

PREZENTAREA TEORETICĂ A PRINCIPIULUI TRANSPARENȚEI

Galina CHIVERI,
doctorandă, USM

SUMMARY

The principle of transparency is the fundamental idea that provides access to information of public interest, allowing permanent control of public authorities activities by citizens under the right to participate in public decisions in the interest of the entire society for building a state based on the rule of law.

* * *

Principiul transparenței este acea idee fundamentală care asigură accesul la informația de interes public, permițând controlul permanent al activității autorităților publice de către cetățeni în virtutea dreptului de a participa la deciziile politice în interesul întregii societăți pentru edificarea unui stat de drept și democratic.

Dicționarul explicativ al limbii române definește termenul „transparență” (din franceză transparence, latină transparere) – capacitate a unor corpuri sau a unor medii de a fi străbătute de radiații electromagnetice (în special lumină) fără ca acestea să fie absorbite sau difuzate sau prin care se poate vedea limpede, conturul și detaliile obiectelor aflate în partea opusă. În același timp, aici găsim definierea fenomenului transparenței în aspect juridic, respectiv transparența este mediul care permite accesul total al publicului privind activitatea, practicile administrației sau fenomen despre care există informații complete accesibile publicului[1]. Fenomenul transparenței mai este conturat ca atitudine a unei instituții sau a unei organizații care presupune prezentarea obiectivă a informațiilor de interes general[2]. În completarea acestei noțiuni vine „Micul dicționar academic” care definește transparența drept atitudine a unui organism (stat), a unui partid sau a unei persoane care presupune prezentarea obiectivă a informațiilor de interes general indiferent de implicațiile acestora[3].

Astfel, conform Dicționarului politic, transparența decizională reprezintă un atribut al vieții politice democratice, opus politicii secrete. În viziunea democrației moderne, se preconizează ca populația să beneficieze de difuzarea informațiilor necesare pentru a-și forma o părere clară despre problemele societății în care trăiește și despre ceea ce s-ar putea face pentru rezolvarea lor. Desigur, deschiderea deplină a procesului decizional devine posibilă doar în condițiile democrației directe. Dar și în contextul democrației reprezentative, publicitatea dezbaterilor în Parlament sau Guvern contribuie la realizarea unei anumite transparen-

te decizionale. Fără îndoială, transparența decizională nu este posibilă în legătură cu anumite probleme care țin de securitatea națională sau protecția interesului național[4].

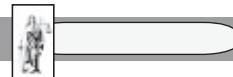
Rezultă că principiul transparenței este un principiu prin care autoritățile și instituțiile publice au obligația să își desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula, iar limitarea accesului la informație să constituie excepția, în condițiile legii.

După cum s-a menționat anterior, dreptul la informație prezintă un interes deosebit atât pentru organi-

zațiile naționale, cât și pentru cele internaționale, fiind inclus în actele internaționale ce reglementează drepturile omului. În acest sens menționăm Declarația Universală a Drepturilor Omului, care prevede, în articolul 19, că “orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat”[5].

Termenul de *transparență* este utilizat, adesea, în politică într-un sens metaforic al termenului similar din optică: un obiect transparent este acel obiect care lasă să se vadă clar conturul și detaliile obiectelor aflate de partea opusă. Cerința de transparență este adresată în scopul primirii de informații, deschidere, comunicare și evaluare[6].

Transparența, după înțelesul cel mai obișnuit, este un termen al analogiei: un regulament, lege sau o procedură juridică este transparentă dacă poate să fie deslușită ușor, exact ca și cum cineva s-ar uita printr-o fereastră curată[7]. Procesul și efectele instrumentului juridic în cauză trebuie să fie ceteț înțeles, și scopul drepturilor și obligațiilor sale derivative trebuie să fie ușor de primit de adresat și respectiv deținătorul de drepturi; dacă aceste criterii nu se întâlnesc,



atunci legea în cauză este considerată „opacă”[8].

