

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A CONFLICTELOR DE INTERES ÎN REPUBLICA MOLDOVA

ION BULGAC

Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Abstract. There attempts made in Moldovan legislation to regulate conflicts of interest of civil servants, thus clear defining of "conflict of interest" situations bring avoided. Currently, the concept of conflict of interest has been regulated in Moldovan legislation as of early 2008, this situation being masked under different names such as: incompatibilities, restrictions, requirements, obligations, obstacles, conditions, requirements etc.

In order for conflict of interest system to be efficient it is necessary for the legislator to regulate this system for each of its category, taking into account the specifics, from central government structures and ending with local government structures.

Keywords: Civil servant, Conflict of interest, Corruptional behaviour, Personal interest.

INTRODUCERE

Trebuie de menționat faptul că în legislația Republicii Moldova s-au efectuat încercări de reglementare a conflictele de interes ale funcționarilor publici, însă s-a evitat definirea situațiilor de "conflicte de interes". În prezent, noțiunea de conflict de interes a găsit oglindire juridică în legislația Republicii Moldova. Pe parcurs aceste situații au fost mascate sub diferite denumiri: incompatibilități, restricții, exigențe, obligații, impedimente, condiții, cerințe etc.

Pentru eficiența regimului conflictului de interese este necesar ca legiuitorul să reglementeze acest regim pentru fiecare categorie în parte, ținând cont de specificul fiecăruia, pornind de la structurile administrației publice centrale și terminând cu structurile administrației publice locale. În această privință noua lege cu privire la conflictul de interese din păcate nu ține seama de doleanțele mai sus exprimate. Ne propunem să examinăm o serie de acte normative care reglementează direct situațiile de conflicte de interes, pentru a scoate în evidență lacunele exsistente în domeniul respectiv și să înaintăm o serie de recomandări în această privință.

MATERIAL ȘI METODE

Tema respectivă, s-a bucurat de atenția cercetătorilor, existând o serie întreagă de studii în domeniu, însă la nivel național, cunoaște o cercetare destul de restrânsă. Din aceste considerente vor fi prezentate cu preponderență abordări ale problemei din perspectiva legislației naționale (actele normative în domeniu și proiectele de lege) și internaționale (recomandări, ghiduri de îndrumare, etc). O pondere importantă în tratarea problemei date îi este acordată legislației naționale, și în special actelor normative recent adoptate, care perfect se înscriu în contextul reformei administrației publice centrale și respectiv în procesul de modernizare a acestui sistem. Pentru elucidarea principalelor aspecte ale conflictului din sistemul administrativ va fi utilizată cu preponderență următoarele metode de cercetare: *Metoda analizei dialectice* a cărei principii, *analiza și sinteză*, au fost pe larg utilizate, și *Metoda comparativă*, care s-a manifestat prin efectuarea unei analize de

ordin comparativ a cadrul normativ național de reglementare juridică a conflictelor de interes au permis elucidarea neajunsurilor și oferirea soluții viabile, necesare ajustării reglementărilor naționale.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Reglementarea juridică a conceptului conflict de interes a fost realizată inițial de către prevederile articolului 68 și 70 al Constituției Republicii Moldova. Ulterior au fost adoptate acte normative, care au reglementat unele aspecte ale conflictului de interese și în această ordine de idei propunem să le analizăm:

- **Legea cu privire la Funcția Publică și Statutul Funcționarului Public:**

Recenta legea cu privire la Funcția Publică și Statutul Funcționarului Public nu reglementează expres conflictele de interese, ci stabilește o serie de restricții și incompatibilități pentru funcționarii publici în procesul exercitării funcțiilor sale, care ar preveni survenirea unui conflict eventual. Urmăm să supunem analizei următoarele situații, generatoare de conflicte de interese:

