



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
Direction des Monitorings**

GRECO: GRUPUL DE STATE CONTRA CORUPȚIEI

**Direcția Generală pentru drepturile omului și probleme Juridice
Direcția de Monitorizare**

Strasbourg, 1 februarie 2008

Greco (2003) 1Md

**E X T R A S
DIN RAPORTUL GENERAL AL ACTIVITĂȚII
GRECO ÎN 2007**

**Privind migrarea funcționarilor publici în sectorul privat
(pantouflage/revolving doors)**

**ADOPTAT de GRECO
LA CEA DE A 36^{EA} ȘEDINȚA PLENARĂ
(Strasburg, 11-15 februarie 2008)**

Secretariatul GRECO
Consiliul Europei
F-67075 Strasbourg Cedex

www.coe.int/greco
tel. 333 88 41 20 00
fax 333 88 41 39 55

**Analiza fenomenului de migrare a funcționarilor publici în sectorul privat (pantouflage/revolving doors)
efectuată de Jane Ley, adjunct al Directorului Serviciului pentru probleme de etică în administrația publică, SUA**

Noile abordări în organizarea sectorului public, cum ar fi stabilirea parteneriatului între administrația publică și sectorul privat, privatizarea și reformarea funcției publice, creșterea și diversificarea posibilităților de angajare și recurgera din ce în ce mai des la institutul de reprezentare a grupurilor de interes, au schimbat radical relațiile între sectorul public și cel privat, cât și perceperea acestor relații de către societate. Necesitatea de a păstra încrederea societății, mai ales în perioadele de schimbări și tranziție, subliniază o dată în plus importanța stabilirii și menținerii unor sisteme, care permit de a soluționa conflictele de interese, în deosebi cele care rezultă din trecerea agenților publici în sectorul privat.

GRECO a examinat acest subiect pe parcursul rundeii a doua de evaluare, studiind problemele de recrutare, consolidare a funcției publice, codurile de conduită și conflictele de interese în cadrul administrației publice.

Spre sfârșitul celui de a doilea ciclu de evaluare, GRECO a recomandat majorității statelor evaluate (26 din 40) de a stabili un sistem de reglementare a trecerii agenților publici în sectorul privat sau de a ameliora sistemul deja existent. Puțini din membrii GRECO evaluați au elaborat un sistem de reglementare specială a migrării din sectorul de stat spre cel privat, chiar dacă există în aceste state o legislație prin care se interzice divulgarea unor tipuri de informații atât pe parcursul serviciului public cât și după încetarea activității de funcționar public; existența la fel a unei legislații penale care poate fi aplicată pentru faptul acceptării unui post în schimbul întocmirii unui act oficial.

Din cei 15 membri cărora li s-a recomandat de a reglementa trecerea agenților publici în sectorul privat (care au prezentat deja rapoartele de conformitate), doar 2 state au implementat această recomandare. Acest nivel de conformitate reflectă doar timpul necesar pentru elaborarea, adoptarea și transpunerea în practică a unei legislații sau ghiduri, linii directorii apropiate. Această stare de fapt confirmă la fel dificultatea pentru membrii GRECO de a stabili modul cel mai bun pentru soluționarea acestei probleme.

Cu scopul de a ajuta membrii săi în cadrul procedurilor de conformitate GRECO a organizat la sfârșitul anului 2007 o masă rotundă privind acest subiect, care a permis de a împărtăși experiența unele bune practici, cât și de a face schimb de opinii referitoare la problemele și dificultățile întâlnite. Reprezentații a 4 state-membre au descris sistemul lor specific.

Franța a prezentat sistemul, pe care îl aplică în prevenirea „pantoflajului”, este vorba despre Comisiile de deontologie, care are drept rol de a asista administrația publică în stabilirea incompatibilităților de activitate pentru acei funcționari și subalterni, care examinează posibilitatea trecerii în sectorul privat.

Marea Britanie a descris sistemul său general de interdicții de angajare, care se aplică funcționarilor și care prevede depunerea unei cereri prealabile în vederea

autorizării acceptării unui post privat, ceea ce permite de a lua decizii personalizate vis-a-vis de aceste interziceri.

SUA au explicat care sunt reglementările penale și administrative, care se raportează la toți membrii executivului; reglementări referitoare în ansamblu la chestiunea de „pantuflij”: încadrarea în serviciul public cu posibilitatea de a reveni la un angajator particular, căutarea unui post și negocieri de angajare pentru exercitarea unei funcții publice, limitarea reprezentării impuse foștilor agenți publici.