Ca termen utilizat transparența, pentru a caracteriza activitatea autorităților publice, este o noțiune metaforizată. Ea își are originile din proprietatea corpurilor de a lăsa sa treacă prin ele lumina, permițând să se distingă contururile sau detaliile obiectelor. Prin analogie, transparența în activitatea autorităților publice ar însemna capacitatea acestor autorități de a asigura distingerea structurilor, deciziilor, strategiilor și modalităților de implementare a acestora prin vizorul societății.

Noțiunea de transparență este relevată de 3 semnificații diferite: 1. Proprietate a unor corpuri sau a unor medii de a fi transparente; 2. (Fig.) Înșușirea de a fi ușor înțeles; claritate, limpezime; 3. Mod de lucru, principiu al unor conducători sau organe conducătoare de a face cunoscută public, în permanență, întreaga lor activitate[9]. Cea de a treia definiție reflectă următoarele aspecte inerente ale principiului transparenței:

- *este o idee generală, fundamentală.* Acest lucru înseamnă că principiul transparenței are forța și semnificația unei norme superioare generale, ce poate fi formulată în textele actelor normative sau dacă nu este formulată expres, este dedusă în lumina valorilor sociale promovate[10];

- *coordonează o activitate.* Valoarea practică a principiului transparenței este una semnificativă. Or, aceasta reflectă nemijlocit funcționarea sistemului de autorități publice și determină acțiunile corespunzătoare ale societății.

- *este specific unor conducători sau organe de conducere.* Principiul transparenței nu caracterizează relațiile particulare dintre indivizi, ci este orientat anume spre supravegherea guvernanților de către cei care sunt guvernați.

- *are drept finalitate societatea.* Acest aspect reflectă faptul că

principiul transparenței este utilizat în folosul societății, care este o manifestare a suveranității și puterii. Cel mai mare beneficiar al acestui principiu este societatea, pentru că anume ei i se oferă dreptul de a-i controla pe cei pe care i-a ales ca reprezentanți.

- *are un caracter permanent.* Principiul transparenței are o aplicare continuă. Încetarea temporară sau stoparea respectării lui ar duce la un dezechilibru de forțe în stat, contribuind la instaurarea unui regim autoritar sau totalitar.

- *se referă la întreaga activitate a conducătorilor sau organelor.* În afară de excepțiile prevăzute de lege, toată activitatea organelor trebuie să fie supusă unui control prin prisma transparenței.

Din definițiile expuse mai sus distingem următoarele elemente pentru ca fenomenul de transparență să aibă loc: în primul rând, trebuie să existe lumină, un mediu prin care să străbată această lumină, și în final în spatele acestui mediu trebuie să existe corpuri care vor putea fi distinse clar. În contextul unui sistem democratic, putem spune că lumina reprezintă dreptul cetățenilor de a accesa informația publică și atitudinea atât a cetățenilor cât și a autorităților față de aplicarea acestuia, mediul prin care străbate lumina este informația accesibilă obiectivă, veridică, și completă care prezintă interes pentru cetățeni, iar corpurile sunt acțiunile autorităților publice în ceea ce privește politica internă și cea externă.

În sursele de specialitate, principiul transparenței este tratat ca „o informare corectă a societății”[11]. Alți doctrinari consideră că „principiul publicității și transparenței presupune asigurarea unei înviiorări largi a cetățenilor despre activitatea organelor administrației publice și întreținerea unor legături strânse între cetățeni și aceste organe”[12]. Alți specialiști sunt de părerea că „realizarea principiului publicității

în organizarea și funcționarea autoadministrării locale presupune asigurarea unui caracter deschis în activitatea lor și în informarea sistematică a populației referitor la această activitate”[13].

Este important să se facă distincția între transparență ca factor de decizie și transparență ca sursă de informație, cunoscută, la fel, și sub noțiunea de acces la informație. „Spre deosebire de accesul la informațiile de interes public, care permite accesul cetățeanului la informațiile publice gestionate de autoritățile publice locale, transparența decizională oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare a actelor administrative normative prin sugestii adresate autorităților publice locale”[14]. Conform opiniei Profesorului J.M. Balkin de la Universitatea Yale: „Metafora transparenței cuprinde în sine trei valori politice separate, care deseori funcționează împreună, dar sunt distincte din punct de vedere analitic. Prima este transparența informațională – cunoștințele despre actorii guvernamentali și deciziile lor, precum și accesul la informația guvernamentală. Al doilea tip de transparență este transparența participativă – abilitatea de a participa la deciziile politice prin reprezentare sau participare directă. Al treilea tip este transparența de responsabilitate – abilitatea de a menține oficialii guvernamentali responsabili, în fața sistemului juridic sau în fața opiniei publice, atunci când încalcă legile sau când acționează în moduri care generează efecte adverse pentru interesele publice.”

