GUIDES TO GOOD GOVERN-ANCE

No. 02

Măsuri pentru combaterea conflictelor de interese în sectorul public

Centre for Integrity in the Defence Sector

CENTRUL PENTRU INTEGRITATE ÎN DOMENIUL APĂRĂRII

Centrul pentru Integritate în Domeniul Apărării, CIDS (/*The Centre for Integrity in the Defence Sector*), promovează măsurile de luptă împotriva corupției, buna guvernanță și integritatea în domeniul apărării. În colaborare cu partenerii săi norvegieni și internaționali, centrul are ca obiectiv dezvoltarea competențelor, creșterea nivelului de conștientizare și oferirea de mijloace practice, pentru a reduce riscurile de corupție. CIDS a fost înființat de Ministerul Apărării norvegian în 2012.

Opiniile exprimate în această broșură aparțin autorilor. Ele nu reflectă neapărat opiniile Ministerului Apărării norvegian, și nici nu trebuie atribuite acestuia.

DESPRE AUTOR

Francisco Cardona, expert internațional asociat la CIDS, este un specialist de renume în elaborarea și evaluarea reformelor din domeniul funcțiilor și administrației publice, în drept administrativ și justiție, politici anticorupție și consolidare instituțională. Experiența sa se extinde din țara sa natală, Spania, unde și-a consolidat o carieră în domeniul administrației publice, până la organizațiile internaționale, în special în cadrul OECD (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică / *Organisation for Economic Cooperation and Development*), Programului SIGMA (Suport pentru Îmbunătățirea Managementului și Guvernării în Țările din Europa Centrală și de Est / *Support for Improvement in Governance and Management*), unde, timp de 15 ani, el a fost analist principal în politici în domeniul guvernanței publice. La SIGMA a consiliat în jur de 25 de țări în curs de dezvoltare sau în tranziție din Europa de Est, Africa, America Latină și din zona Caraibelor. Este licențiat în drept (a absolvit Universitatea din Valencia în 1976) și deține o serie de masterate în administrația publică.

CUVÂNT ÎNAINTE

Ghiduri pentru Buna Guvernanță

sunt broșuri de mici dimensiuni, fiecare abordând o anumită tematică importantă pe marginea bunei guvernanțe din domeniul apărării. Au un format ușor de citit, dar fără a se simplifica exagerat anumite subiecte care, prin natura lor, sunt pluridimensionale și uneori tehnice. Se adresează nespecialiștilor și nu sunt necesare cunoștințe specializate într-un domeniu sau altul. Pot fi citite de persoanele interesate în a învăța despre unul sau mai multe subiecte importante legate direct de buna guvernanță în domeniul apărării, sau în sectorul public în general. Ele se pot folosi și în scop educațional.

Centrul pentru Integritate în Domeniul Apărării (CIDS) este un centru de competență din cadrul Ministerului Apărării norvegian și joacă un rol activ în Programul NATO de Consolidare a Integrității. Mandatul său cuprinde atât activități naționale și internaționale, cât și proiecte, cursuri și programe de consolidare a capacității și competenței. Motivul principal pentru promovarea sistematică a integrității este de a reduce riscurile de corupție, cazurile de comportament lipsit de etică, îmbunătățind în același timp transparența și responsabilitatea. Prin urmare, se creează condiții pentru o bună guvernanță într-o democrație și un stat de drept. În acest scop, este esențial ca funcționarii publici să-și păstreze integritatea personală și profesională, precum și înaltele standarde etice.

Ghidul *Măsuri pentru combaterea conflictelor de interese în sectorul public* a fost scris de Francisco Cardona și editat de Ingrid Busterud. Aș dori să le mulțumesc pentru munca lor plină de inspirație.

Sunt mereu binevenite orice comentarii și reacții pe marginea *Ghidurilor pentru Buna Guvernanță* (cids@ifs.mil.no). Informații suplimentare despre CIDS se găsesc pe www.cids.no.

Bård Bredrup Knudsen
Director

CUPRINS

INTRODUCERE 4

CONFLICTE DE INTERESE: ÎN CĂUTAREA
UNUI FUNDAMENT CONCEPTUAL GENERAL 5

CONFLICTE DE INTERESE: CÂTEVA DEFINIȚII PROPUSE
ÎN DEZBATERILE INTERNAȚIONALE 8

PROBLEME LEGATE DE POLITICĂ: CREAREA
UNUI REGIM JURIDIC PENTRU CONFLICTELE DE INTERESE 11

COMPARAȚII ÎNTRE ȚĂRI 15

APLICAREA, CĂLCÂIUL LUI AHILE 18

CONCLUZII 20

Introducere

În principiu, democrațiile sunt construite în baza unei diviziuni între două sfere. Pe de o parte, există societatea civilă și piața, unde prevalează interesele și afacerile particulare. Acestea, intrând în concurență, încearcă să creeze beneficii pentru ele însăși. Pe de altă parte, există statul, sau sectorul public, care reprezintă guvernanța politică și administrativă și interesul general. Statul se bazează pe o clasă politică și pe profesioniști din administrația publică, inclusiv din domeniul justiției.

Statul din țările europene definește interesul general drept un întreg ireductibil și reglementează piața în mod corespunzător, prin aplicarea acestor reglementări. În cadrul unei economii de piață, definiția dată interesului general modelează schema de bază a unei democrații liberale. Cu cât democrația și statul de drept sunt mai consolidate, cu atât mai mult se clarifică sciziunea dintre interesele publice și cele particulare. În privința conflictelor de interese, interacțiunea între sfera publică și piață reprezintă sursa principală de generare a acestora. Aici ne referim în mod deosebit la achizițiile publice, parteneriatele publice - private, de lobby (*grupurile de influență*), *"revolving doors"* (*ușile turnante*) și la alte situații asemănătoare.

Gestionarea conflictelor de interese impune reglementarea și măsurile care se iau pentru abordarea respectivei interacțiuni. Apelând la o astfel de gestionare și la conduita etică, libertățile individuale vor fi respectate și realizate, și, în același timp, se va păstra și interesul public – deseori cunoscut sub denumirea de "bun comun".

Lucrarea de față are drept scop prezentarea problemelor conceptuale și legislative cu care se confruntă interacțiunea între sferele publice și private ale societății. Aceste probleme, care sunt încapsulate sub denumirea de conflicte de interese, sunt complexe și extrem de situaționale. Prin urmare, ele depind foarte mult de context. Din această cauză, factorii decizionali au tendința de a le aborda și reglementa mult prea detaliat. Într-adevăr, există multe țări care, cu scopul de a reglementa situațiile unde există conflicte de interese, au adoptat un raționament bazat pe caz. De fapt, aceasta a fost o metodă istorică de reglementare a problemelor morale. Cu toate acestea, intelectualii demult au discreditat această metodă.

Conflicte de interese: În căutarea unui fundament conceptual general

La prima vedere, conflictele de interese par să fie o noțiune simplă. În opinia economistului britanic Tim Lankester, acesta nu este un fenomen nou:

- După cum îl înțelegem noi astăzi, conflictul de interese între conducătorii politici și oficialii publici a început să existe odată cu administrația publică. În majoritatea societăților pre-moderne, conceptul în sine al conflictului de interese nu ar fi fost recunoscut. În majoritatea societăților exista presupunerea automată conform căreia conducătorii politici și oficialii publici profitau de funcțiile lor publice pentru satisfacerea propriilor interese.