Letonia a expus limitele impuse funcționarilor publici veniți dintr-o întreprindere privată și restricțiile de deținere a unor întreprinderi pentru titularii de contracte publice sau de a realiza activități cu astfel de întreprinderi.

Natura, durata și scopul specific al acestor diferite sisteme, cât și categoriile de agenți publici, la care ele se referă, variază de la un stat la altul. Fiecare stat a putut determina părțile puternice și cele slabe ale sistemului său.

Discuțiile purtate pe parcursul analizei rapoartelor de evaluare și celor de conformitate, a mesei rotunde au relevat numeroase dificultăți existente la adaptarea unui sistem de reglementări cadrului juridic și necesităților fiecărui membru. Nici un model nu este optimal. Elaborarea și ameliorarea oricărui din aceste sisteme se bazează totuși pe anumite puncte comune.

În afară de obiectivul fundamental de a consolida încrederea societății, putem enumera alte scopuri curente ale acestui sistem de reglementare a trecerii agenților publici în sectorul privat:

1. de a garanta că informațiile specifice, de care a luat cunoștință în exercițiul funcției nu sunt folosite abuziv,
2. de a se asigura, că un agent public nu este influențat pe parcursul exercitării atribuțiilor sale de interese de câștig personal sau de anticiparea unui serviciu ulterior,
3. de a se asigura că relațiile și contactele agenților publici în funcție sau demisionați nu sunt folosite în beneficiul nejustificat al acestora sau al altor persoane.

Totalitatea persoanelor ce exercită o funcție publică, indiferent de faptul dacă ele au fost alese, numite, încadrate temporar pe un contract, dacă ele lucrează pe un salariu întreg sau doar parțial, că sunt sau nu remunerate, ar trebui, într-o oarecare măsură, să fie impuse să respecte reguli, definite pentru a atinge aceste obiective.

În exercițiul funcției publice

Pentru a fi eficiente, sistemele care reglementează trecerea agenților publici în sectorul privat trebuie să țină cont de specificul activităților acestora în exercitarea funcției. Un agent public în funcție are acces la informațiile cele mai recente, este în strânsă legătură cu alți funcționari publici, exercită autoritate și puteri oficiale și este supus unui control public și intern. Anume fiind în funcție un agent public poate ușor să facă uz de informații oficiale, de autoritatea și contactele sale în speranța de a obține un post de la un potențial angajator sau de a face un serviciu unui viitor angajator. Conflictul de interese poate eventual să apară din posibilitatea pentru un funcționar public de a lucra sau de a reveni la lucru la un

angajator particular din sectorul privat, din căutarea unui post de lucru în sectorul privat (acceptarea unor oferte de muncă date publicității, cereri de informații, expedierea CV sau propunerea candidaturii sale în scopul de a găsi un post de muncă etc.) sau acceptarea de către agentul public a unor contacte nesolicitate de angajatorii privați.

Câteva norme și proceduri pot permite de a face față acestor tipuri de potențiale conflicte. Ele trebuie examinate în contextul unui sistem general care tratează conflictele de interese ale agenților publici în funcție. Totodată, în cadrul unui sistem integrat de norme aplicabile atât funcționarilor angajați cât și celor demisionați și în scopul acceptării lor de către agenții publici în ansamblu, este necesar ca normele și procedurile referitoare la activitățile lor exterioare sau neoficiale să completeze într-un mod coerent normele și procedurile specifice activităților foștilor funcționari publici. Spre exemplu, este oare logic de a permite (sau cel puțin de a nu interzice) unui agent public în exercițiul funcției de a ocupa un post în cadrul unei întreprinderi specifice, dar de a i se interzice să ocupe aceiași funcție în numita întreprindere după încetarea funcției publice? Ar trebui oare de a autoriza (sau cel puțin de a nu interzice) unui agent public în exercițiul funcției de a reprezenta clienți sau angajați privați într-un organism public, dar de a i interzice activități de reprezentare după plecarea din autoritatea publică? Sunt rare cazurile când ar fi bine ca normele aplicabile unei activități sau funcții în sectorul privat să fie mai puțin restrictive în exercitarea unei funcții publice decât după încetarea ei.

