https://doi.org/10.59295/ierm2025.25 CZU 328.185:061.1EU

DEZVOLTAREA CADRULUI CONCEPTUAL ANTICORUPȚIE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: ABORDĂRI TEORETICE ȘI IMPLICAȚII PRACTICE [1]

DEVELOPMENT OF THE ANTICORRUPTION CONCEPTUAL FRAMEWORK IN THE EUROPEAN UNION: THEORETICAL APPROACHES AND PRACTICAL IMPLICATIONS

Ludmila GUȘTIUC, ***doctor în drept, cercetător științific,***
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al USM
e-mail: lgustiuc@yahoo.com
ORCID: 0000-0002-8516-4949

Rezumat. *Cercetarea științifică se fundamentează pe dezvoltarea cadrului conceptual anticorupție în spațiul comunitar. În prezent, cadrul conceptual anticorupție al Uniunii Europene este complex și în continuă evoluție. Cadrul conceptual anticorupție îmbină instrumente legislative, strategii politice și mecanisme instituționale pentru a aborda corupția în mod eficient în scopul protejării valorilor fundamentale ale Uniunii. De asemenea, în procesul de elaborare a studiului științific facem referire la un studiu de caz destinat să faciliteze examinarea aplicată a eforturilor anticorupție la nivel european.*

Cuvinte-cheie: *anticorupție, Uniunea Europeană, protejarea valorilor fundamentale.*

Abstract. *The scientific research is based on the development of the conceptual anticorruption framework in the European space. Currently, the conceptual anticorruption framework of the European Union is complex and in continuous evolution. The conceptual anticorruption framework combines legislative instruments, political strategies and institutional mechanisms to address corruption effectively in order to protect the fundamental values of the Union. Also, in the process of developing the scientific study we refer to a case study intended to facilitate the applied examination of anticorruption efforts at the European level.*

Key-words: *anticorruption, European Union, protection of fundamental values.*

Introducere. Prezentul studiul științific se axează asupra aspectelor ce țin de cadrul conceptual anticorupție în Uniunea Europeană. Într-un context geopolitic marcat de provocări multiple, printre care se numără și fenomenul corupției, Uniunea Europeană tratează corupția nu doar ca o problemă de ordin economic, juridic sau moral, ci și ca o amenințare directă la adresa securității naționale și regionale. În mod special,

[1] Articolul este elaborat în cadrul subprogramului 01.05.01 Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice, realizat de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova.

corupția subminează securitatea juridică, afectând stabilitatea normativă, previzibilitatea deciziilor administrative și judiciare și, în ultimă instanță, încrederea cetățenilor în funcționarea democratică a statului.

Pentru Republica Moldova, țară angajată ferm pe calea integrării europene și având printre obiectivele sale strategice combaterea corupției și aderarea la Uniunea Europeană, alinierea la cadrul conceptual anticorupție european devine o cerință. În acest sens, consolidarea securității juridice, înțeleasă ca garantarea clarității, stabilității și aplicabilității efective a normelor de drept, reprezintă o condiție obligatorie pentru asigurarea unui mediu instituțional funcțional și pentru îndeplinirea criteriilor de aderare.

Metode aplicate. În cercetarea științifică realizată, au fost utilizate metodele clasice, respectiv metoda logică (în realizarea construcțiilor argumentative care să susțină premisele cu care am operat), metoda descriptivă (în prezentarea elementelor cadrului conceptual anticorupție european), metoda comparativă (în constatarea asemănărilor și diferențelor în unele state membre ale Uniunii Europene privind eforturile anticorupție) și metoda studiului de caz.

Discuțiile și rezultatele obținute. Corupția s-a manifestat mereu în societățile umane. Renumitul autor Alatas Syed Hussein, în lucrarea sa „Corruption: its nature, causes and functions" consideră corupția „inerentă tuturor sistemelor sociale – feudalism, capitalism, comunism și socialism. Corupția afectează toate clasele societății; toate agențiile statului, fie monarhii sau republici; în toate situațiile, pe timp de război sau de pace; toate grupele de vârstă; ambele sexe; și toate timpurile, antice, medievale sau moderne" [1, p. 14]. Remarcăm că fenomenul corupției este manifestat în forme diferite la etape istorice diferite din antichitate până în prezent.