- Realitatea este că noțiunea conform căreia oficialii publici și șefii lor politici trebuie să acționeze, în totalitate, doar în interesul statului, a apărut odată cu apariția statului industrial modern. În secolele al optsprezecelea și al nouăsprezecelea, statele cu aspirații militare mari, precum Anglia, Franța și Germania (la vremea când aceasta se afla sub conducerea lui Bismarck și apoi a lui Hitler), au avut nevoie de funcționari publici eficienți și incoruptibili. Numai astfel au putut să-și îndeplinească ambițiile lor. Uniunea Sovietică a avut nevoie de oficiali publici care să fie dedicați în totalitate transformărilor sociale și economice preconizate de Lenin și Stalin. În momentul în care țările din Vestul Europei și din alte părți s-au democratizat iar guvernele acestora au putut fi trase la răspundere de către public, popoarele au devenit 'suverane'. Prin administrarea votului, oamenii au început să insiste ca politicienii și oficialii publici să acționeze pentru satisfacerea interesului public, și nu pentru satisfacerea intereselor personale.

- Pe parcurs, în majoritatea țărilor s-a sesizat o schimbare în privința așteptărilor referitoare la sarcinile corespunzătoare ale politicienilor și oficialilor publici. Schimbarea s-a manifestat în direcția unei transparențe mai mari și a unei diviziuni mai clare între sarcinile lor publice și scopurile lor personale. Totuși, în țările care sunt încă în urmă cu obținerea unei mai mari capacități de control democratic, astfel de așteptări rămân la un nivel scăzut; același lucru este valabil și pentru țările care doar de curând au atins un nivel democratic și care au un istoric de corupție și de abuz de putere.

- Cel puțin din punctul de vedere al țărilor vestice, conflictul de interese este acela care stă la baza abuzului de putere exercitat de către politicieni și oficiali publici,

pentru satisfacerea scopurilor personale. Acest conflict de interese apare atunci când interesele personale ale politicianului sau oficialului public nu sunt aliniate complet cu țelurile guvernului sau agenției cu care aceștia se asociază. Niciodată nu vor lipsi cei (pe care noi îi vom numi 'altruiști') care se vor dedica, automat și necondiționat, acestor țeluri. La fel de bine vor exista și alții (persoanele 'interesate de propria lor persoană') care vor permite ca interesele lor personale să se amestece în sarcinile lor publice și, astfel, se vor folosi de funcția lor publică pentru a dobândi un câștig personal. Aceasta se va întâmpla doar dacă nu există în vigoare mecanisme compensatorii.[1]

Deși aceste opinii exprimate de Lankester sunt utile, ele rămân problematice. Omenirea este un loc foarte complex, iar categoriile folosite pentru a reda 'înțeles și reprezentare' nu sunt clare. Evident, mulți împărtășesc aceste opinii care se bazează pe o înțelepciune care, deși a fost acceptată, este totuși îndoielnică. Într-adevăr, 'interesul public', 'interesul personal', 'părtinitor', 'loialitatea față de lege contra loialității față de șef sunt concepte cel puțin neclare. Nu există claritate în privința diferenței dintre ceea ce reprezintă interesul public și ceea ce este câștigul personal. Hans Eichel, ministru de finanțe german, a fost acuzat în 2001, de săvârșirea unui conflict de interese. El s-a folosit de un avion al ministerului pentru a participa la un raliu al partizanilor din cadrul circumscripției sale electorale. Drept replică, el a afirmat că își desfășura activitatea de ministru în fiecare zi a săptămânii, timp de 24 de ore. Ca atare, în cazul său, nu s-a putut aplica deosebirea dintre activitățile publice și cele personale.[2]

Reglementarea prin lege a tuturor situațiilor posibile este impracticabilă și contraproductivă. Care ar fi rezultatul dacă politicienii ar modifica legile doar pentru a proteja interesele unui anume oficial public care ocupă o funcție publică (cf. Berlusconi în Italia)?[3]

Mai mult decât atât, legile sunt ambigue și contestabile. Aceste calități ale legilor asigură traiul unei întregi clase de avocați profesioniști. Definiția dată 'interesului public' și persoanei care are legitimitatea de a da această definiție este vagă și discutabilă. De fapt, conceptualizarea interesului public, indiferent când se face aceasta, reprezintă terenul de joacă unde apare conflictul între politicile democratice.

În realitate, dualitatea publică/privată stă la baza majorității definițiilor de corupție. Ea reprezintă esența oricărei noțiuni a conflictului de interese. Se așteaptă ca oficialii publici să aibă abilitatea de a face o diferență clară între interesul lor personal și resursele publice pe care le gestionează. Conform convenției generale, violarea acestei diferențe dintre public/privat, definește în mod fundamental conduita coruptă. Scandalurile legate de corupție sunt considerate drept o măsură a gradului în care societatea face diferența între sferele publice și cele particulare. Din punct de vedere antropologic, Haller și Shore consideră că antropologii demult au realizat natura arbitrară și inerent ambiguă a acestei dicotomii dintre public - privat, clasificând-o drept o categorie

1 Lankester, Tim. 2007. "Conflict of interest: A historical and comparative perspective" (*Conflict de interese: O perspectivă istorică și comparativă*) . Paper presented at the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, held in Jakarta, Indonesia on 6–7 August 2007 (*Lucrarea a fost prezentată la cel de-al 5-lea seminar regional privind punerea în funcțiune a standardelor internaționale de anticorupție. Acest seminar a avut loc în Jakarta, Indonezia, în perioada 6 - 7 august 2007*). Available at: http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf (Aceasta este disponibilă accesând: http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf)

2 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. Corruption. Anthropological Perspectives. London: Pluto Press (Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. Corupția. Perspective antropologice. Londra: Editura Pluto)

3 See Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome. Media + Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi. London: Penguin Books* (*A se vedea Stille, Alexander. 2007. Sacul Romei. Mass-media + Bani + Celebritate = Putere = Silvio Berlusconi. Londra : Editura Penguin Books*)

culturală.[4] Chiar dacă domeniile publice și cele particulare, care există în majoritatea democrațiilor din țările vestice, sunt codificate prin legi, între aceste domenii vor exista întotdeauna zone neclare.

Devine o chestiune problematică să stabilim cine definește interesul public. Conform teoriei democratice, interesul public este definit de către majoritatea reprezentanților alegătorilor. Totuși, din ce în ce mai mult ies la lumină dovezi care sugerează că elita și grupările organizate, care reprezintă interese în afaceri, au un impact independent substanțial asupra politicilor guvernamentale, în timp ce grupările care susțin interesele de masă și cetățenii obișnuiți fie că au o influență mică, fie acea influență nu este independentă.[5] Din ce în ce mai mult, corporațiile și interesele în afaceri sunt capabile de a influența ceea ce se consideră a fi și a nu fi în interesul public. Prin urmare, acestea au abilitatea de a modela politicile publice, pe când influența majorității cetățenilor poate fi mai puțin capabilă de a face acest lucru.

Criza financiară din 2007–08 este un astfel de exemplu. Criza pieței a fost transformată de ideologii pieței libere și de oficialii publici într-o criză de datorii publice și deficite. Pe întreg teritoriul Europei, criza a fost folosită pentru a face posibilă aprobarea politicilor care, de fapt, deserveau anumite interese particulare: tăierea taxelor pentru cei bogați și pentru corporațiile majore; vânzarea serviciilor publice; și o reducere a drepturilor muncitorilor. Criza a pus în centrul atenției rolul pe care-l aveau oficialii publici (inclusiv politicienii aleși), și performanța activității lor. Drept consecință, s-a pus întrebarea: cum ne putem da seama dacă politicienii depun toate eforturile pentru interesul general sau dacă aceștia doar implementează politici stârnite din interese particulare? În multe țări, criza a generat dilema asupra statutului înalților oficiali publici și politicieni, în calitatea lor de funcționari publici și manageri ai intereselor publice și ai binelui public.