Restricții după încetarea funcției publice

Introducerea unei noi politici publice necesită, practic în toate cazurile, de a găsi un echilibru între diverse interese. Definierea restricțiilor aplicabile după încetarea funcției publice nu este o excepție la regulă. Pe parcursul discuțiilor menționate mai sus membrii GRECO au indicat că alte tipuri de politici publice decât cele privind integritatea agenților publici au fost sau trebuiau să fie luate în considerare la elaborarea sistemului lor de restricții aplicabile după încetarea funcției publice. Astfel au fost invocate diferite politici: de favorizare a recrutării și de consolidare, de statornicire a persoanelor înalt calificate în funcții publice, posibilitatea de a recurge la persoane care dispun de o pregătire tehnică specifică și care nu sunt totdeauna disponibili în funcția publică, necesitatea unei asistențe de scurtă durată, perspectiva unei cariere în funcția publică, așteptarea schimbărilor periodice printre responsabilii politici ca urmare a unor remanieri de guvern, promovarea unui schimb reciproc de percepții între sectorul public și cel privat, cât și marea importanță pe care a acordă statul liberei deplasări a forței de muncă. Alte puncte importante din cadrul politicilor publice: necesitatea de a cere ca persoană să rămână în funcția publică pentru o anumită durată de timp în schimbul unor posibilități de formare profesională, dreptul de a percepe o indemnizație sau/și plata unei pensii, atunci când are loc o reziliere anticipată a contractului de muncă. Experiența membrilor demonstrează că sistemele elaborate pentru a face față unei anumite politici publice nu pot exclude alte politici. Dificultatea constă în a stabili un bun echilibru între ele.

În general membrii GRECO au urmat trei abordări diferite sau în combinate, printre care: (1) interziceri de angajare generale sau specifice unui grup concret de

agenți publici, (2) restricții privind reprezentarea întreprinderilor private de către foști agenți publici, care au revenit într-un organism public (limitarea exercitării reprezentării) și (3) autorizarea prealabilă și/sau informarea despre activitățile planificate sau deja exercitate după încetarea funcției publice. Categoriile de agenți publici supuși diverselor interdicții/restricții/obligații de informare, natura și durata acestora, cât și sancționarea/mecanismele de punere în aplicare variază de la un sistem la altul și uneori chiar în cadrul unui și aceluiași sistem.

Din informațiile disponibile în rapoartele de evaluare și cele de conformitate 15 membri au indicat, că ei aplică diferite tipuri de interdicții de angajare, iar 7 membri au menționat, că ei impun limitarea exercitării reprezentării. Alți 7 membri au descris un sistem de autorizare prealabilă, declararea, informarea despre activitățile exercitate după încetarea funcției publice. Majoritatea membrilor, dar nu toți, impun ca condiție ca activitatea exercitată după plecarea din funcția publică să fie remunerată pentru ca restricția în cauză să fie aplicabilă sau impun cererea unei autorizări (s-ar părea că aici este reflectată diferența teoretică între un sistem care interzice angajarea și un sistem care limitează activitățile de reprezentare). Majoritatea restricțiilor sau obligațiilor de informare se aplică pe o perioadă ce variază între un an și 3 ani, iar un membru GRECO, cel puțin, impune restricții de pînă la 5 ani. SUA au dat dovadă de un sistem de restricții în exercitarea reprezentării, a căror durată poate fi cu mult mai mare, în măsura în care restricția depinde de durata existenței obiectului reprezentării.

La general vorbind, interdicțiile de angajare și limitarea activității de reprezentare au scopuri puțin diferite. Interdicția de angajare se axează pe persoanele care pot recruta un fost agent public și nu se concentrează asupra naturii activităților pe care acest agent ar putea să le exercite. O interdicție generală poate fi folosită pentru a stabili restricții corecte, cerând ca funcționarii publici să se adreseze după o autorizare înainte de angajare în dependență de cazul concret. Totuși în majoritatea cazurilor interdicțiile de angajare sunt puse în aplicare pentru a examina problemele legate de natura funcției exercitate de persoană în calitatea sa de funcționar public. Spre exemplu, unii membri GRECO au menționat interdicții de angajare specifice, care se aplică agenților publici care supravegheau, controlau achizițiile și piețele publice, sau sunt colaboratori ai fiscoi, inspectori sau controlori bancari, membri ai serviciilor din piața valorilor mobiliare. Interdicțiile de angajare menționate sunt definite în dependență de tipul obligațiilor exercitate de fostul agent public (sau serviciul /organul public unde el activează) și tipul de entități, la care nu poate fi angajat agentul public demisionat. Astfel, cumpărătorilor nu li se permite de a fi angajați de către întreprinderile, a căror contracte le-au controlat și supravegheat. Prin analogie s-ar putea interzice controlorilor bancari de a lucra în băncile pe care le controlau sau le-au expus auditului în ultimii 2 ani. Spre deosebire de interdicțiile de angajare specifice menționate mai sus, limitările generale privind angajarea au o importanță și o influență mai mare asupra procesului de recrutare și consolidare a agentului public, în deosebi în cazurile când salarizarea și avantajele din serviciul public nu sunt competitive în raport cu cele din sectorul privat sau în cazurile când acordarea unei autorizări prealabile prin modificarea unei interdicții generale este incertă.