Acest lucru este confirmat și de cercetătorul științific, Nicolae Radu, care menționează că „fenomenul corupției s-a manifestat din toate timpurile, fiind indisolubil legat de exercitarea puterii" [9, p. 17]. De-a lungul istoriei, numeroase exemple demonstrează că, odată cu acumularea de putere, apare și tentația de a o folosi în mod abuziv pentru beneficiile personale. Mai mult, autorul român Nicolae Radu propune definiția neoclasică a corupției fiind „o exercitare abuzivă a puterii de a lua decizii publice în scopul creșterii sau/și menținerii puterii, sau a surselor acesteia (bogăția sau statusul) – pentru câștig privat sau politic - , care afectează negativ scopul sau valorile (principiile fondatoare) sistemului social și/sau politic" [9, p. 241]. Această realitate subliniază importanța mecanismelor de control și echilibru în guvernare, atât la nivel local, cât și la nivel european sau internațional, și necesitatea unei societăți vigilente pentru a preveni și a combate corupția.

Statele Uniunii Europene sunt cunoscute pentru faptul că sunt bogate, stabile și democratice. Cu toate acestea, imaginea lor este subminată de probleme variind de la disparități socioeconomice la problemele corupției. Prin urmare, corupția reprezintă o provocare globală care subminează eficiența și credibilitatea instituțiilor la toate nivelurile.

Uniunea Europeană dispune de un cadru legal cuprinzător pentru prevenirea și combaterea corupției, bazat pe tratate, convenții și directive care stabilesc obligații pentru instituțiile europene și pentru statele membre. Articolul 83 alineatul 1 din Tratatul

de Funcționare a Uniunii Europene identifică corupția ca fiind una dintre infracțiunile deosebit de grave cu o dimensiune transfrontalieră. În același timp, corupția este privită ca o amenințare la adresa Uniunii.

Țările membre ale Uniunii Europene utilizează ca instrumente anticorupție Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției și Convenția civilă privind corupția a Consiliului Europei. Convențiile prevăd o serie de norme pentru prevenirea corupției:

- aplicarea politicilor și practicilor de prevenție și instituirea unor organisme în acest scop;
- aplicarea codurilor de conduită pentru funcționarii publici;
- criterii obiective pentru recrutarea și evoluția profesională a funcționarilor publici [2, p. 8].

Convenția civilă privind corupția urmărește scopul ca fiecare parte la convenție să prevadă în dreptul său național căile de atac pentru persoanele care au suferit un prejudiciu ca urmare a corupției, pentru a le permite acestora să-și apere drepturile și interesele, inclusiv posibilitatea de a obține repararea prejudiciului [5, p. 143]. În ce privește domeniul anticorupție, Uniunea Europeană a subliniat constant importanța reformelor legislative și a cadrului instituțional în materie, fie prin adoptarea legislației speciale anticorupție sau prin înființarea unor structuri specializate pentru investigarea și urmărirea penală a faptelor de corupție [6].

Raportul Comisiei Europene din 24 iulie 2024 privind statul de drept prezintă o sinteză atât a situației statului de drept din Uniunea Europeană, cât și o evaluare a situației din fiecare stat membru și țările în curs de extindere [10]. Raportul Comisiei Europene privind statul de drept, publicat anual începând cu anul 2020, dezvăluie natura și amploarea diversă a corupției în statele membre ale Uniunii Europene, subliniind succesul diferit al măsurilor anticorupție în spațiul comunitar. Acest raport formează un fundament pentru discuțiile cu autoritățile și parlamentele naționale și alimentează deliberări mai ample în întreaga Europă. Completate de programul de împărtășire a experienței anticorupție inițiat de Comisia Europeană în anul 2015 și continuat ca ateliere tematice în cadrul Rețelei Anticorupție a Uniunii Europene din 2024, aceste inițiative au stimulat organismele naționale să intensifice aplicarea legislației și a politicilor anticorupție [3].

Raportul privind statul de drept include 27 de capitole pe țară și examinează evoluțiile, atât pozitive, cât și negative din toate statele membre ale Uniunii Europene în patru domenii cheie pentru statul de drept: sistemul de justiție, cadrul anticorupție, pluralismul și libertatea mass-media, alte probleme instituționale legate de controale și echilibrări.

