguros dispozițiile legii.

Organele de stat, persoanele oficiale și celelalte entitățile publice sunt organizate și trebuie să își exercite funcțiile în strictă conformitate cu legile și actele subordonate acestora, conform competențelor ce le revin prin lege. De asemenea acestea sunt obligate să aplice strict și neabătut actele normative în vigoare și să combată toate cazurile de încălcare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

7. Supremația interesului public

Interesul reprezintă preocuparea unei persoane fizice sau juridice de a realiza ceva pentru satisfacerea unei necesități sau nevoi. Legislația în vigoare ia în considerare numai interesul legitim; adică acel interes care poate fi valorificat prin permisiunea legii.

Legea nr. 544/2004 a contenciosului administrativ definește *interesul legitim public* ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept fundamental care se exercită în colectiv ori, după caz, în considerarea apărării unui interes public. Această definiție are în vedere acel interes general al colectivității care se află în legătură cu drepturile fundamentale recunoscute de lege și care se exercită în colectiv.

Totodată interesul public vizează și asigurarea ordinii de drept și democrației constituțional, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare și realizarea competenței autorităților publice



Pe de altă parte, *interesul legitim privat* reprezintă posibilitatea unei persoane de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat. Altfel spus, existența unui interes privat este legată de un drept recunoscut de lege unei persoane pe care aceasta intenționează să îl exercite într-un viitor ca modalitate de satisfacere a unei nevoi.

În înțelesul Legii nr. 571/2004, ordinea de drept, integritatea, imparțialitatea și eficiența autorităților publice și instituțiilor publice, precum și a celorlalte unități prevăzute la art. 2 sunt ocrotite și promovate de lege.

Supremația interesului public trebuie, deci, înțeleasă că fiind prioritatea acordată interesului public față de cel privat, nu în detrimentul celui din urmă ci ca o sumă a intereselor private comune și ca o garanție a respectării tuturor intereselor private care ar putea veni în contradicție asupra cărora trebuie să prevaleze interesul comun.

8. Responsabilitate

Presupune în general că o persoană sau o entitate publică trebuie să explice, să justifice și să fie răspunzătoare pentru actele sale în fața autorităților administrative, legislative sau judecătorești. Responsabilitatea este un instrument pentru a asigura respectarea altor principii cum ar fi: supremația legii, transparența, imparțialitatea și egalitatea în fața legii și a unor valori ca eficiență, eficacitate, economicitate.

Exercitarea responsabilă a actului de autoritate presupune angajament, respectarea legilor și a deontologie profesionale,



îndeplinirea sarcinilor, precum și acceptarea și suportarea consecințelor, atunci când cerințele anterioare nu sunt îndeplinite.

Legea nr. 571/2004 înțelege prin responsabilitate îndatorirea oricărei persoane care semnalează încălcări ale legii de a susține reclamația cu date sau indicii privind fapta săvârșită. Avertizorul este dator să dovedească numai deținerea unor probe sau indicii privind încălcarea legii, dovada existenței sau inexistenței faptei rămânând în sarcina organelor abilitate.

Acest principiu operează în strânsă legătura cu prezumția de nevinovăție care trebuie să existe în favoarea celui împotriva căruia se face sesizarea, până la demonstrarea vinovăției acestuia.

Orice avertizor de integritate trebuie să facă sesizarea cu bună-credință, convins fiind de veridicitatea celor semnalate, sesizările nereale și abuzive neintrând sub incidența prezentei legi. Persoana care face o astfel de sesizare poate fi ea însăși răspunzătoare pentru aceasta.

9. Nesanționare abuzivă

Conform acestuia nu pot fi sancționate persoanele care reclamă ori sesizează încălcări ale legii, direct sau indirect, prin aplicarea unei sancțiuni inechitabile și mai severe pentru alte abateri disciplinare.

Nesanționarea abuzivă trebuie corelată cu principiul bunei-credințe. Astfel trebuie avut în vedere și faptul că nu poate fi sancționată o persoană care face o avertizare în interes public, cu bună-credință, dar care ulterior cercetărilor se dovedește a fi nefondată. În această situație nu sunt admise nici sancționările



vingative de către persoana împotriva căreia s-a făcut sesizarea nefondată.

În cazul avertizării în interes public, nu sunt aplicabile normele deontologice sau profesionale de natură să împiedice avertizarea în interes public.

10. Bună conduită

Legea ocrotește și încurajază actul de avertizare câtă vreme acesta vizează ocrotirea unui interes public. Acesta trebuie să vizeze aspecte care privesc integritatea publică și buna administrare în scopul de a spori capacitatea administrativă și prestigiul entităților publice.

Rațiunea avertizării în interes public este aceea de a preveni și combate săvârșirea de fapte contrare legilor, codurilor de conduită sau principiilor de drept care guvernează buna administrare.

11. Echilibru

Nici o persoană nu poate invoca prezenta lege, pentru a solicita diminuarea sancțiunii administrative sau disciplinare pentru o faptă a sa mai gravă.

Principiul echilibrului impune ca pentru fiecare faptă să fie aplicată sancțiunea corespunzătoare, fără ca aceasta să fie supusă arbitrariului.

12. Bună credință

Buna-credință reprezintă încrederea avertizorului că fapta pe care o semnalează reprezintă o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor enunțate și că acea faptă a fost



săvârșită de persoana pe care avertizorul o indică. Totodată avertizarea trebuie să aibă ca scop ocrotirea unui interes public și doar în subsidiar a unui interes privat, în măsura în care fapta semnalată aduce atingere deopotrivă interesului public și celui privat.

Buna-credință este prezumată până la proba contrară.

Persoana care face o avertizare în aceste condiții este protejată de lege, aceasta putând solicita comisiei de disciplină sau organismului similar care o cercetează disciplinar ca urmare a unui act de avertizare să invite presa și un reprezentant al sindicatului sau al asociației profesionale. De asemenea instanța poate dispune anularea sancțiunii dacă a fost aplicată ca urmare a unei avertizări în interes public, făcută cu bună-credință.

Deci buna credință protejează persoanele de delațiune și autoritatea de abuz de drept și instabilitate.