În astfel de împrejurări, este posibil ca cinismul societal să fie în creștere, iar efortul constant de a ține în frâu situațiile în care apar conflictele de interese să fie, din multe puncte de vedere, mai degrabă formal decât de fond; poate avea tendința de a confunda instrumentele (de ex.: declarațiile de avere) cu fondul (de ex.: absența conflictului de interese). Probabil că aceasta este unica modalitate prin care multe guverne pot crea impresia că instituțiile publice iau măsuri de combatere a conflictelor de interese. Cu toate acestea, nu doar instrumentele bune pot duce la dispariția provocărilor. Pentru ca astfel de provocări să fie abordate, este necesar ca întotdeauna să existe o rezolvare politică.

4 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives. London: Pluto Press (Haller, Dieter și Chris Shore (ed.). 2005. Corupția. Perspectivele antropologice. Londra: Editura Pluto*)

5 See, for example, Gilens, Martin and Benjamin Page. 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics 12 (3): 564-581 (A se vedea, spre exemplu: Gilens, Martin și Benjamin Page. 2014. "Teorii de testare a politicii americane: Elită, grupări de interes și cetățenii de rând". Perspective asupra politicii 12 (3).*

Conflicte de interese: Câteva definiții propuse în dezbaterile internaționale

Cu toate că unele țări abordează această chestiune, pe scena internațională, de ceva timp, dezbaterile privind conflictul de interese sunt relativ recente. Dezbaterile au luat amploare după sfârșitul Războiului Rece. Este interesant de menționat că primul instrument de anticorupție care a abordat conflictele de interese a fost Codul Internațional de Conduită a Oficialilor Publici, adoptat prin Rezoluția 51/59 a Adunării Generale a Națiunilor Unite, la data de 12 decembrie 1996. Acest Cod de Conduită a fost produsul direct al celui de-al Optulea Congres al Națiunilor Unite privind Combaterea Infracționalității și Tratamentul Infractorilor, care a avut loc în Havana, Cuba, în 1990. Codul de Conduită se referă, extensiv, la conflictele de interese, subliniind care sunt parametrii esențiali ai conceptului și incluzând câteva măsuri de rezolvare.

Dezbaterea internațională a fost stârnită din cauza faptului că s-a realizat că este posibil ca încrederea în guvernele din multe state democratice să se erodeze, în speță drept rezultat al cazurilor de abuz de putere. Răspunsul internațional majoritar constă în faptul că un nivel mai ridicat de imparțialitate, transparență, sinceritate și responsabilitate asigurat prin mecanisme de control corespunzătoare, ar determina cetățenii să-și redobândească încrederea în instituțiile de guvernământ.

Această dezbatere privind redobândirea încrederii a atras atenția organizațiilor internaționale, care au propus cerințe stringente sau standarde internaționale în privința integrității publice. De exemplu, acest fenomen poate fi observat în Uniunea Europeană unde noile state membre, comparativ cu statele membre mai vechi, au tendința de a avea reglementări mai stricte privind conflictul de interese.

Instrumentele internaționale de anticorupție cu caracter juridic obligatoriu, precum și ceea ce este cunoscut sub denumirea de *'soft law' (instrumente juridice neobligatorii)*, includ prevederi care subliniază măsurile de combatere, de exemplu: standarde (coduri de conduită), orientări și instrumente care se orientează spre responsabilizarea sectorului public, cu scopul de a soluționa problemele legate de conflictul de interese:

- Convenția Inter-Americană împotriva Corupției (articolul 3: Măsuri de Prevenire);
- Protocolul Comunității Economice a Statelor din Africa de Vest privind Lupta împotriva Corupției (articolul 5: Măsuri de Prevenire);
- Convenția Sindicatului African privind Prevenirea și Combaterea Corupției (articolul 7: Corupția și Infracțiunile Conexe în Serviciul Public);

- Convenția Națiunilor Unite din 2003 împotriva Corupției – UNCAC (Capitolul II: Măsuri Preventive);

- Codul de Conduită Internațională a Națiunilor Unite pentru Oficialii Publici (Articolul II: Conflict de interese și Descalificare);

- Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică: Orientări privind Gestionarea Conflictului de Interese în Serviciul Public – Transparența și Responsabilitatea în Sectorul Public;

- Consiliul Europei: Codul Model de Conduită pentru Oficialii Publici (Articolul 13: Conflict de interese).

UNCAC (/Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției) reprezintă un instrument de prevenire esențial. UNCAC are câteva prevederi specifice privind conflictele de interese și scoate în evidență importanța pe care o are transparența și standardizarea. Există câteva prevederi care dau instrucțiuni semnatarilor, prin care acestora li se comunică ce să facă pentru a stabili standarde, care le vor fi de ajutor pentru a ghida comportamentul oficialilor publici. Totodată, aceste prevederi dispun și de sisteme de codificare, cu scopul de a asigura practici legale privind achiziționarea publică și managementul finanțelor publice. Totodată, UNCAC subliniază și orientări pentru aspectele din sectorul particular. Dacă nu pot fi prevenite, conflictele de interese pot conduce la o gamă de infracțiuni penale, inclusiv abuz de putere, comerț prin influență, obstrucționarea justiției, delapidare penală și capturarea bunurilor publice pentru câștig personal. UNCAC abordează fiecare posibilă infracțiune penală în diferite articole:

- Delapidare, însușirea ilegală sau o altă modalitate de deturnare de bunuri în sectorul public (Articolul 17);

- Trafic de influență (Articolul 18);

- Abuz de funcție (Articolul 19);

- Îmbogățire ilicită (Articolul 20);

- Delapidare în sectorul privat (Articolul 22);

- Obstrucționarea justiției (Articolul 25).

În pofida convențiilor internaționale, precum UNCAC, conflictul de interese rămâne totuși o chestiune foarte dificil de definit și reglementat. Acesta reprezintă o problemă cu mare încărcătură politică. Se pare că totul pornește de la mecanismele sale instrumentale, cum ar fi cele de divulgare. Cu toate acestea, este foarte ușor ca astfel de mecanisme să devină abordări reducționiste. Ele permit multor țări să ilustreze regimurile legale bune ale conflictelor de interese – de exemplu, fiindcă i-au obligat pe toți să-și declare averile – în timp ce, și fără îndoială, interesul public rămâne încurcat în interesele legitime, care deservesc fie pe foștii oficiali publici, fie pe cei actuali.