Comisia Europeană și-a centrat eforturile de combatere a corupției pe următorii piloni:

1. integrarea prevederilor anticorupție în legislația Uniunii Europene;
2. monitorizarea eforturilor statelor membre ale Uniunii Europene în prevenirea și combaterea corupției;
3. sprijinirea implementării măsurilor anticorupționale la nivel național prin finanțare, asistență tehnică și schimb de experiență;
4. îmbunătățirea bazei de dovezi cantitative pentru politica anticorupție;

5. promovarea luptei anticorupție la nivel global.

Principalele aspecte ale Raportului nominalizat mai sus în domeniul eforturilor anticorupționale includ următoarele teze:

- Raportul recunoaște îmbunătățirile aduse cadrelor instituționale pentru combaterea corupției. Aproape toate statele membre au în vigoare strategii naționale anticorupție, deși cu o amploare diferită.
- De exemplu, Croația și-a îmbunătățit capacitatea instituțională de a combate corupția prin creșterea resurselor pentru agențiile de aplicare a legii și prin sporirea transparenței proceselor de achiziții publice. Raportul felicită, de asemenea, Lituania și Letonia pentru eforturile lor de a implementa reguli mai stricte privind conflictul de interese și de a consolida obligațiile de declarare a averilor pentru funcționarii publici.
- În pofida acestor evoluții pozitive, raportul ridică îngrijorări cu privire la eficacitatea măsurilor anticorupție în țări precum Slovacia și Malta. În Slovacia, modificările legislative propuse la Codul de procedură penală și la Codul penal ar fi posibil să fi slăbit capacitatea țării de a detecta și a urmări corupția, în special în cazurile care implică funcționari la nivel înalt. Malta s-a confruntat, de asemenea, cu un control continuu al lipsei de progres în abordarea corupției la cele mai înalte niveluri de guvernare, încrederea publicului în eforturile de combatere a corupției rămânând scăzută.

Până în prezent, cetățenii europeni rămân sceptici cu privire la eforturile guvernelor naționale de a aborda corupția: 65% dintre cetățeni cred că cazurile de corupție la nivel înalt nu sunt urmărite suficient și doar 30% cred că eforturile guvernamentale de combatere a corupției sunt eficiente. 68% dintre cetățeni consideră că corupția este răspândită în statele lor membre. Majoritatea cetățenilor europeni consideră că corupția este inacceptabilă. Ei cred că dacă vor să obțină ceva de la administrația publică nu este niciodată acceptabil să dai bani, să faci un cadou sau să faci o favoare.

Este cunoscut faptul că atât statele, cât și organizațiile internaționale sunt afectate de corupție. Organizațiile internaționale, deși sunt create pentru a promova cooperarea și dezvoltarea, nu sunt imune la practici corupte. Uniunea Europeană recunoaște că corupția este o problemă semnificativă atât la nivelul statelor membre, cât și în cadrul instituțiilor decizionale europene. Uniunea Europeană tinde continuu spre un mecanism eficient și transparent pentru a evalua impactul măsurilor anticorupție în toate statele membre și, mai mult, utilizează instrumente legale pentru a dezvolta o politică anticorupție robustă din partea Comisiei Europene și a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) [2, p. 6].

Oficiul exercită toate atribuțiile Comisiei de a face investigații de natură administrativă cu scopul de a intensifica combaterea fraudei, a corupției și a altor activități ilegale care afectează într-un mod nefavorabil interesele financiare ale Uniunii Europene [4, p. 95]. Prin urmare, Oficiul:

- efectuează investigații independente privind actele și faptele de fraudă și de corupție care implică fonduri ale Uniunii Europene, astfel încât să se asigure că toți banii contribuabililor din Uniunea Europeană ajung la proiecte care pot

să creeze locuri de muncă și să genereze creștere economică în Europa;
- contribuie la întărirea încrederii cetățenilor în instituțiile Uniunii Europene, prin investigarea cazurilor de abateri profesionale grave ale personalului și ale membrilor instituțiilor Uniunii Europene;
- elaborează o politică solidă a Uniunii Europene de combatere a fraudei [8].

Mecanismele instituționale europene care urmăresc investigarea și sancționarea actelor de corupție sunt: crearea și activitatea instituțiilor de investigare independente, exemple fiind Parchetul European, Europol, existența platformelor sigure pentru denunțarea corupției, protecția avertizorilor de integritate, pedepse proporționale pentru cei implicați în fapte de corupție, inclusiv interdicții de a ocupa funcții publice.