4. Sfera de aplicare a legii

A. Entitățile publice

Din analiza reglementării interne în vigoare rezultă că noțiunea de entitate publică are două componente majore:

1. Cea determinată de tipul de atribuții consacrat prin lege: autorități și instituții publice



Parlamentul, Administrația Prezidențială, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, alte autorități publice, instituțiile publice autonome, precum și instituțiile din subordinea acestora, indiferent de modul de finanțare a acestora

2. Cea determinată de implicarea banilor publici în desfășurarea activității: sursele bugetare, bunurile gestionate, serviciile concesionate în regim de monopol

a) entitățile ai căror conducători sunt ordonatori principali de credite

Ministere, Organele de specialitate ale administrației publice centrale, Instituțiilor publice autonome

b) entitățile ai căror conducători sunt ordonatori secundari sau terțieri de credite: instituțiilor publice cu personalitate juridică din subordinea ordonatorilor principali de credite

- ordonatori secundari: Casele de Asigurări de Sănătate Județene
- ordonatori terțieri: Agențiile Teritoriale pentru Ocuparea Forței de Muncă

c) Persoanele de drept privat care aparțin statului sau la care statul e asociat în participațiune:

- Societăți Naționale: Societatea Română de Radiodifuziune
- Companii Naționale: Compania Națională Poșta Română
- Regii Autonome de interes național: Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat”
- Regii Autonome de interes local: Regia Autonomă de Transport Constanța
- Societăți Comerciale cu Capital Majoritar de Stat: S.C. RULMENTUL SA Brasov



d) Alte unități bugetare: spitale, biblioteci publice, cantine sociale, școli, licee și universități de stat

B. Categoriile de personal

Pornind de la aceste considerente se pot stabili categoriile de personal care intră sub incidența Legii nr. 571/2004. Astfel, personalul entităților publice este format din:

- **funcționari publici**, care sunt persoane investite, prin numire într-o funcție publică din structura unei autorități sau instituții publice, cu prerogative în realizarea competenței acestora, în regim de putere publică, având ca scop realizarea unui interes public.
- **personal contractual** conform Codului Muncii. Pentru această categorie de personal nu are importanță nivelul de studii. Poate fi atât un director al unei instituții deconcentrate – Inspectoratul Școlar, cât și o casieră sau o bucătăreasă de la cantina socială.
- **Personal care își desfășoară activitatea în baza unor statute speciale** medicii, profesorii, polițiștii, grefierii instanțelor, preoții, etc.

Codul Penal din 16/04/1997, cu modificările ulterioare, asimilează noțiunii de funcționar public ambele categorii de personal, definindu-l ca fiind orice persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei entități publice.



Exemplul 1: O persoană angajată dintr-un spital este avertizor de integritate dacă semnalează acordarea de asistență medicală preferențial sau fără înscrierea pacientului în registre. Un pacient din același spital nu este avertizor de integritate chiar dacă semnalează același lucru.

Exemplul 2: O persoană membră în comisa de disciplină care relatează ce s-a discutat și descrie public abaterea unui funcționar cercetat și sancționat corect de comisia de disciplină nu este avertizor de integritate. Un membru al unei comisii de licitații care semnalează un tratament preferențial este însă un avertizor de integritate.

5. Faptele care pot constitui subiectul unei avertizări de integritate

A. infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție, infracțiunile de fals și infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul;

1. Infracțiuni de corupție

a. Luarea/ darea de mită (Codul Penal, art. 254 și 255)

Luarea de mită (art.254 Cod Penal) este fapta **funcționarului** care pretinde ori primește bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase sau nu o respinge, în scopul de a îndeplini, a nu îndeplini ori a întârzia îndeplinirea unui act



privitor la îndatoririle sale de serviciu sau în scopul de a face un act contrar acestor îndatoriri.

Condițiile ce se cer îndeplinite pentru existența infracțiunii de luare de mită:

- pretinderea, primirea, acceptarea, nerespingerea promisiunii trebuie să aibă ca obiect bani sau alte foloase (folos patrimonial sau un avantaj nepatrimonial).
- banii sau alte foloase să nu fie datorăți în mod legal funcționarului sau unității, unde acesta își îndeplinește îndatoririle de serviciu.
- acțiunea de pretindere, acceptare ori primire sau inacțiunea de nerespingere a promisiunii, să aibă loc înainte sau să fie concomitentă neîndeplinirii ori întârzierii efectuării unui act, ce intră în sfera atribuțiilor de serviciu ale funcționarului mituit.(există luare de mită și în situația în care acceptarea are loc înainte de efectuarea actului, iar primirea efectivă după efectuarea unui asemenea act).
- actul să facă parte din sfera atribuțiilor de serviciu ale funcționarului

ATENȚIE	Dacă în momentul săvârșirii acțiunii, făptuitorul nu avea ca îndatorire de serviciu îndeplinirea acelu act, dar lasă să se creadă acest lucru, atunci va fi săvârșită infracțiunea de înșelăciune (art.. 215 Cod Penal).
----------------	--

Darea de mită (art.255 Cod Penal) este aceeași faptă privită în oglindă și este reprezentată de promisiunea, oferirea sau darea de bani ori alte foloase unui funcționar de către o persoană pentru satisfacerea nelegală a unui interes.

Condițiile ce se cer îndeplinite pentru existența infracțiunii de dare de mită:



- promisiunea, oferirea sau darea să aibă ca obiect bani, bunuri sau alte foloase.
- banii sau foloasele primite, oferite sau date să fie necuvenite, să nu fie datorati în mod legal funcționarului sau unității, din care acesta face parte.

ATENȚIE	<p>Promisiunea, oferirea sau darea de bani sau alte foloase trebuie să aibă loc înainte ca funcționarul să îndeplinească sau să nu îndeplinească un act sau cel mai târziu, în timpul îndeplinirii acelu act.</p> <p>Dacă infracțiunea s-a realizat în forma promisiunii sau oferirii, darea efectivă de bani sau alte foloase, remiterea acestora se poate face și după ce funcționarul a îndeplinit sau nu a îndeplinit atribuțiile de serviciu, a întârziat îndeplinirea acestora sau a făcut un act contrar îndatoririlor de serviciu.</p> <p>Actul în vederea căruia se dă mită poate fi unul licit sau ilicit.</p>
----------------	--

Nu va exista infracțiune, când funcționarul căruia i s-a oferit o sumă de bani, nu avea competența de a efectua actul în vederea căruia mituitorul a comis fapta.