Merită să încercăm să găsim care sunt definițiile referitoare la conflictele de interese, pe care organismele naționale și internaționale ni le-au pus la dispoziție. SCPC (/*The French Central Service for the Prevention of Corruption)* (Serviciul Central Francez pentru Prevenirea Corupției) sugerează că un conflict de interese reprezintă situația reală a unei persoane, în care persoana respectivă se confruntă cu două interese divergente, unul de tip general, iar celălalt de tip personal sau particular. Astfel, persoana trebuie să decidă pe care să-l deservească.[6]

6 Service central de prévention de la corruption (SCPC). 2004: "Le conflit d'intérêts". Available at: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf (pages 23–83). *[(Serviciul Central pentru Prevenirea Corupției (SCPC). 2004. "Conflictul de interese". Disponibil la: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf (pages 23–83)]*

Articolul 8 al Recomandării (2000)10 Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei, din 11 mai 2000, prevede ca oficialului public să i se interzică să permită ca interesul său particular să intre in conflict cu funcția sa publică. Evitarea unor astfel de conflicte de interese, fie că acestea sunt reale, potențiale sau aparente, reprezintă o responsabilitate personală. Oficialului public nu i se va permite niciodată să profite de funcția sa, cu scopul de a-și deservi propriile sale interese particulare.[7] Această Recomandare (articolul 13) asigură o definiție prin care se prevede că conflictele de interese survin dintr-o situație în care oficialul public are un interes particular, care este de natură fie să influențeze, fie să pară că influențează performanța nepărtinitoare și obiectivă a sarcinilor sale oficiale. Acest articol include o elaborare asupra noțiunii de interes particular.

OECD consideră că un conflict de interese implică un conflict între datoria publică și interesele particulare ale unui oficial public. Într-o astfel de situație, oficialul public are interese personale care ar putea influența, în mod nepotrivit, performanța îndatoririlor și responsabilităților sale în calitate de oficial public.[8]

Comisia Franceză pentru Reflecții pe marginea Prevenirii Conflictelor de Interese în Viața Publică a depus raportul înaintea Președintelui Republicii, în luna ianuarie 2011.[9] Comisia a propus următoarea definiție a conflictului de interese: situația în care interesul particular al unui oficial public se întrepătrunde cu misiunea pe care acesta o are în cadrul serviciului public și există convingerea că acel interes particular al lui, ținând cont de felul și intensitatea interesului, poate fi considerat capabil să influențeze sau să pară că influențează independența, imparțialitatea și obiectivitatea funcțiilor publice ale oficialului public. O definiție asemănătoare poate fi găsită în articolul 4 al Legii Spaniole 5/2006, care reglementează conflictul de interese pentru membrii din guvern și funcționarii de stat superiori din Administrația Generală de Stat.

Ombudsmanul european folosește următoarea definiție: "Situațiile în care interesele particulare și afilierile unui oficial public par să creeze, sau să aibă potențialul de a crea un conflict, din punctul de vedere al executării corecte a sarcinilor sale."[10] Chiar dacă este o definiție clară și plină de înțeles, nu ne spune totuși care sunt situațiile în care ar putea să apară.

7 See Recommendation (2000)10 at: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf [(*A se vedea Recomandarea (2000) 10, la: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf0*]

8 OECD. 2003. "Managing Conflicts of Interests. OECD Guidelines and Country Experiences". Available at: http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf (*OECD.2003. „Gestionarea Conflictelor de Interese. Orientări ale OECD și Experiențele Țării". Disponibil la: : http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf*)

9 Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. 2011(*Comisia de reflecție pentru prevenirea conflictelor de interese în viața publică. 2011*). "Pour une nouvelle déontologie de la vie publique". Available at: http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf (*Pentru o nouă deontologie a vieții publice") Disponibilă la: www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf*

10 See Intervention of Mr. Ian Harden, Secretary General of the European Ombudsman, in the Workshop "Better Avoidance of Conflicts of Interest: EU Agencies and Other Bodies Moving Forward". Organised by the European Parliament, Brussels, on 21 February 2013. Briefing Paper available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN_AT(2013)490675_EN.pdf (*A se vedea Intervenția Dlui Ian Harden, Secretar General al Ombudsmanului European, în cadrul Seminarului "O mai bună Evitare a Conflictelor de Interese : Progresul Agenților Uniunii Europene și a Altor Organisme". Organizat de Parlamentul European de la Bruxelles , la data de 21 februarie 2013. Lucrarea succintă este disponibilă la: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOL-JOIN_AT(2013)490675_EN.pdf*

Probleme legate de politică: Crearea unui regim juridic pentru conflictele de interese

Un conflict de interese nu este neapărat corupție propriu-zisă. De fapt, nu toate țările incriminează situațiile care implică conflicte de interese. Totuși, o situație în care există un conflict de interese este foarte dăunătoare încrederii pe care cetățenii o acordă instituțiilor guvernamentale. Acum câțiva ani s-a efectuat un studiu comparativ în cadrul Uniunii Europene. Cu acel prilej s-a consemnat că, '[în majoritatea] timpului, corupția apare acolo unde a existat anterior un interes particular și care a influențat în mod necorespunzător desfășurarea activității oficialului public... prin urmare, prevenirea conflictului de interese trebuie să reprezinte parte dintr-o politică mai extensivă de prevenire și de combatere a corupției'.[11] Totodată, studiul a clarificat și faptul că conflictele de interese pot fi reale (faptice), aparente sau potențiale. Din punctul de vedere al încrederii pe care cetățenii o au în instituțiile publice, toate sunt la fel de distructive.

Conflictele de interese nu apar doar în situațiile în care există, de fapt, un conflict inacceptabil între interesele unui oficial public, în calitate de cetățean particular și îndatorirea acestuia ca oficial public, dar și în situațiile în care există un conflict de interese, fie că acesta este aparent sau potențial. Un conflict de interese aparent se referă la o situație în care există un interes personal care, în mod rezonabil, poate fi considerat de către alții că influențează îndatoririle oficialului public, chiar dacă, de fapt, nu există o astfel de influență sau este posibil ca o atare influență să nu se materializeze. Potențialul de a exista un dubiu în privința integrității oficialului public și/sau asupra integrității organizației din care face parte oficialul public, obligă la analizarea unui conflict de interese ce pare a fi aparent drept o situație care trebuie evitată. Conflictul de interese potențial poate exista acolo unde un oficial public are interese particulare și care, datorită funcției sale, ar putea cauza izbucnirea, la un moment dat pe viitor, unui conflict de interese.

Cu toate acestea, definiția conflictului de interese presupune o noțiune generală de corupție. Corupția nu înseamnă doar darea și luarea de mită. Corupția include corupția politicii. Aceasta înseamnă că participanții politici (inclusiv oficialii publici) încalcă reglementările jocului politic (democratic), prin tot felul de acțiuni și își pun interesele lor particulare înaintea îndatoririlor lor publice. Reglementările jocului politic democratic stipulează că oficialilor publici le este interzis să facă abuz de puterea lor, pentru a atinge, direct sau indirect, scopuri particulare. Abuzul de putere apare nu doar

11 OECD SIGMA. 2005. "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". Available at: http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en *(OECD SIGMA.2005. "Strategiile Politice privind Conflictul de Interese și Practicile în Nouă State Membre ale Uniunii Europene: O Revizuire Comparativă". Disponibilă la: http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en*

atunci când aceștia încalcă legea, dar și când încalcă aspectele de etică publică și datoria de a deservi bine publicul, cu scopul de a-și spori puterea lor personală, funcția sau averea.[12]

În Franța, în conformitate cu articolul 432-12 al Codului Penal, ceea ce ei numesc *prise illégale d'intérêts* (sau a deveni interesat, în mod ilegal, într-un interes specific) constituie o infracțiune. O astfel de infracțiune se constituie atunci când un individ ales se folosește de poziția (funcția) sa oficială, în cadrul unui organism public, cu scopul de a avea beneficii personale. În cazul în care se poate dovedi că persoana a săvârșit o astfel de infracțiune, acesteia i se va da o pedeapsă cu închisoarea cu un termen de până la cinci ani de închisoare și o amendă de o jumătate de milion de euro. Cu toate acestea, acel *prise illégale d'intérêts* este diferit de 'simplul' conflict de interese, care nu este o infracțiune propriu zisă.[13] Chiar dacă uneori, în instanță, verdictele au fost de vinovăție, dovedirea vinei a fost extrem de dificilă.