Limitarea activității de reprezentare se referă la activitatea unui fost agent public după plecarea lui din funcția publică și nu se raportează la persoană pentru care el exercită această activitate. O astfel de restricție poate avea loc chiar dacă fostul funcționar public nu este remunerat pentru activitatea sa de reprezentare. Limitarea activității de reprezentare pentru unele organisme publice sau funcții, nivelul și categoriile de agenți publici pe lângă care un fost agent public nu are dreptul de a exercita activități de reprezentare pot fi utile în cazul, când e vorba de funcționari publici aleși, de asistenți, consilieri politici și înalți funcționari, sub aspectul unei eventuale influențe, contacte cu agenții publici activi (în funcție). Pot fi definite limitări specifice, orientate asupra unui anumit obiect de reprezentare, care ar putea să fie aplicat în ansamblu serviciului public. Totuși ele nu produc un impact mare asupra activităților pe care le exercită real funcționarii publici, cărora li se aplică aceste limitări după demisionarea lor din serviciul public. Este necesar de a întreprinde mai multe acțiuni de informare și sensibilizare a agenților publici și angajatorilor pentru ca ei să înțeleagă pe deplin, care este importanța acestor restricții.

Este la fel dificil de a stabili durata potrivită pentru interdicția de angajare sau de limitare a activității de reprezentare, deoarece trebuie de avut în vedere mai multe aspecte a acestei probleme. Durata restricțiilor trebuie să fie rezonabilă și să depindă de scopul acestor limitări. După cât timp se poate de considerat că unele informații sunt ieșite din uz sau accesibile publicului, că un fost înalt demnitar nu mai dispune de contacte și tratament special sau că aceste dosare (acțiuni) specifice supravegheate de fostul funcționar sunt încă închise? Dacă durata restricției este abuziv de lungă ea poate într-adevăr să influențeze asupra procedurii de angajare și consolidare a cadrelor, să accentueze atitudinile cinice față de codul de conduită al funcționarului public în general și să influențeze punerea în aplicare a acestei restricții.

Sanțiuni/Executare

Mai multe tipuri de sanțiuni și sisteme de executare, individuale sau combinate sunt utilizate sau există în ce privește buna conduită a agenților publici în funcție și celor demisionați, cum ar fi: sanțiuni penale, confiscări civile, amenzi administrative și judecătorești și sanțiuni specifice, prevăzute în contractele de muncă.

Există sanțiuni disciplinare atât pentru agenții publici în funcție, cât și pentru foștii funcționari; reducerea sau anularea unor indemnizații de demisionare sau a pensiilor se pot aplica unor foști agenți publici. Agenții publici în funcție și cei demisionați, care desfășoară o activitate ce necesită a fi autorizată (cum ar fi practici din domeniul jurisprudenței) pot fi sancționați de autoritatea care eliberează această autorizație și susceptibil de a fi declarat neeligibil. În același timp se poate aduce un prejudiciu imaginii funcționarului public prin prezentarea unei informații nu prea măgulitoare în presă și prin dezaprobarea publicului; poate fi la fel vorba de o posibilă sancțiune stabilită de codul de conduită, dar care nu prevede nici un mecanism formal de executare.

Necesitatea de a dispune de un sistem corespunzător, care ar reglementa trecerea din serviciul public în sectorul privat, va rămâne în centrul preocupărilor

de ansamblu al membrilor GRECO din motivul complexității și naturii schimbătoare a guvernărilor moderne. Experiența statelor membre la GRECO demonstrează, că nu există o soluție optimă pentru a soluționa această migrare spre sectorul privat. Stabilirea și punerea în aplicare a unui sistem adaptat, de orice tip, pune mari probleme. GRECO continuă să urmărească cu interes aceste dezvoltări, schimbări pe măsura elaborării de către membri a sistemelor lor. Cei care au pus în aplicare un anumit sistem pot totuși să se inspire de soluții creative implementate de omologii lor.