Aceasta sunt cele mai cunoscute infracțiuni de corupție cunoscute în societatea românească. În cadrul acestor infracțiuni sunt oferți și primiți bani, obiecte sau alte “stimulente” pentru realizarea, urgentarea sau simplificarea unor acte, proceduri etc

b. Primirea de foloase necuvenite Codul Penal art. 256

Primirea de foloase necuvenite este definită drept primirea de către un funcționar, direct sau indirect, de bani ori alte foloase,



după ce a îndeplinit un act, în virtutea funcției sale și la care era obligat în temeiul acesteia.

Aceasta este infracțiunea prin care se sancționează așa numitele “atenții”: cadouri, sacoșe cu diverse produse, plicuri cu bani strecurate printre foi etc.

EXEMPLU	Dacă un funcționar constată îndeplinirea condițiilor legale și acordă corect un aviz de mediu pentru o construcție acceptând apoi o sumă de bani sau un cadou drept “mulțumire”, el se face vinovat de corupție prin primirea de foloase necuvenite.
----------------	--

Condiții ce se cer îndeplinite pentru existența infracțiunii de primire de foloase necuvenite:

- banii, bunurile sau foloasele primite de funcționar *să fie necuvenite*, să aibă caracter de recunoștință pentru îndeplinirea unui act determinat.
- banii, bunurile sau alte foloase *să fie remise funcționarului după ce acesta a îndeplinit un act conform atribuțiilor sale de serviciu.*
- *să nu existe între ei o înțelegere prealabilă*

ATENȚIE	Dacă a avut loc o înțelegere prealabilă, prin care i s-a promis această "atenție", atunci ne aflăm în situația luării de mită , în modalitatea acceptării sau a nerespingerii promisiunii aceluia pachet de cafea.
----------------	---

- *faptul să fie unul licit, funcționarul îndeplinindu-și atribuțiile în mod corect*

ATENȚIE	Dacă funcționarul și-a încălcat atribuțiile de serviciu și după aceea primește bani de la o persoană favorizată
----------------	---



	prin îndeplinirea aceluși act, atunci este vorba de abuz în serviciu contra intereselor persoanei (art. 246 Cod Penal, dacă sunt îndeplinite elementele constitutive ale infracțiunii).
--	---

Este același lucru și atunci când funcționarul îndeplinește un act conform atribuțiilor de serviciu și în virtutea funcției sale și, după aceea, îl obligă pe beneficiarul actului să-i remită bani, bunuri sau alte foloase cu titlu de retribuție (nu contează dacă acesta din urmă i le dă sau nu).

Dacă *bani au fost primiți înainte de efectuarea actelor*, atunci este vorba despre infracțiunea de luare de mită (art. 254 Cod Penal); la fel și atunci *când înțelegerea are loc înainte de întocmirea actului*, iar remiterea efectivă a avut loc după efectuarea aceluși act.

Persoana, care a dat foloasele necuvenite nu se pedepsește, deoarece fapta sa nu este incriminată de lege ca infracțiune.

c. Traficul de influență și cumpărarea de influență - (Codul Penal, art. 257 și Legea 161/2003, art. 6¹)

Aceasta este infracțiunea prin care se pretind bani sau alte foloase de la o persoană fizică sau juridică de către o altă persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar pentru a-l determina să facă ori să nu facă un act ce intră în atribuțiile sale de serviciu.

Infracțiunea de trafic de influență există chiar dacă persoana în cauză nu are în realitate influența pe care o pretinde. Infracțiunea se socotește săvârșită în momentul în care persoana care pretinde că are sau chiar are influență primește sau pretinde bani, influență sau alte foloase, sau acceptă promisiuni, daruri în scopul declarat de a



determina un anumit comportament profesional din partea funcționarului.

Dacă inițiativa comiterii traficului de influență o are cumpărătorul de influență, pentru existența infracțiunii se cere ca subiectul activ să fi primit efectiv banii sau bunurile, să fi acceptat promisiunile făcute de cumpărătorul de influență cu privire la bani, bunuri sau la alte foloase.

Dacă inițiativa pornește de la traficant, pretinderea este suficientă pentru existența infracțiunii.

Cerințe ce se cer îndeplinite pentru existența infracțiunii de trafic de influență:

- făptuitorul *trebuie să aibă influență sau să lase să se creadă că are influență* (a avea influență înseamnă a fi în relație de prietenie, a se bucura în mod real de încrederea aceluia funcționar, iar a lăsa să se creadă că are influență înseamnă a crea cumpărătorului de influență, falsa impresie că se bucură de trecere în fața aceluia funcționar); important este ca influența făptuitorului să fi constituit pentru persoana interesată motivul determinant al tranzacției.
- *făptuitorul să promită intervenția sa pe lângă un funcționar public* (instituția publică din care face parte funcționarul să aibă competența de a efectua actul în vederea căruia se exercită influența, iar funcționarul public să aibă competența funcțională de a îndeplini actul solicitat).
- acțiunea ce constituie elementul material al infracțiunii să fie realizată mai înainte ca funcționarul pe lângă care s-a promis că se va interveni, să fi îndeplinit actul care îl interesează. Pe cumpărătorul de influență, sau cel târziu în timpul îndeplinirii acestuia.