Primul raport al Comitetului Nolan, referitor la scandalul pe marginea 'banilor pentru întrebări', din Parlamentul Regatului Unit, a precizat că 'în ceea ce privește procedura democratică, este necesar ca deputații să mențină cel mai înalt nivel de standarde de bună cuviință în îndeplinirea obligațiilor pe care ei le au față de publicul care i-a ales. Acest aspect este esențial și pentru încrederea pe care publicul o are în ei. Deci, este esențial ca aceștia să fie văzuți că fac așa.'[14] Drept rezultat, în 1996 a fost adoptat un Cod de Conduită pentru membrii Camerei Comunelor din Regatul Unit, prin care se arăta că modalitatea de abordare britanică se bazează pe ideea că conflictele de interese sunt un aspect de standarde de etică în guvern.

Obiectivul principal al unei politici de conflict de interese este păstrarea și sporirea încrederii în guverne și în clasa politică. Orice situație de conflict de interese, adevărată, aparentă sau potențială, atrage după sine riscul de corupție, cu efecte devastatoare asupra principiilor și procedurilor de democrație. Din cauza anumitor considerente, deși definiția abstractă a acestuia pare să fie destul de simplă, reglementarea ambiguă a conflictului de interese ca mecanism de prevenție a corupției este cu mult mai complexă.

Scopul de reglementare a conflictului de interese este de a sprijini imparțialitatea sau independența unui factor de decizie și de a securiza loialitatea acestuia față de ordinul juridic al țării, mai presus de oricare altă loialitate. Riscul față de valoarea imparțialității depinde nu numai de reglementările legale, dar și de etica profesională și principiile morale ale individului. Ultimele două sunt semnificativ de subiective și contingente cu personalitatea fiecărui individ. Dimensiunea subiectivă împiedică orice tentativă de asigurare a unei reglementări legale care să fie capabilă să securizeze, fără nicio ambiguitate, că acel factor public de decizie va fi nepărtinitor. Din cauza acestui motiv, deseori se afirmă că prima judecată a unui potențial conflict de interese se face de către șeful de stat, care trebuie să distingă dacă este vorba cumva de o situație privată în care el este scufundat și care afectează sau este posibil să-i afecteze decizia sau poziția față de o anumită chestiune publică. Percepția personală a șefului de stat va stabili întotdeauna rezultatul acelui raționament. Întotdeauna este subiectiv, chiar în situațiile în care nu există o intenție deliberată de a frauda sau înșela. Prin prisma acestor considerente, codurile de bună conduită publică recomandă ca, ori de câte ori se va ivi un element de dubiu, să

12 Ibid.

13 See Rebut, Didier. 2013. «Les conflits d'intérêts et le droit pénal». *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques 147: 123-131. (A se vedea Rebut, Didier. 2013. "Conflictele de interese și codul penal". Pouvoirs, revistă franceză de studii consituționale și politice 147: 123 - 131)*

14 The scandal began in October 1994 when *The Guardian* newspaper alleged that London's most successful parliamentary lobbyist had bribed two conservative MPs in exchange for asking parliamentary questions, and other tasks. *(Scandalul a început în luna octombrie 1994, când ziarul The Guardian a susținut că cel mai de succes lobbyist parlamentar din Londra a mituit doi deputați ai partidului Conservator, în schimbul a adresa întrebări parlamentare și alte sarcini).*

aibă loc o discuție deschisă despre respectiva problemă, cu un superior în rang.

Reglementarea conflictelor de interese mai înseamnă și analizarea profundă a modalităților de funcționare ale instituțiilor, îndeosebi cele de la nivel politic, în procedurile de luare a deciziilor și în modalitatea în care se stabilesc prioritățile. Acesta este un exercițiu complex deoarece este necesar să se stabilească felul și intensitatea posibilelor riscuri generate de o situație a unui conflict de interese. Doar atunci se va putea decide asupra celui mai corespunzător răspuns sau remediu. Instrumentele de reglementare folosite cel mai frecvent sunt legile statutare sau codurile de etică, în funcție de tradiția culturală administrativă. În unele țări, legea definește o interdicție generală ca oficialii publici să fie implicați în conflicte de interese, în timp ce codurile de etică de la bază spre vârf și emise la nivel instituțional, scriu, detaliat, despre comportamentul interzis și vin cu îndrumări asupra modului în care pot fi evitate conflictele de interese.

Răspunsurile referitoare la riscurile de apariție a conflictelor de interese pot fi preventive sau represive. Exceptând țările din Estul Europei, puține sunt țările ale căror coduri penale conțin referințe privind conflictele de interese. Majoritatea țărilor incriminează comportamentele specifice sau faptele care își au originea dintr-un conflict de interese și nu faptul de a fi într-o situație adevărată, aparentă sau potențială de conflict de interese. Prin urmare, putem concluziona că, în cadrul democrațiilor din țările vestice, reglementarea conflictelor de interese aparține, în principal, unei politici preventive și mecanismelor de anticorupție. Prin definiția lor, măsurile de prevenire au menirea de a împiedica producerea unei anumite situații sau eveniment. Totuși, este dificil să măsurăm gradul lor de eficacitate. Bine cunoscuta 'problemă de atribuire' exprimă dificultatea de a măsura amploarea care-i poate fi atribuită vreunui rezultat dat față de o măsură anterioară, de exemplu, de un guvern, instituție sau oficial public.

Totuși, este esențial să avem o încadrare juridică, pentru a preveni apariția în practică a situațiilor de conflict de interese. Încadrarea juridică este o condiție prealabilă certitudinii legale. Ea este necesară statului de drept, pentru a asigura protecția interesului public precum și pentru a stabili responsabilitatea individuală și răspunderea personală. O întrebare legislativă de bază: cum putem stabili care sunt acele activități publice sau particulare, sau interese, considerate ilegale pentru un oficial public, și care nu-i permit acestuia să le combine cu activitatea pe care o desfășoară cu regularitate, în calitate de oficial public? O altă întrebare este: ce măsuri pot ajuta la crearea unui echilibru între interesele publice și cele particulare?

Cu scopul de a reduce subiectivismul în a stabili dacă există un conflict de interes, legislația sa trebuie să se bazeze pe o tipologie de situații standard. Totuși, provocarea apare atunci când trebuie evitat un raționament nesănătos. De exemplu, situația unui politician care se confruntă cu un proces decizional public este destul de diferită de cea a unui oficial public. La fel de bine, poziția unui oficial public superior diferă, în mod semnificativ, de cea a unui oficial public de rând. Când se pune problema dacă grupul de politicieni are abilitatea de a influența deciziile publice, realitățile deputaților sunt diferite de cele ale membrilor executivului.

Din punctul de vedere al ierarhiei administrative, cu cât mai mare este funcția oficialului public, cu atât mai mult acesta se va folosi de competențe discreționare pentru luarea unei decizii. Cu cât libertatea unui oficial public este mai mare în a se folosi de propriul raționament pentru luarea unei decizii, cu atât mai mult este posibil ca acesta să se încurce într-o situație de conflict de interese. În consecință, legislația privind conflictul de interese și incompatibilitățile

trebuie să fie riguroasă aici, la acest nivel de responsabilitate publică. Acesta este unul dintre motivele pentru care miniștrii și înalții oficiali publici sunt (sau ar trebui să fie) sub rezerva unor reglementări mai stringente în ceea ce privește conflictul de interese.