Corupția este la fel de prezentă în Roma antică și în corporațiile multinaționale contemporane, în Evul Mediu și în parlamentele democrațiilor consolidate [9, p. 17]. În continuare ne propunem să elucidăm cazul de corupție cunoscut sub numele de Qatargate. Acest caz reprezintă unul dintre cele mai mari scandaluri de corupție din istoria Uniunii Europene. Scandalul a izbucnit în decembrie 2022, când autoritățile belgiene au descoperit o rețea de corupție care implica parlamentari europeni și alte persoane influente, suspectate că au primit mită pentru a favoriza interesele Qatarului.

Eva Kaili a lăudat Qatarul, care a găzduit Cupa Mondială de Fotbal. Ea susținea că Cupa Mondială este dovada modului în care diplomația sportivă poate realiza o transformare istorică a unei țări cu reforme care a inspirat lumea arabă. Kaili a repetat de nenumărate ori că „Qatarul este un lider în ceea ce privește drepturile muncii", fiind un punct de vedere al Organizației Internaționale a Muncii. Dar, cu regret, peste ceva timp, au fost înregistrate cazuri de nerespectare a securității muncii, iar câteva persoane au decedat. Potrivit acuzațiilor, mita a fost acceptată cu scopul de a influența deciziile Parlamentului European în favoarea Qatarului, în special în ceea ce privește condițiile de muncă ale lucrătorilor străini înaintea Cupei Mondiale din 2022. În consecință, Eva Kaili a fost demisă din funcția de vicepreședinte al Parlamentului European. Soțul ei, Francesco Giorgi, și fostul europarlamentar italian Pier Antonio Panzeri au fost, de asemenea, implicați. Ea nu a putut beneficia de imunitatea sa parlamentară, deoarece infracțiunea de care a fost acuzată a fost constatată în flagrant delict, fiind arestată la Bruxelles. La perchezițiile făcute acasă la ea, anchetatorii au găsit peste o jumătate de milion de euro bani cash.

Problema corupției a fost ridicată la nivel înalt în instituțiile Uniunii Europene, ceea ce a determinat reforme pentru îmbunătățirea transparenței și a mecanismelor anticorupție. Scandalul Qatargate rămâne un caz emblematic de corupție și influență externă în Uniunea Europeană, punând sub semnul întrebării integritatea proceselor decizionale ale Uniunii Europene. În final, Comisia Europeană a propus cetățenilor din Qatar să li se acorde dreptul de ședere pe termen scurt fără viză în Uniunea Europeană, cu condiția să aibă un pașaport biometric.

Sintetizând detaliile expuse în cazul Qatargate, concluzionăm că instituțiile europene au avut un rol important în gestionarea scandalului de corupție, investigarea acuzațiilor și implementarea măsurilor pentru prevenirea unor situații similare în viitor. Președinta Comisiei Europene, Ursula von der Leyen, a cerut o reformă pentru creșterea

transparenței în instituțiile Uniunii Europene. După acest caz, s-au discutat noi măsuri pentru supravegherea influenței externe și evitarea unor cazuri similare.

Cazul Qatargate a demonstrat vulnerabilitățile sistemului instituțional european, dar, în același timp, a și accelerat reformele privind transparența, supravegherea și lupta împotriva corupției la nivelul Uniunii Europene.

Îmbucurător este faptul că după scandalul Qatargate, nu au fost raportate public alte cazuri majore de corupție la nivelul instituțiilor Uniunii Europene. Cu toate acestea, ancheta Qatargate continuă să se extindă, aducând în atenție noi suspecți. În ianuarie 2025, judecătorul belgian responsabil de investigarea cazului dat, a formulat acuzații împotriva a trei suspecți, ale căror identități încă nu au fost dezvăluite public.

Axându-ne pe cercetarea dezvoltării cadrului conceptual anticorupție în Uniunea Europeană, formulăm următoarele **concluzii:**

1. Nici statele membre, nici instituțiile decizionale ale Uniunii nu sunt ferite de fenomenul corupției.
2. Nivelul corupțional diferă de la o țară la alta sau de la o instituție decizională europeană la alta prin intensitatea acestuia.
3. Corupția subminează activitatea eficientă a instituțiilor decizionale europene și încrederea cetățenilor europeni în acestea.
4. Corupția amenință valorile fundamentale ale Uniunii Europene.
5. Un stat membru sau o instituție coruptă devine mai slabă sau mai puțin influentă.
6. Funcționarii publici corupți promovează proiecte care garantează profituri pentru ei personal, iar calitatea serviciilor prestate de funcționari publici corupți este în scădere.