ATENȚIE	Dacă funcționarul nu are această calitate sau nu are în competență îndeplinirea actului care îl interesează pe cumpărătorul de influență, atunci este vorba despre
----------------	--



	<p>infracțiunea de înșelăciune (art. 215 Cod Penal).</p> <p>Dacă funcționarul nu este competent să îndeplinească acel act sau instituția nu este competentă, atunci este vorba de infracțiunea de înșelăciune (art. 215 Cod Penal).</p> <p>Dacă făptuitorul cunoștea, în momentul când s-a prevalat de influență, că funcționarul îndeplinise acel act, atunci este vorba despre infracțiunea de înșelăciune (art. 215 Cod Penal).</p> <p>Tot înșelăciune este și în cazul în care traficanțul pretinde că are influență în legătură cu unele activități, ce intră în sfera atribuțiilor altor organe, aspect cunoscut de el.</p>
--	---

Prin art. 6¹ din Legea nr. 78/2000 s-a incriminat și fapta de **cumpărare de influență** care constă în fapta unei persoane de a oferi bani sau alte avantaje în schimbul promisiunii unei persoane de a își trafica influența. Legiuitorul a vrut să îl pedepsească penal și pe cel care dă bani ca în cazul dării de mită.

Legislația prevede că banii, valorile sau orice alte bunuri care au făcut obiectul infracțiunilor menționate în acest capitol se confiscă, iar dacă acestea nu se găsesc, făptuitorul (în cazul în care este condamnat) este obligat la plata echivalentului lor în bani.

2. infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție

a) stabilirea, cu intenție, a unei valori diminuate, față de valoarea comercială reală, a bunurilor aparținând agenților economici la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar,



comisă în cadrul acțiunii de privatizare sau cu ocazia unei tranzacții comerciale, ori a bunurilor aparținând autorităților publice sau instituțiilor publice, în cadrul unei acțiuni de vânzare a acestora, săvârșită de cei care au atribuții de conducere, de administrare sau de gestionare;

b) acordarea de subvenții cu încălcarea legii, neurmărirea, conform legii, a destinațiilor subvențiilor;

c) utilizarea subvențiilor în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate, precum și utilizarea în alte scopuri a creditelor garantate din fonduri publice sau care urmează să fie rambursate din fonduri publice.

d) Fapta persoanei care, în virtutea funcției, a atribuției ori a însărcinării primite, are sarcina de a supraveghea, de a controla sau de a lichida un agent economic privat, de a îndeplini pentru acesta vreo însărcinare, de a intermedia sau de a înlesni efectuarea unor operațiuni comerciale sau financiare de către agentul economic privat ori de a participa cu capital la un asemenea agent economic, dacă fapta este de natură a-i aduce direct sau indirect foloase necuvenite.

e) dacă sunt săvârșite în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de bani, bunuri ori alte foloase necuvenite

- efectuarea de operațiuni financiare, ca acte de comerț, incompatibile cu funcția, atribuția sau însărcinarea pe care o îndeplinește o persoană ori încheierea de tranzacții financiare, utilizând informațiile obținute în virtutea funcției, atribuției sau însărcinării sale;

- folosirea, în orice mod, direct sau indirect, de informații ce nu sunt destinate publicității ori permiterea accesului unor persoane neautorizate la aceste informații.

f) Fapta persoanei care îndeplinește o funcție de conducere într-un partid, într-un sindicat sau patronat ori în cadrul unei persoane juridice



fără scop patrimonial, de a folosi influența ori autoritatea sa în scopul obținerii pentru sine ori pentru altul de bani, bunuri sau alte foloase necuvenite.

g) Infrațiunea de șantaj, în care este implicată o persoană care:

- exercită o funcție publică, indiferent de modul în care a fost investită, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice;
- îndeplinește, permanent sau temporar, potrivit legii, o funcție sau o însărcinare, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le poate influența, în cadrul serviciilor publice, regiilor autonome, societăților comerciale, companiilor naționale, societăților naționale, unităților cooperatiste sau al altor agenți economici;
- exercită atribuții de control, potrivit legii;
- acordă asistență specializată unităților prevăzute la lit. a) și b), în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența;
- indiferent de calitatea sa, realizează, controlează sau acordă asistență specializată, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, cu privire la: operațiuni care antrenează circulația de capital, operațiuni de bancă, de schimb valutar sau de credit, operațiuni de plasament, în burse, în asigurări, în plasament mutual ori privitor la conturile bancare și cele asimilate acestora, tranzacții comerciale interne și internaționale;
- deține o funcție de conducere într-un partid sau într-o formațiune politică, într-un sindicat, într-o organizație patronală ori într-o asociație fără scop lucrativ sau fundație;

h) Abuzul în serviciu

Legea nr. 521/2004 privind modificarea și completarea Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție a inclus în rândul infrațiunilor de corupție și faptele de abuz în serviciu contra intereselor publice, abuz în serviciu contra



intereselor persoanelor și abuz în serviciu prin îngrădirea unor drepturi, dacă funcționarul public a obținut pentru sine sau pentru altul un avantaj patrimonial sau nepatrimonial.

Intenția legiuitorului a fost aceea de a reduce abuzurile, soldate până acum, în cel mai bun caz, doar cu desființarea actelor întocmite și de a pune accentul pe sancționarea drastică a faptelor de abuz contra intereselor persoanei.

– **Abuzul în serviciu contra intereselor persoanei** (art. 246 din Codul Penal) este fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, cu știință, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta produce o vătămare intereselor legale ale unui persoane.

– **Abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi** (art. 247 din Codul Penal) este fapta funcționarului public care îngrădește folosința sau exercițiul drepturilor unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe temei de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, gen, orientare sexuală, opinie, apartenență politică, convingeri, avere, origine socială, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.

– **Abuzul în serviciu contra intereselor publice** (art. 248 din Codul Penal) constă în fapta funcționarului public, care, în exercițiul atribuțiilor sale de serviciu, cu știință, nu îndeplinește un act ori îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o tulburare însemnată bunului mers al unui organ sau al unei instituții de stat ori al unei alte unități publice sau o pagubă patrimoniului acesteia.

Modalități juridice:

- îndeplinirea în mod defectuos a unui act privitor la datoriile de serviciu - îndeplinirea lui în alte condiții, împrejurări, modalități, termene decât cele reglementate de lege.



- neîndeplinirea unui act, în exercițiul atribuțiilor sale de serviciu - omisiunea din partea făptuitorului, rămânerea în pasivitate, neefectuarea unui act, pe care el era obligat
- să-l îndeplinească în virtutea îndatoririlor de serviciu.