Există un număr de situații care îi afectează pe înalții oficiali publici (politicieni și înalți funcționari de stat precum și alți funcționari de stat care dețin funcții de autoritate publică). Din punct de vedere al măsurilor de reglementare, acestora trebuie să li se acorde o atenție sporită, deoarece deciziile pe care le iau pot dăuna, în cazul în care acestea sunt părtinitoare sau necinstite. Posibilele măsuri reglementare pot fi redactate sub formă de întrebări:

- Ar trebui să fie permise activitățile profesionale sau remunerate din afara funcțiilor publice?
- Ar trebui să li se permită oficialilor publici, care necesită o protecție sporită a imparțialității lor, să participe la activități legate de partidul politic? (de ex.: judecătorilor, procurorilor, membrilor instituției de stat de audit sau a Curții de Conturi, personalului care lucrează la banca centrală, ofițerilor militari cu rang înalt și membrilor forțelor polițienești)
- Ar trebui să li se permită oficialilor publici să primească cadouri, donații sau alte feluri de gratuități?
- Ar trebui să fie restricționate activitățile celor care nu mai dețin funcții de stat, cu scopul de a preveni efectul *'revolving-doors' (ușilor turnante)*? Dacă da, cât de lungă ar trebui să fie o astfel de perioadă de reflecție? Ar trebui să fie obligați foștii oficiali publici sau profesori universitari să declare interesele lor profesionale și legăturile pe care le au, atunci când se prezintă drept experți în materie de dezbateri publice sau publicații?
- Cum ar trebui să fie reglementată întrebuințarea informațiilor confidențiale?
- Cum ar trebui să fie reglementate condițiile de retragere a oficialilor din procesele decizionale?
- Ar trebui să se facă dezvăluiri asupra averii? Ar trebui să fie date publicității astfel de dezvăluiri? Ar trebui ca un oficial public în funcție să fie obligat să vândă anumite bunuri ale sale sau să le mute într-un organism independent de gestionare a activelor? Ce fel de mecanism de verificare ar trebui să fie pus în vigoare?
- Ar trebui ca o declarație a intereselor economice personale și a rudelor apropiate să fie înregistrată? Ar trebui ca astfel de informații să fie date publicității?
- În ce măsură ar trebui să li se permită oficialilor publici să dețină funcții onorifice sau apartenențe de membru în organizațiile caritabile sau în alte organizații fără profit?
- Cum ar trebui să fie implementate astfel de reglementări și cărei autorități publice ar trebui să i se încredințeze sarcina de a supraveghea compliența?

Comparații între țări

Majoritatea țărilor au adoptat legi referitoare la conflictele de interese. Controlul asupra conflictului de interese deține primul loc în combaterea corupției. Gestionarea conflictelor de interese este recunoscută ca fiind fundamentală pentru integritate și, totodată, drept un instrument important de anticorupție. O mai bună înțelegere și ridicare a conștientizării asupra conflictelor de interese are drept scop consolidarea structurilor instituționale, informarea practicilor internaționale, introducerea unei culturi care se bazează pe deontologia în viața publică și îmbunătățirea uneltelor și instrumentelor existente pentru a reduce vulnerabilitatea față de corupție.

Reglementarea conflictelor de interese diferă semnificativ de mult de la o țară la alta.[15] Deosebirile depind de o serie de variabile, precum gradul de claritate în ceea ce privește separarea între sectoarele publice și cele particulare, eficacitatea mecanismelor de control și 'densitatea de reglementare', de ex.: scopul, nivelul de detaliu și cât de multe reglementări există.[16] În Uniunea Europeană, noile state membre, îndeosebi Letonia și Bulgaria au cele mai 'dense' reglementări privind conflictul de interese.

În statele membre mai vechi, regimurile conflictelor de interese se bazează pe lege, dar nu numai. Supravegherea complianței și sancționarea ilegalităților sunt considerate drept indispensabile, dar acestea nu sunt singurele sau cele mai folosite unelte în aplicarea strategiilor politice privind conflictul de interese. În privința democrațiilor care sunt bine stabilite, majoritatea acestor strategii politice sunt determinate de management și se orientează spre prevenirea apariției conflictelor de interese și încurajarea integrității și a unui comportament corect din punct de vedere etic. Se face astfel prin instruire, orientare și consiliere.

În unele țări, constituția stabilește anumite cerințe sau principii de etică, precum imparțialitatea sau obiectivitatea sau alte principii administrative de drept, ca de exemplu: sinceritatea

15 Demke, C. et al. 2008. "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Offices in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions". Available at: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf *(Demke, C. et al. 2008. "Reglementarea Conflictelor de Interes pentru Funcționarii de Stat care dețin funcții publice, în Uniunea Europeană : Un Studiu Comparativ al Regulilor și Standardelor Deontologiei Profesionale, pentru cei cu funcții publice în Uniunea Europenă - 27 și Instituțiile Uniunii Europene".*
Disponibil la: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf (Demle, C. et al. 2008

16 See Vukadinovic, Jelena and Mirjana Glintic. 2013. "Conflict of Interest". In *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe. With Special Focus on the Defence Sector*, edited by Aleksandra Rabrenovic, 95-130. Belgrade: Institute of Comparative Law. (*A se vedea Vukadinoovic, Jelena și Mirjana Glintic. 2013. "Conflict de interese". În Mecanismele Juridice pentru Prevenirea Corupției în Sud-Estul Europei. Acordând o Atenție Specială asupra Sectorului Apărării, editat de Aleksandra Rabrenovic, 95 - 130. Belgrad: Institutul de Drept Comparativ)*

și transparența. În alte țări, constituțiile sunt pasive în privința aspectelor legate de o bună guvernanță și administrare sau asupra standardelor serviciului public.

În majoritatea țărilor, legea statutară este instrumentul obișnuit de reglementare a conflictelor de interese. Majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene au reguli separate și diferite pentru instituții diferite, mai degrabă decât reglementări atotcuprinzătoare, la nivel general. Acestea se aplică tuturor instituțiilor și funcționarilor de stat. Există doar câteva țări unde aceste reglementări se aplică întregii administrații publice și tuturor instituțiilor guvernamentale.[17]

În acele țări unde nu există reguli specifice privind conflictele de interese, totuși există legi care definesc incompatibilitățile anumitor funcții publice cu alte ocupații, îndeosebi în privința alegerii în parlament a membrilor din administrația de stat, sau cu alte (electiv) funcții, care au putere executivă sau în guvernul local. În același timp și acumularea de diverse munci publice poate fi considerată inacceptabilă. Abolirea *cumul des mandats (acumulării de mandate)* (acumularea de mandate, când politicienii pot avea mai multe funcții elective în același timp) în Franța a reprezentat, de mult timp, subiectul dezbaterilor publice, dar legislația încă permite aceasta. La data de 14 februarie 2014, au fost promulgate două acte legislative (unul de lege organică și unul de drept comun). Această promulgare a soluționat parțial problema. S-a anticipat ca acestea să intre în vigoare la data de 31 martie 2017, ulterior alegerilor următoare.

Totuși, în general, incompatibilitățile care afectează funcția parlamentară par să nu fie reglementate suficient în multe țări europene. Aceasta deoarece parlamentarii se auto-reglementează.[18] Nu este o chestiune ieșită din comun ca, în multe țări, parlamentarilor să li se permită să exerseze o profesie din afară, în timp ce membrilor guvernului sau a înalților funcționari de stat nu li se permite acest lucru.