Desfășurarea activităților incompatibile cu statutul de funcționar public, prevăzută de către articolul 25 (2) (a), în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat. În cadrul activității sale, funcționarul public trebuie să urmărească realizarea interesului public, care se identifică prin servirea intereselor statului sau a comunității; pe când în cazul desfășurării activității de antreprenor, se urmărește satisfacerea interesului personal, adică obținerea profitului. În cazul depistării asemenea situații de incompatibilitate a funcțiilor, care cade sub incidența articolului 57(j) al legii și fiind considerată drept abatere disciplinară, funcționarului public conform prevederilor articolului 25 (6) al legii cu privire la Funcția Publică și Statutul Funcționarului Public i se va emite un avertisment în scris de către conducătorul autorității publice să abandoneze activitatea respectivă. Dacă, după expirarea unei luni de la data primirii avertismentului, funcționarul public nu abandonează activitatea, el este destituit din funcția publică. Modalitățile de renunțare la aceste activități sunt reflectate de asemenea și de către acte normative precum Codul Civil al Republicii Moldova și Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi. Referitor la cumulul de funcții, conform articolul 25 (3) al Legii, funcționarul public poate cumula, în cadrul autorității publice în care își desfășoară activitatea, atribuțiile funcției sale cu atribuțiile funcției publice temporar vacante, fapt confirmat prin actul administrativ al conducătorului. Este important de menționat faptul că finalitatea funcției publice presupune ca funcționarul public să se dedice întru totul în exercitării atribuțiilor de serviciu, ce-i revin. De la această regulă face excepție activitățile științifice, pedagogice și de creație. Acestea sunt permise spre desfășurare concomitent cu funcția publică în măsura în care nu împiedică exercițiul atribuțiilor funcționarului public. Articolul 25(4) și 26(1) al aceleiași legi mai prevede o serie de interdicții, generatoare de conflicte de interese, precum (i) interdicția de a figura ca mandatar al unor terțe persoane în autoritatea publică în

care își desfășoară activitatea, inclusiv în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită; și (ii) interdicția exercitării funcției publice în subordinea nemijlocită a unei rude directe (părinte, frate, soră, fiu, fiică) sau a unei rude prin afinitate (soț / soție, părinte, frate și soră a soțului / soției) în cadrul aceleiași autorități publice.

- **Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției:**

Spre deosebire de legea din 1996, intitulată *Legea cu privire la combaterea corupției și a protecționismului*, legea actuală atribuie acțiunile de protecționism la categoria de actelor conexe cu actele de corupție. Corelând conceptele de *conflict de interese* și de *protecționism*, este vizibil că cel din urmă reprezintă o extindere a acțiunii conflictului de interese, deoarece presupune realizarea unei acțiuni concrete sau abținerea de la realizarea unei acțiuni în vederea rezolvării unor probleme a persoanelor interesate, adică însăși valorificarea interesului personal; pe când conflictul de interese reprezintă constatarea situației de conflict între responsabilitățile oficiale ale funcționarului public cu interesul său personal. Așadar conflictul de interese este de fapt o atestare a situației când interesul personal al funcționarului public vine în contradicție cu îndatoririle sale guvernamentale, fapt care ulterior poate să influențeze exercitarea obiectivă și imparțială a atribuțiilor sale de serviciu. Protecționismul spre deosebire de conflictul de interese reprezintă deja acțiunea sau inacțiunea funcționarului public îndreptată spre protejarea rezolvării unor probleme, manifestând o atitudine favorabilă. Este salutar faptul că legea stabilește cercul persoanelor, care cad sub incidența noilor reglementări, printre care se înscriu: persoanele care dețin funcții de demnitate publică; funcționarii publici; judecătorii, procurorii, ofițerii de urmărire penală, militarii, colaboratorii serviciului diplomatic, ai serviciului fiscal, ai serviciului vamal, ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, ai organelor securității statului, afacerilor interne; conducătorii și adjuncții lor din instituțiile publice, din întreprinderile de stat sau municipale, din societățile comerciale cu capital majoritar de stat; persoanele care prestează un serviciu public; funcționarii publici după expirarea mandatului, demisionați sau demisi, în conformitate cu legislația în vigoare. O altă particularitate a acestei legi este faptul că aceasta asimilează restricțiile și incompatibilitățile din reglementările juridice actuale (legea cu privire la Serviciul Public, legea cu privire la Administrația publică locală și Legea cu privire la conflictul de interese) **faptelor de comportament corupțional**, menționate în articolul 15 al legii respective. În contextul legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției, un conflict de interese nu înseamnă *ipso facto* corupție. Există totuși o recunoaștere din ce în ce mai largă a faptului că apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate duce la corupție.