Drept urmare a celor expuse în studiul științific, venim cu câteva **recomandări**:

1. Uniunea Europeană ar trebui să întărească mecanismele de monitorizare a statului de drept.
2. Este binevenită elaborarea unor directive obligatorii privind prevenirea corupției pentru a asigura un nivel minim de protecție și transparență în toate statele membre.
3. Este necesară protejarea instituțiilor decizionale europene și a sistemului judiciar de influențele politice.
4. Participarea activă a cetățenilor și organizațiilor nonguvernamentale în supravegherea politicilor anticorupție trebuie încurajată și susținută de Uniunea Europeană.
5. Educația pentru integritate și stat de drept trebuie să devină obligatorie în sistemele educaționale și programele de formare continuă din toate statele membre ale Uniunii Europene.

În actualul climat marcat de vulnerabilități democratice și al agravării riscurilor de corupție sistemică la nivel european, consolidarea cadrului conceptual anticorupție al Uniunii Europene devine un subiect important. Deși susținut de instrumente instituționale eficiente, succesul său depinde de voința politică a statelor membre și de capacitatea Uniunii de a transforma normele teoretice în practici uniforme. Prin consolidarea mecanismelor de monitorizare și prin implicarea societății civile, cadrul anticorupție european poate evolua pentru a proteja valorile fundamentale ale Uniunii Europene.

Republica Moldova, aspirând la integrarea europeană, are șansa de a valorifica

lecțiile oferite de către Uniunea Europeană și de a-și ancora propriile reforme într-o viziune modernă și transparentă privind prevenirea și combaterea corupției. Ținând cont de faptul că printre obiectivele naționale de securitate ale Republicii Moldova se regăsesc combaterea corupției și aderarea la Uniunea Europeană [7], devine imperativă alinierea cadrului său normativ și instituțional la standardele europene anticorupție, prin adoptarea unor politici coerente, eficient implementate și susținute de o voință politică autentică și de consolidare a statului de drept. Astfel, în contextul procesului de aderare la Uniunea Europeană, Republica Moldova este chemată să implementeze standarde europene stricte privind transparența instituțională și responsabilitatea publică, toate acestea având la bază principiul securității juridice.

BIBLIOGRAFIE

1. Allatas Syed Hussein. Corruption: its nature, causes and functions. Avebury, 1990. Brookfield. 221 p. ISBN 978-1856-280-457. p. 14.
2. Butnaru Veronica, Neicovcen Serghei, Tăbîrță Valerian. Politici locale anticorupție. Chișinău, Tipogr. „Elan Poligraf", 2017. 68 p. ISBN 978-9975-66-549-0. p. 8
3. Commission. Migration and Home Affairs. https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/internal-security/organised-crime-and-%20human-trafficking/corruption_en
4. Grădinaru Daniel. Investigarea infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene. București, Ed. C.H.Beck. 2016. ISBN 978-606-18-0545-7.
5. Guștiuc Ludmila. Implementarea standardelor anticorupție ale Consiliului Europei în Republica Moldova. Articol științific. În: Studii și cercetări juridice. Partea 3/2021. Chișinău, 2021. pag. 137-148. ISBN 978-9975-3201-7-7
6. Hotărârea Guvernului României nr. 1.269/2021 privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție 2021-2025 și a documentelor aferente acesteia. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 1218 bis/22.XII.2021. https://www.just.ro/wp-content/uploads/2021/12/Strategia-Nationala-Anticoruptie-2021-2025.pdf
7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 391/2023 privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 17-19 art. 28 din 17.01.2024. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141253&lang=ro
8. Misiunea OLAF https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_ro
9. Radu Nicolae. Corupția și politicile anticorupție. Iași, Ed. POLIROM. 2010. ISBN 978-973-46-1791-3. p. 17.
10. Raportul Comisiei Europene din 24 iulie 2024 privind statul de drept. https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en