Pe de altă parte, în timp ce unele țări dispun de sisteme foarte reglementate (de ex.: Letonia, Lituania, Ungaria, Bulgaria, Polonia, Portugalia, România, Spania și Statele Unite, precum și majoritatea țărilor din sud-estul Europei), altele reglementează doar câteva tematici specifice.[19] Țările Scandinave au reglementări mai puțin 'dense' privind conflictul de interese. În aceste țări, instrumentele lor legislative specifică, îndeosebi, principiile. Este bine cunoscut faptul că proliferarea și detaliul privind regulile nu reprezintă o garanție a eficienței legii. Cele mai reglementate tematici din statele membre ale Uniunii Europene sunt obligativitatea la imparțialitate și incompatibilitățile pe durata deținerii funcției de stat, în timp ce tematicile legate de daruri și gratuități și perioadele de reflecție, după ce s-a terminat angajarea, sunt cel mai puțin reglementate.[20]

Totuși, majoritatea situațiilor de conflict de interese scapă dispozițiilor și sancționărilor. Acest fapt devine deosebit de grav când ne referim la domeniul apărării, unde pot fi periclitate aspectele de pace și război, viață și moarte. Un studiu recent întocmit de Inițiativa de Responsabilizare Publică, o organizație non-profit din Statele Unite a evidențiat interesele particulare în industriile de apărare a experților proeminenți și autoproclamați în apărare. Fără îndoială, cu prilejul dezbaterii, acești experți au fost prezentați de mass-media în calitate de reprezentanți ai interesului public. Tematica în discuție a fost

17 E.g. "The Seven Principles of Public Life" of the UK apply to all public officials and civil servants *(De ex.: "Cele Șapte Pincipii ale Vieții Publice" ale Regatului Unit se aplică tuturor oficialilor și funcționarilor publici).*

18 Demke et al. 2008: 29-35. *(Demke et al. 2008: 29-35).*

19 Vukadinovic and Glintic 2013 *(Vukadinovic și Glintic 2013).*

20 Demke et al. 2008. 57 *(Demke et al. 2008. 57).*

dacă intervenția militară a Statelor Unite în Siria a fost necesară.[21]

O situație asemănătoare a fost denunțată, repetat, la EFSA (/ *European Food Safety Authority*) (/ Autoritatea Europeană pentru Siguranța Produselor Alimentare- EFSA). Raportul Observator al Europei Corporative (*Corporate Europe Observatory report*) ('Mâncarea nefericită'), publicat în octombrie 2013, a scos la iveală că un procent de aproximativ 59 la sută din membrii comisiei de oameni de știință ai EFSA-ului aveau legături directe sau indirecte cu companiile ale căror activități erau responsabilitatea EFSA-ului. Cu alte cuvinte, aproape două treimi din oamenii de știință ai comisiei EFSA-ului aveau conflicte de interese și nu puteau fi considerați a fi independenți față de sectorul pe care aceștia îl reglementau.[22]

La data de 10 septembrie 2013, ziarul german *Der Spiegel* a publicat un raport prin care se evidenția că oficialii seniori ai Comisiei Europene manifestă inclinația de a schimba tabăra atunci când se alătură sectorului particular. Aceștia dețin funcții în cadrul firmelor chinezești, fabrici de țigări sau firme de Relații Publice – deseori există posibile conflicte de interese care sunt ignorate de către foștii lor colegii care lucrează în cadrul instituțiilor din Uniunea Europeană.[23]

De curând, Legea privind Siguranța și Inovația în Administrația Alimentelor și a Medicamentelor din Statele Unite (FDA) (*The US Food and Drug Administration (FDA) Safety and Innovation Act*) a relaxat reglementările referitoare la conflictul de interese care se aplică membrilor comitetului de consiliere a FDA -ului. Totuși, există încă motive de îngrijorare în ceea ce privește influența relațiilor financiare pe care le au membrii, pe parcursul procedurii folosite de FDA pentru aprobarea medicamentelor. Milbank Memorial Fund a efectuat un studiu folosind un număr mare de seturi de date, care deveniseră disponibile recent. Cu acest prilej s-a examinat cu atenție relația dintre interesele financiare ale membrilor comitetului de consiliere al Centrului FDA pentru Evaluarea Medicamentelor și Cercetare (CDER) (/ *FDA Centre for Drug Evaluation and Research*) și dacă cumva membrii votau într-o manieră favorabilă acestor interese.[24] Atât practica medicală cât și tratamentele prescrise depind de deciziile profesionale ale cadrelor medicale. Acestea pot fi influențate foarte puternic de lobby-ul firmelor farmaceutice.[25] De aceea, deseori sunt supuse scrutinului independența și imparțialitatea unor astfel de decizii medicale.

21 Public Accountability Initiative. 2013. "Conflicts of Interest in the Syria Debate: An analysis of the defense industry ties of experts and think tanks who commented on military intervention". Available at: http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interest-in-the-syria-debate/ *(Inițiativa pentru Responsabilizarea Publică . 2013. "Conflictul de interese în Dezbaterea Siria: O analiză a legăturilor dintre experții din industrie și grupurile de reflecție (think tank) care au comentat despre intervenția militară" Available at: http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interest-in-the-syria-debate*

22 Corporate Europe Observatory, "The European Parliament demands stricter regulation of conflicts of interest at EU's food safety authority." Available at: http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/european-parliament-demands-stricter-regulation-conflicts-interest-eus-food *(Observatorul Europei Corporative, " Parlamentul European cere reglementări mai stricte privind conflictele de interese ale autorității de siguranță alimentară a Uniunii Europene". " Available at: http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/european-parliament-demands-stricter-regulation-conflicts-interest-eus-food*

23 Schult, Christoph and Christoph Pauly.2013. "Conflicts of Interest: Brussels' Revolving Door for Top EU Officials." *Der Spiegel On Line*, 9 October 2013. Available at: http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-officials-and-potential-conflict-of-interests-a-926792.html *(Schult, Christoph și Christoph Pauly.2013. "Conflicte de interese : Ușile turnante de la Bruxelles pentru Oficialii de Vârf ai Uniunii Europene" Der Spiegel On Line, 9 October 2013. Available at: http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-officials-and-potential-conflict-of-interests-a-926792.html*

24 Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446–470; DeAngelis, Catherine D.. 2014. "Conflicts of Interest in Medical Practice and their Costs to the Nation's Health and Health Care System". *The Milbank Quarterly* 92 (2): 195–198. *(Pham-Kanter, Genevieve. 2014. " Revizitarea Conflictelor de Interese Financiare în cadrul Comitetelor de Consiliere ale FDA-ului". The Milbank Quarterly 92 (3): 446–470; DeAngelis, Catherine D.. 2014. "Conflicte de Interese în Practica Medicală și Impactul pe care acestea îl au asupra Sănătății Populației și a Sistemului de Îngrijire a Sănătății". The Milbank Quarterly 92 (2): 195–198. (Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "*

25 See, for example Caroll, Aaron E. 2014. "Doctors' Magical Thinking About Conflicts of Interest". *The New York Times*, 8 September 2014. Available at: http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20- (A se vedea, de ex.: Caroll, Aaron E. 2014. "Gândirea Magică a Doctorilor în privința Conflictelor de Interese". *The New York Times*, 8 septembrie 2014. *Available at: http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20-*