ATENȚIE	<ul style="list-style-type: none"> • Abuzul în serviciu contra intereselor publice, săvârșit în realizarea scopului urmărit printr-o infracțiune prevăzută secțiunile II și III din Legea 78/2000 se asimilează de lege cu faptele de corupție și se sancționează ca atare. • Pentru ca abuzul în serviciu să poată fi asimilat infracțiunilor de corupție, este strict necesar să fie săvârșit cu intenția sau prin modalitățile descrise în legea 78/2000, în caz contrar nu poate fi vorba de o infracțiune de corupție, ci eventual de concurs de infracțiuni cu o faptă de corupție.
----------------	---

3. Infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție

- a) tănuirea bunurilor provenite din săvârșirea unei infracțiuni prevăzute în secțiunile A și B, precum și favorizarea persoanelor care au comis o astfel de infracțiune;
- b) asocierea în vederea săvârșirii unei infracțiuni prevăzute în secțiunile A și B sau la punctul 1 din prezenta secțiune;
- c) falsul și uzul de fals săvârșite în scopul de a ascunde comiterea uneia dintre infracțiunile prevăzute în secțiunile A și B sau săvârșite în realizarea scopului urmărit printr-o asemenea infracțiune;
- d) abuzul în serviciu contra intereselor publice, abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor și abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi, săvârșite în realizarea scopului urmărit, printr-o infracțiune prevăzută în secțiunile A și B;



- e) șantajul, săvârșit în legătură cu infracțiunile prevăzute în secțiunile A și B;
- f) infracțiunile de spălare a banilor, atunci când banii, bunurile sau alte valori provin din săvârșirea unei infracțiuni prevăzute în secțiunile A și B;
- g) contrabanda cu bunuri provenite din săvârșirea unei infracțiuni prevăzute în secțiunile A și B sau săvârșită în realizarea scopului urmărit printr-o asemenea infracțiune;
- h) infracțiunile de evaziune fiscală, săvârșite în legătură cu infracțiunile prevăzute în secțiunile A și B;
- i) infracțiunea de bancrută frauduloasă și celelalte infracțiuni prevăzute în Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, săvârșite în legătură cu infracțiunile prevăzute în secțiunile A și B;
- j) traficul de droguri, traficul de substanțe toxice și nerespectarea regimului armelor de foc și al munițiilor, săvârșite în legătură cu o infracțiune prevăzută în secțiunile A și B;
- k) infracțiunile de trafic de persoane, săvârșite în legătură cu o infracțiune prevăzută în secțiunile A și B;
- l) infracțiunea prevăzută în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 159/2001 pentru prevenirea și combaterea utilizării sistemului financiar-bancar în scopul finanțării de acte de terorism, săvârșită în legătură cu o infracțiune prevăzută în secțiunile A și B.

4. infracțiunile de fals și infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul;

B. infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene;



- 1.** Folosirea sau prezentarea de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat obținerea pe nedrept de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor
- 2.** Omisiunea de a furniza, cu știință, datele cerute potrivit legii pentru obținerea de fonduri din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor, dacă fapta are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri.
- 3.** Schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației fondurilor obținute din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor
- 4.** Schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației unui folos legal obținut, dacă fapta are ca rezultat diminuarea ilegală a resurselor din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor
- 5.** Folosirea sau prezentarea de documente ori declarații false, inexacte sau incomplete, care are ca rezultat diminuarea ilegală a resurselor din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor
- 6.** Omisiunea de a furniza, cu știință, datele cerute potrivit legii, dacă fapta are ca rezultat diminuarea ilegală a resurselor din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele administrate de acestea ori în numele lor.
- 7.** Încălcarea din culpă, de către director, administrator sau persoana cu atribuții de decizie sau de control în cadrul unui agent economic, a unei îndatoriri de serviciu, prin neîndeplinirea acesteia sau prin îndeplinirea ei defectuoasă, dacă a avut ca rezultat săvârșirea uneia dintre infracțiunile enumerate anterior sau săvârșirea unei infracțiuni de corupție ori de spălare a banilor în legătură cu fondurile



Comunităților Europene, de către o persoană care se află în subordinea sa și care a acționat în numele acelui agent economic.

C. practici sau tratamente preferențiale ori discriminatorii în exercitarea atribuțiilor unităților publice

Practicile preferențiale sau discriminatorii nu sunt definite legal în lege dar se face apel la întreaga legislație privind discriminarea sau practicile neconcurențiale.

În situația în care un avertizor dorește să semnaleze existența unor asemenea practici el trebuie doar să invoce procedurile administrative, să evedențieze derapajele și să se asigure aceste derapaje nu sunt constante ca o proastă practică ci ele au legătură directă cu petentul.

Ca apărător al integrității publice, avertizorul nu trebuie să întocmească întreaga disertație juridică a faptei, însă este necesar să facă trimitere la regulamentele instituției și la practica curentă.

D. încălcarea prevederilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese;

Rolul reglementării conflictului de interese este de a preveni situațiile în care funcționari publici sau demnitari ar fi înclinați în mod natural să slujească în primul rând sau predominant interesul



personal, datorită existenței unei împrejurări care le-ar aduce acestora, rudelor, prietenilor sau asociațiilor lor un anumit avantaj. Aceste situații includ și împrejurările în care existența unor obligații ale funcționarilor sau demnitarilor față de orice terț ar putea afecta imparțialitatea deciziilor sale. Așadar, importanța lor este data de faptul că simpla lor existență prezintă un potențial pericol de corupție.

Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

În timp ce conflictul de interese este acoperitor pentru o multitudine de situații în care decidentul are competența legală de a realiza un anumit act dar datorită unei situații/circumstanțe personale și temporare nu poate fi obiectiv, interdicțiile și incompatibilitățile instituite sunt expres prevăzute de lege, permanente și trebuie să fie interpretate foarte strict. Doar acele situații specifice și nu altele sunt interdicții, respectiv incompatibilități. Ele au fost reglementate pentru a se evita sau a se reduce riscul de conflict de interese între atribuțiile unei persoane.