- **Codul de Conduită a Funcționarului Public:**

În accepțiunea Recomandării Rec 2000(10) a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei privind Codurile de conduită pentru agenții publice, un cod de conduită ar trebui să enunțe clar și concis principiile de conduită pe care o organizație le așteaptă de la membrii săi și valorile pe care ea le apără și să furnizeze avize suficiente de precise pentru a putea fi utilizate într-o anumită situație.

Vorbind despre interesul personal al funcționarului, articolul 12 al Codului prevede obligația funcționarului public de a evita conflictul de interese și în continuare articolul 11 interzice apropierea oricăror avantaje sau foloase materiale, sub formă de cadouri, daruri, servicii sau favoruri destinate sie sau persoanelor apropiate, care ar influența corectitudinea în exercitarea funcției sale. În această ordine de idei, articolul 11(4) reprezintă o inovație în materie deoarece stabilește un mecanism de asigurare a integrității personale a funcționarului, cât și a funcției publice, pe care o deține.

• **Legea cu privire la Conflictul de Interese:**

Mai jos vom expune care sunt inovațiile și neajunsurile acestui act legislativ. În primul rând este binevenit faptul indicării exprese a cercului de subiecți asupra cărora se aplică prevederile legii. Capitolul II al legii respective oferă soluții viabile de abordare și soluționare a conflictului de interese, stipulând acțiunile pe care trebuie să le întreprindă funcționarul public sau conducătorul instituției publice în această vedere. Este binevenit faptul că la capitolul soluționării conflictelor de interese s-au luat în considerare opțiunile de soluționare pozitivă, prevăzute de Ghidului OCDE. „Declararea intereselor personale” prezintă o noutate în ceea ce privește soluționarea conflictelor de interese. Astfel, sunt determinate situațiile când o astfel de declarație este necesară, la fel și subiecții abilitați cu competențe de colectare a declarațiilor de interese. În continuare capitolul IV vine să enumere acele circumstanțe sau situații generatoare de conflicte de interese (incompatibilitățile și restricțiile), însă nu stipulează regulile și procedurile privind semnalizarea iregularităților, raportării abaterilor, examinarea semnalizărilor și rapoartelor și protejarea persoanelor împotriva represaliilor.¹² Recenta lege adoptată necesită la rândul său o serie de ajustări și precizări, precum:

- În cazul noțiunii conflictului de interese, aceasta nu denotă situația ciocnirii a două interese, celui public și personal și nu explică clar esența acestui concept. De asemenea cercul pe persoane, care cad sub incidența acestei legi, este unul vag, încercându-se ca în această categorie să fie incluse toate categoriile de persoane care dețin o funcție publică. În opinia¹³ Tatiane Cojocar, consilier juridic, Proiectul împotriva corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în R. Moldova (MOLICO) al Consiliului Europei, „Conflictul de interese ce implică funcționari publici numiți în funcții trebuie reglementat diferit comparativ cu funcționarii aleși. În special, prevederile de incompatibilitate trebuie să fie mai puțin stricte pentru funcționarii aleși decât pentru funcționarii publici profesioniști, care sunt numiți în funcții.”

- De asemenea considerăm relevant de a include o tipologie a conflictului de interese, cât și zonele de risc de apariție a acestui conflict.