Aplicarea, Călcâiul lui Ahile

Când discutăm despre gestionarea conflictelor de interese, probabil că cea mai dificilă întrebare este cea legată de implementarea politicii și asigurarea conformității cu scopurile, exprimarea și spiritul reglementărilor. Demke și colab. au constatat:

- cu cât există mai multe reguli, cu atât mai mult devine necesară contribuția capacității de management pentru implementarea acestora și a standardelor. Deși cerințele individuale pentru îndeplinirea noilor obligații sunt în creștere (îndeosebi în domeniul politicilor de divulgare), în multe cazuri organismele de control și de monitorizare (de ex.: comitetele de deontologie) sunt slabe și le lipsesc resursele.[26]

Această constatare provoacă adoptarea abordărilor cuprinzătoare privind reglementarea conflictelor de interese: Punerea în aplicare necesită luarea în considerație a trăsăturilor specifice ale înalților oficiali publici și ale politicienilor. Adică, regimurile de etică ale funcționarilor publici să nu fie folosite direct drept etalon pentru înalții oficiali publici și politicieni. Este necesar ca organismele de monitorizare să intervină cu rapiditate la declanșarea unui scandal politic, la baza căruia a stat un conflict de interese. Intervenția trebuie să protejeze credibilitatea organismelor publice implicate și să păstreze încrederea cetățenilor. Cu toate acestea, o intervenție rapidă poate fi în contradicție cu metodele în vigoare. Aceste metode sunt deseori lungi și anevoioase, cu scopul de a garanta corectitudinea în procedurile administrative și cercetările penale.

O slabă implementare a regimurilor de conflict de interese, unde sunt implicați înalți oficiali publici, tinde să fie din ce în ce mai puțin tolerată de societatea civilă și opinia publică liberă. Discrepanțele vădite dintre proliferarea regulilor și slaba lor aplicare au tendința de a alimenta cinismul cetățenilor. Aceasta face ca sistemele de autoreglare din cadrul sectorului public să fie discreditate. Așadar, devine din ce în ce mai necesar să existe organisme de aplicare a legii privind drasticele conflicte de interese. Aceste organisme trebuie să dețină competența juridică de a cerceta, de a aplica legislația pertinentă și de a sancționa un comportament necorespunzător.

Experiența unor țări, precum cea a Statelor Unite, evidențiază complexitatea conflictelor de interese și sugerează că monitorizarea neoficială, efectuată de grupurile de watchdog, poate fi la fel de importantă ca și monitorizarea oficială a conformității cu reglementările și a statutelor. Toate acestea cu scopul de a se

26 Demke et al 2008: 8.

crea certitudinea că se aplică corespunzător. După cum a arătat Banca Asiatică de Dezvoltare (*ADB /Asian Development Bank*) și Inițiativa pentru Anticorupție OECD (*/Anti-corruption Initiative*) din 2007:

- În chestiuni legate de gestionarea conflictelor de interese, prevenirea este mai eficientă decât aplicarea; totuși, în ceea ce privește promovarea unei bune guvernanțe și combaterea corupției, acestea sunt la fel de importante. Pentru a se avea certitudinea că există o abordare corespunzătoare asupra cauzelor conflictelor de interese și a efectelor pe care le au acestea, trebuie să existe un echilibru între codurile deontologice universale, dezvăluirile privind veniturile și interesele, educarea publicului și existența campaniilor de ridicare a conștientizării pentru prezentarea conceptelor fundamentale și a așteptărilor privind un comportament etic și sancțiunile clare, măsurile de aplicare. Doar atunci putem fi siguri că, atât cauzele conflictelor de interese cât și efectele acestora, sunt abordate în mod corespunzător.[27]

27 ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. "Managing conflicts of interest. Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest". Available at: http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf (*ADB/OECD Inițiativa Anticorupție în regiunea Asia-Pacific. "Gestionarea conflictelor de interese. Structuri, unelte și instrumente pentru prevenirea, detectarea și gestionarea conflictului de interese"). Available at: http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf*

CONCLUZII

1. Deși conflictele de interese sunt neclare, acestea sunt totuși reale. Interesele nelegitime pot influența deciziile la toate nivelurile și în toate aspectele din viața publică, inclusiv în cadrul economiei private. Implicațiile includ numeroase consecințe grave, precum: tratamentele medicale, chestiuni privind războiul și pacea, dreptatea și nedreptatea. Probabil că este imposibil ca conflictele de interese să fie eliminate din strategia de luare a deciziei. Totuși, dacă publicul este informat despre discuțiile privind conflictele de interese, s-ar putea minimaliza impactul lor.

2. Chiar dacă este necesară existența unui mecanism de reglementare, nu este suficient dacă acesta acționează doar singur. Deși multe reglementări și coduri naționale de conduită sunt bune, deseori acestea nu sunt luate în serios. Dacă acestea s-au născut într-o atmosferă de neîncredere manifestată de publicul larg față de oficialii publici și instituțiile guvernamentale, atunci este puțin probabil ca încrederea să sporească doar datorită faptului că au intervenit unele modificări legislative. Nu se poate câștiga încrederea cetățenilor doar dacă aceștia știu că în țara lor există reglementări robuste în privința conflictelor de interese. Trebuie să se facă mai mult pentru crearea încrederii și mai ales pentru o implementare vizibilă, susținută, coerentă și eficientă.

3. Cercetările și experiența arată că o conducere politică eficientă, o structură juridică puternică și o mass-media independentă sunt necesare pentru a detecta, preveni și gestiona conflictele de interese. Bineînțeles că stabilirea unui discurs public care să sprijine și să consolideze standarde înalte etice în viața publică, precum și în relații particulare, ar beneficia de existența unei conduceri ferme de vârf. Totodată, transparența și corectitudinea sunt componente necesare. În cele din urmă, iată care sunt aspectele imperios necesare: un serviciu din administrația de stat, care este atât profesional cât și plătit corespunzător, reguli clare care să stabilească sarcinile pe care le au oficialii publici, precum și o accentuare asupra responsabilității la nivel național și local.

Seria Ghiduri pentru Buna Guvernanță

Ghidul intitulat *Măsuri pentru combaterea conflictelor de interese în sectorul public* analizează felul în care se consolidează democrațiile, în baza unei diviziuni între două sfere: societatea civilă și piața (sectorul privat), și statul (sectorul public). Statul reprezintă guvernanța politică și administrativă și trebuie să întruchipeze interesul general. Noțiunea de conflict de interese încapsulează complexitatea problemelor etice și legislative care există în interacțiunea dintre sfera publică a societății și cea privată. Conflictele de interese depind foarte mult de context. Astfel, este posibil ca factorii decizionali de vârf să abordeze și să reglementeze într-un mod ineficient conflictele de interese.

Ghiduri pentru Buna Guvernanță însumează o serie de broșuri de mici dimensiuni, fiecare dedicată în mod special unei teme importante pentru buna guvernanță în domeniul apărării. Acestea pot fi citite de persoane interesate să descopere mai multe despre una sau mai multe tematici ce prezintă un interes direct pentru buna guvernanță în domeniul apărării – sau într-un sector public în general – iar ele pot fi utilizate și în scopuri educaționale.

Published by: Centre for Integrity in the Defence Sector
Design: www.melkeveien.no
Print: Norwegian Government Security and Service Organisation
June/2015

Centre for Integrity in the Defence Sector

www.cids.no

NATO OTAN

Traducerea versiunii originale din limba engleză în limba română a fost efectuată prin amabilitatea Organizației Tratatului Atlanticului de Nord.