Legea nr. 278/2006, care modifică actualul Cod penal în vigoare, introduce în art. 253¹ infracțiunea de conflict de interese, pe care o definește ca fiind fapta funcționarului public care, în exercițiul atribuțiilor de serviciu, îndeplinește un act ori particip la luarea unei decizii prin care s-a realizat, direct sau indirect, un folos material pentru sine, soțul sau, o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv, sau pentru o alta persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de servicii sau foloase de orice natură.

Important!	Dispozițiile privind conflictul de interese nu se aplica în
-------------------	---



	cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative.
--	--

E. Alte situații prevăzute de lege

1. folosirea abuzivă a resurselor materiale sau umane;
2. partizanatul politic în exercitarea prerogativelor postului, cu excepția persoanelor alese sau numite politic;
3. încălcări ale legii în privința accesului la informații și a transparenței decizionale;
4. încălcarea prevederilor legale privind achizițiile publice și finanțările nerambursabile;
5. incompetența sau neglijența în serviciu;
6. evaluări neobiective ale personalului în procesul de recrutare, selectare, promovare, retrogradare și eliberare din funcție;
7. încălcări ale procedurilor administrative sau stabilirea unor proceduri interne cu nerespectarea legii;
8. emiterea de acte administrative sau de altă natură care servesc interese de grup sau clientelare;
9. administrarea defectuoasă sau frauduloasă a patrimoniului public și privat al unităților publice;
10. încălcarea altor dispoziții legale care impun respectarea principiului buneii administrări și cel al ocrotirii interesului public.

Deși nu este clar definit care dintre prevederile legale reprezintă în același timp și o proastă administrare⁷, printr-o decizie a

⁷ Art 41 din Carta UE a Drepturilor Fundamentale adoptată la Nisa în 2000, este intitulat “dreptul la bună administrare” și stipulează că orice persoană are dreptul de a avea propriile afaceri tratate de o manieră imparțială, onestă și într-un interval de timp rezonabil de către instituțiile UE. Este menționată obligația administrației de a justifica deciziile sale și de a



Parlamentului European, referitoare la procedura Mediatorului European (*în sistemul instituțional românesc echivalentul Madiatorului European este Avocatul Poporului*) au fost evidențiate șapte cauze posibile ale unei proaste administrări:

- a. lipsa de transparență,
- b. întârziere nejustificată,
- c. discriminare,
- d. abuz în serviciu (forma administrativă de depășire a competenței nu cea penală),
- e. nerespectarea procedurilor,
- f. eroarea legala/judiciară,
- g. neglijența în serviciu (proastă funcționare ori incompetență)

Astfel de fapte nu sunt infracțiuni de corupție și în general un act de proastă administrare nu trebuie considerat drept corupție. Este important însă de reținut că astfel de acte pot fi generate sau pot genera fapte de corupție, dacă în spatele unei aparente “proaste administrări” se află un mobil (sume de bani, foloase, influență etc).

6. Modalități legale de protecție

Legea nr. 571/2004 prevede că sesizarea în interes public poate fi făcută alternativ sau cumulativ uneia din următoarele entități:

- a. organelor judiciare;
- b. organelor însărcinate cu constatarea și cercetarea conflictelor de interese și a incompatibilităților;
- c. comisiilor parlamentare;

repara orice prejudiciu cauzat de instituția respectivă sau de funcționarii săi în exercițiul funcțiunii.



- d. mass-media;
- e. organizațiilor profesionale, sindicale sau patronale;
- f. organizațiilor neguvernamentale
- g. șefului ierarhic al persoanei care a încălcat prevederile legale;
- h. conducătorului entității publice din care face parte persoana care a încălcat prevederile legale, sau în care se semnalează practica ilegală, chiar dacă nu se poate identifica exact făptuitorul;
- i. comisiilor de disciplină sau altor organisme similare din cadrul entității publice din care face parte persoana care a încălcat lege.

Modalitățile legale de protecție sunt stabilite pe două paliere procedurale și pe două realități juridice ale garantării împotriva persecuțiilor.

A. Palierul administrativ

IMPORTANT	În cazul în care sesizarea a fost adresată conducătorului autorității sau instituției publice ori conducătorului compartimentului în care își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă este sesizată, acesta are obligația să o transmită de îndată comisiei de disciplină competente. Sesizarea se depune de către persoana care a primit-o, la secretarul comisiei de disciplină, care are obligația să o înregistreze și să o prezinte președintelui comisiei de disciplină în termen de maximum două zile de la data înregistrării.
------------------	---



Are ca elemente de bază imposibilitatea cercetării disciplinare a avertizorului pentru fapta de avertizare de integritate, pornind de la următoarele ipoteze de lucru:

➤ În cazul în care se începe procedura disciplinară avertizorul trebuie să își declare calitatea pentru că legea nu impune drepturi pe care persoana nu le invocă și pentru ca dreptul trebuie opus autorității pentru ca legea să poată acționa.

➤ În cazul în care Comisia de disciplină persistă considerând că este folosirea fără drept a unor privilegii atunci legea impune procedură deschisă și transparentă, precum și răstoarnă sarcina probei prin prezumția dată avertizorului de a fi de bună credință.

➤ avertizorii în interes public beneficiază de **prezumția de bună credință**, până la proba contrară;

➤ la cererea avertizorului cercetat disciplinar ca urmare a unui act de avertizare, ședințele comisiei de disciplină pot fi publice;

➤ avertizorul cercetat disciplinar poate participa la cercetarea administrativă personal sau poate fi asistat ori reprezentat de avocați;

➤ la cererea avertizorului cercetat disciplinar ca urmare a unui act de avertizare, comisiile de disciplină sau alte organisme similare din cadrul autorităților publice, instituțiilor publice sau altor unități au obligația de a invita presa și un reprezentant al sindicatului sau al asociației profesionale. Anunțul trebuie făcut prin comunicat pe pagina de internet a autorității, instituției publice sau a unității bugetare cu cel puțin 3 zile lucrătoare înaintea ședinței, sub **sanctiunea nulității raportului și a sancțiunii disciplinare aplicate**;

➤ în situația în care cel reclamat prin avertizarea în interes public este șef ierarhic, direct sau indirect, ori are atribuții de control, inspecție și evaluare a avertizorului, comisia de disciplină sau alt



organism similar trebuie să asigure protecția avertizorului, prin **ascunderea identității acestuia;**

➤ Funcționarului public a cărui faptă constituie obiectul sesizării i se comunică, sub sancțiunea nulității, o copie de pe sesizarea îndreptată împotriva sa.