- Sunt menționate doar circumstanțele care pot duce la apariția unui conflict de interese, însă un mecanism concret de identificare, prevenire și monitorizarea a conflictelor de interese necesită a fi elaborat. Ar fi binevenit faptul dacă legislația

12 Transparency International Moldova, Avizul la Proiectul de legii cu privire la conflictul de interese, 15.06. 2006, pag. 8

13 D. Lazăr, Demnitarii își ascund interesele, Portalul Presei Independente, iunie 2008, www.api.md

în domeniu s-ar completa cu prevederi referitor la stabilirea unei politici cu privire la conflictul de interese, cât și a identificării situațiilor de conflicte de interese.

- Nu sunt stabilite funcțiile și componența organului responsabil de executarea legii respective, Comisia principală de etică, ori statutul juridic al Comisiei date trebuia determinat printr-un Regulament al Parlamentului, îndată după publicarea și ulterior intrarea în vigoare a legii.

- Respectiv, îndată ce nu a fost creat acest organ, nu putem vorbi despre executarea propriu-zisă a legii respective.

CONCLUZII

Sintetizând informația expusă mai sus, este evident faptul că legislația actuală este departe de a fi perfectă. Astfel sunt menționate doar circumstanțele care pot duce la apariția unui conflict de interese, însă un mecanism concret de identificare, prevenire și monitorizarea a conflictelor de interese necesită a fi elaborat. Ar fi binevenit faptul dacă legislația în domeniu s-ar completa cu prevederi referitor la stabilirea unei politici cu privire la conflictul de interese, cât și a identificării situațiilor de conflicte de interese. Implementarea prezentei legi va permite ca autoritățile administrației publice, care joacă un rol esențial în societățile democratice, să aibă la dispoziție un personal corespunzător pentru îndeplinirea corectă a sarcinilor care le-au fost încredințate.

BIBLIOGRAFIE:

I. Acte normative naționale și internaționale

1. CONSTITUȚIA REPUBLICII MOLDOVA din 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial Nr. 001 din 18.08.1994 (*cu modificările ulterioare*) ;
2. CODUL CIVIL AL REPUBLICII MOLDOVA, nr. 1107 din 06.06.2002, Monitorul Oficial 82-86.
3. LEGEA, CU PRIVIRE LA ANTREPRENORIAT ȘI ÎNTREPRINDERI, Nr. 845 din 03.01.1992, publicată în Monitorul Parlamentului, Nr.2 din 28.02.1994
4. CODUL DE CONDUITĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC, Nr.25 – XVI, din 22.02.2008, publicat în Monitorul Oficial nr.74-75, din 11.04.2008; data intrării în vigoare – 01.01.2009;
5. LEGEA CU PRIVIRE LA CONFLICTUL DE INTERESE, Nr. 16, din 15.02.2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 94-96 din 30.05.2008;
6. LEGEA CU PRIVIRE LA PREVENIREA ȘI COMBATEREA CORUPȚIEI, Nr.90 din 25.04.2008, publicată în Monitorul Oficial 103-105 din 13.06.2008;
7. LEGEA CU PRIVIRE LA FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI STATUTUL FUNCȚIONARULUI PUBLIC – Nr. 158 din 04.07.2008 , publicat în Monitorul Oficial Nr. 230-232 din 23.12.2008;
8. RECOMANDAREA REC(2000)10 COMITETULUI MINIȘTRILOR CONSILIULUI EUROPEI PRIVIND CODURILE DE CONDUITĂ PENTRU AGENȚII PUBLICE, 11.05.2000;

II. Monografii, broșuri, articole

9. CHIRIAC L., MOCANU V., POPA V., Liga Națională a Asociațiilor de Primari din Moldova, Coordonatori de ediție (), *Ghidul Funcționarului Public*, Chisinau, SC “Tehnologii Informaționale”, 2007, 520p.
10. TRANSPARENCY INTERNATIONAL MOLDOVA, *Avizul la Proiectul de lege cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, 20 noiembrie 2006;
11. LAZĂR D., Demnitarii își ascund interesele, Portalul Presei Independente, iunie 2008, www.api.md

Data prezentării articolului – 12.09.2011