➤ Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată se poate adresa Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, care, potrivit legii, are legitimare procesuală activă, și poate dispune efectuarea unui control asupra modului cum autoritățile sau instituțiile publice respectă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici.

ATENȚIE	În cazul în care comisia de disciplină are indicii că fapta săvârșită de funcționarul public poate fi considerată infracțiune, propune conducătorului autorității sau instituției publice, în cadrul căreia acesta își desfășoară activitatea, sesizarea organelor de cercetare penală. Conducătorul autorității sau instituției publice va sesiza de îndată organele de cercetare penală.
----------------	--

B. Palierul judiciar

Este reprezentat de instanța de contencios sau litigii de muncă și are ca elemente de bază următoarele ipoteze de lucru:

➤ Sarcina probei privind reaua credință rămâne a instituției și nu a avertizorului.

➤ În cazul în care se constată că avertizorul a fost sancționat pentru actul de avertizare va constata nulitatea absolută a sancțiunii numai pe baza constatării calității de avertizor de integritate, fără a



intra pe dezbateră fondului faptei sesizate, care poate face obiectul unui alt litigiu.

➤ In cazul în care instanța constată că persoana sancționată este avertizor de integritate va verifică din oficiu practica sancționatorie în cazul în care persoana a fost sancționată pentru altă faptă ulterioară avertizării, pentru a se asigura ca nu este cazul unei sancționări indirecte și disproporționate.

ATENȚIE!	Legea prezumă existența avertizorului de integritate urmând a fi verificate îndeplinirea condițiilor. De asemenea legea prezumă buna credință în procedura disciplinară iar în cea contencioasă sarcina probei revine cui tăgăduie calitatea avertizorului.
-----------------	---

Dacă avertizarea în interes public se referă la infracțiuni de corupție, infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție, infracțiuni în legătură directă cu infracțiuni de corupție, infracțiuni de fals și infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul, și infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene , se vor aplica din oficiu prevederile art. 12 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor.



V. Glosar de termeni

- *funcționar public* - persoana numită într-o funcție publică în condițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici;
- *personal contractual ori angajat contractual* - persoana numită într-o funcție în autoritățile și instituțiile publice în condițiile Legii nr. 53/2003, cu modificările ulterioare;
- *funcție publică* - ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale
- *funcție* - ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în fișa postului;
- *interes public* - acel interes care implică garantarea și respectarea de către instituțiile și autoritățile publice a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor, recunoscute de Constituție, legislația internă și tratatele internaționale la care România este parte, precum și îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, cu respectarea principiilor eficienței, eficacității și economicității cheltuirii resurselor;
- *interes personal* - orice avantaj material sau de altă natură, urmărit ori obținut, în mod direct sau indirect, pentru sine ori pentru alții, de către personal prin folosirea reputației, influenței, facilităților, relațiilor, informațiilor la care are acces, ca urmare a exercitării atribuțiilor funcției;
- *conflict de interese* - acea situație sau împrejurare în care interesul personal, direct ori indirect, al personalului contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției deținute;
- *informație de interes public* - orice informație care privește activitățile sau care rezultă din activitățile unei autorități publice ori instituții publice, indiferent de suportul ei;



- *informație cu privire la date personale* - orice informație privind o persoană identificată sau identificabilă.
- *program operațional* - document prezentat de un Stat Membru și adoptat de Comisie, care definește o strategie de dezvoltare în conformitate cu un ansamblu coerent de priorități, pentru a cărui realizare se face apel la un Fond sau în cadrul obiectivului de convergență, la Fondul de Coeziune și la FEDR;
- *axă prioritară* - una dintre prioritățile strategiei dintr-un program operațional constând într-un grup de operațiuni corelate și care au obiective specifice măsurabile;
- *operațiune* - un proiect sau un grup de proiecte selecționat de către Autoritatea de Management a programului operațional în cauză sau sub responsabilitatea acesteia, în conformitate cu criteriile stabilite de comitetul de monitorizare și implementat de unul sau mai mulți beneficiari, care permite atingerea obiectivelor axei prioritare la care se referă;
- *beneficiar* - un operator, un organism sau o întreprindere, din domeniul public sau privat, responsabil pentru inițierea sau pentru inițierea și implementarea operațiunilor. În contextul schemelor de ajutor în temeiul Articolului 87 din Tratat, beneficiarii sunt întreprinderile publice sau private, care realizează un proiect individual și primesc ajutor public;
- *cheltuială publică* - orice participare publică la finanțarea operațiunii, provenită din bugetul statului, al autorităților regionale sau locale, din cheltuielile Comunităților Europene legate de Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune și orice altă cheltuială similară. Orice contribuție la finanțarea operațiunilor, provenită din bugetul organismelor de drept public sau RO 15/78 al asociațiilor formate de una sau mai multe autorități regionale sau locale sau de organisme de drept public, care acționează în conformitate cu Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii¹ vor fi privite ca și cheltuială similară;



- *organism intermediar* - orice organism sau serviciu public sau privat, care acționează sub responsabilitatea unei Autorități de Management sau de Certificare și care îndeplinește atribuțiile unei astfel de Autorități față de beneficiarii care implementează operațiunile;
- *neregularitate* - orice încălcare a unei prevederi a dreptului comunitar, care rezultă dintr-un act sau dintr-o omisiune a unui operator economic, care are sau ar putea avea efectul de a prejudicia bugetul general al Uniunii Europene, prin imputarea unei cheltuieli necorespunzătoare bugetului general.



VI. Breviar legislativ

Legislație generală privind gestionarea asistenței comunitare nerambursabile

- H.G. nr. 497 din 01/04/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale
- H.G. nr. 1179 din 29/07/2004 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 497/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale
- H.G. nr. 2001 din 16/11/2004 pentru modificarea art. 18 din Hotărârea Guvernului nr. 497/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale
- H.G. nr. 128 din 29/01/2006 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 497/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale
- H.G. nr. 577 din 13/06/2007 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 497/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale
- Legea nr. 315 din 28/06/2004 privind dezvoltarea regională în România
- H.G. nr. 1115 din 15/07/2004 privind elaborarea în parteneriat a Planului Național de Dezvoltare



- H.G. nr. 1200 din 29/07/2004 pentru constituirea, organizarea și funcționarea Comitetului național de coordonare a procesului de pregătire pentru gestionarea instrumentelor structurale
- H.G. nr. 386 din 25/04/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei și Finanțelor
- H.G. nr. 759 din 11/07/2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale

Legislație în domeniul achizițiilor publice

- O.U.G. nr. 34 din 19/04/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- Legea nr. 337 din 17/07/2006 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- Legea nr. 128 din 05/05/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- H.G. nr. 925 din 19/07/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- H.G. nr. 1337 din 27/09/2006 privind completarea Hotărârii Guvernului nr. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii



- H.G. nr. 71 din 24/01/2007 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- Ordinul ANRMAP nr. 155 din 02/10/2006 privind aprobarea Ghidului pentru atribuirea contractelor de achiziție publică
- Ordinul ANRMAP nr. 183 din 03/11/2006 privind aplicarea dispozițiilor referitoare la contractul de publicitate media
- H.G. nr. 1660 din 22/11/2006 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică prin mijloace electronice din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii
- H.G. nr. 525 din 30/05/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
- H.G. nr. 782 din 14 iunie 2006 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor
- O.U.G. nr. 74 din 29/06/2005 privind înființarea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
- Legea nr. 111 din 27/04/2006 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 74/2005 privind înființarea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
- O.U.G. nr. 30 din 12/04/2006 privind funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică



- Legea nr. 228 din 04/07/2007 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 30/2006 privind funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică
- H.G. nr. 942 din 19/07/2006 pentru aprobarea Normelor de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 30/2006 privind funcția de verificare a aspectelor procedurale aferente procesului de atribuire a contractelor de achiziție publică
- Ordinul M.F.P nr. 175 din 05/02/2007 pentru aprobarea Manualului operațional pentru activitatea de observare și verificare a atribuirii contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii - modelul și conținutul formularelor și documentelor utilizate

Legislație în domeniul ajutorului de stat

- O.U.G. nr. 117 din 21/12/2006 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat
- Legea nr. 137 din 17/05/2007 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 117/2006 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat
- H.G. nr. 1164 din 26/09/2007 privind acordarea de ajutoare de minimis pentru dezvoltarea sau modernizarea întreprinderilor

Legislație în domeniul finanțelor publice

- Legea nr. 500 din 11/07/2002 privind finanțele publice
- Legea nr. 314 din 08/07/2003 pentru modificarea art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice
- H.G. nr. 1865 din 21/12/2006 pentru modificarea limitelor valorice privind competențele de aprobare a documentațiilor tehnico-economice ale obiectivelor de investiții noi



- Legea nr. 96 din 21/04/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor – modifică art. 61 din Legea 500/2002
- Legea nr. 273 din 29/06/2006 privind finanțele publice locale
- H.G. nr. 1213 din 06/09/2006 privind stabilirea procedurii-cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru anumite proiecte publice și private

Legislație privind cadrul financiar general pentru gestionarea asistenței comunitare nerambursabile alocate României

- O.G. nr. 29 din 31/01/2007 privind modul de alocare a instrumentelor structurale, a prefinanțării și a cofinanțării alocate de la bugetul de stat, inclusiv din Fondul național de dezvoltare, în bugetul instituțiilor implicate în gestionarea instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul convergență.
- Legea nr. 249 din 12/07/2007 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 29/2007 privind modul de alocare a instrumentelor structurale, a prefinanțării și a cofinanțării alocate de la bugetul de stat, inclusiv din Fondul național de dezvoltare, în bugetul instituțiilor implicate în gestionarea instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul convergență.
- Ordin MEF nr. 911 din 10/08/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 29/2007 privind modul de alocare a instrumentelor structurale, a prefinanțării și a cofinanțării alocate de la bugetul de stat, inclusiv din Fondul național de dezvoltare, în bugetul instituțiilor implicate în gestionarea instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul convergență, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 249/2007.

Legislație privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare



- O.G. nr. 79 din 28/08/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător
- Legea nr. 529 din 11/12/2003 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător
- O.G. nr. 94 din 26/08/2004 privind reglementarea unor măsuri financiare
- O.G. nr. 53 din 25/08/2005 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar și al contabilității publice
- O.G. nr. 12 din 31/01/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător
- Legea nr. 205 din 02/07/2007 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 12/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător
- H.G. nr. 1510 din 18/12/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător
- H.G. nr. 2396 din 21/12/2004 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.510/2003
- H.G. nr. 1358 din 27/09/2006 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.510/2003



Conține extrase din:

***Ghidul de integritate
În administrarea fondurilor structurale***

Ghid elaborat de Transparency International Romania în cadrul proiectului PHARE RO/2005/017/553.01.02/02/33 Crearea unei rețele naționale de ONG-uri cu scopul monitorizării integrității utilizării fondurilor structurale în România

***Avertizarea în interes public
Implementarea dispozițiilor privind protecția avertizorilor de integritate – Raport de monitorizare la nivelul administrației publice locale***

Ghid elaborat de Transparency International Romania în cadrul proiectului PHARE RO/2005/017/553.01.02/02/33 Creșterea capacității societății civile de a promova integritatea publică la nivelul administrației publice locale

***Ghid privind mijloacele legale de combatere
a faptelor de corupție în administrația publică***

Ghid elaborat de Transparency International Romania în cadrul proiectului PHARE RO/2004/016-772.01.05.03 Îmbunătășirea luptei împotriva corupției, pentru Ministerul Justiției

Ghid de Integritate și bune practici privind achizițiile publice

Ghid elaborat de Asociația Română pentru Transparență (Transparency International – Romania) în cadrul proiectului *Centrul de Asistență Anticorupție pentru Cetățeni* (Advocacy and Legal Advice Center).