În acest context, principiul transparenței este acea idee fundamentală care asigură accesul la informația de interes public, permițând controlul permanent al activității autorităților publice de către cetățeni în virtutea dreptului de a participa la deciziile politice în interesul întregii societăți pentru

edificarea unui stat de drept și democratic.

Fiind un principiu fundamental, fără de care nu poate exista un stat de drept contemporan, principiul transparenței este, în același timp, unul special[15]. Pe de o parte, acesta garantează cetățenilor că toate acțiunile autorităților publice sunt deschise și că există un acces liber la informațiile despre ele. Pe de altă parte, acest principiu devine o mare responsabilitate pentru oficiali și le poate limita dreptul la intimitate. Din acest motiv, se decide de a nu releva informații, sub pretextul că dreptul la intimitate este prioritar față de dreptul cetățenilor de a cunoaște realitatea. O astfel de argumentare este nefondată și inadmisibilă. În cazul unor încălcări ai legii de către autorități sau în cazul în care acestea nu urmăresc necesitățile și interesele generale ale cetățenilor, aceștia din urmă sunt în drept să cunoască tot ce ține de activitatea autorităților (în conformitate cu legislația). Iar în cazul unor reprezentanți ai autorităților publice care își îndeplinesc în modul necesar activitatea, accesul la informație și transparență ar asigura o apropiere dintre cele două categorii și ar crește încrederea cetățenilor în autorități.

În statele democratice, transparența este considerată o cerință ce trebuie satisfăcută de orice autoritate sau instituție publică. Conform Oxford Dictionary of Economics, transparența în politicile publice presupune „a se cunoaște cu claritate cine ia decizii, ce decizii sunt luate, cine are de câștigat de pe urma lor și cine plătește costurile implicate.” Transparența este văzută drept o cerință elementară a democrației, un instrument prin care alegătorii intervin în procesul de guvernare și supraveghează acțiunile autorității, o modalitate de prevenire a corupției sau abuzurilor[16].

Studiul „Power and conflict in the age of transparency” (Puterea și

conflictul în era transparenței) susține că transparența este condiția în care informațiile guvernamentale cu referire la preferințele, intențiile și capacitățile structurilor instituționale este pusă la dispoziția publicului. Această condiție de deschidere conduce la dezvăluirea informațiilor publice fiind sporită de mecanisme cum ar fi presa liberă, audierile deschise ale guvernării, precum și alte cerințe de raportare la prevederile internaționale[17]. În același timp, un alt studiu relatează faptul că transparența este abilitatea de a pune la dispoziția publicului informații relevante și la timp cu privire la activitățile desfășurate de guvernare[18].

Richard Oliver în „What transparency is?” (Ce este transparența?) susține că transparența reprezintă punctul de intersecție a dreptului publicului de a cunoaște și a dreptului individului la viața privată[19].

Un alt studiu „The right to know: transparency for an open world” (Dreptul de a cunoaște: transparența pentru o lume deschisă) menționează că transparența este instituția care permite cetățenilor să adune informația cu privire la politica și comportamentul (acțiunile) guvernării lor. Autoarea studiului mai sus menționat, Ann Florini, indică că transparența este procesul prin care informația despre condițiile, deciziile și acțiunile existente este accesibilă, vizibilă și ușor de înțeles[20].

În conformitate cu legislația Republicii Moldova termenul de transparență este definit drept oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor[21].

Din cele expuse anterior considerăm, că cea mai potrivită defini-

ție ar fi următoarea: *transparența este setul de instrumente prin care structurile instituționale argumentează cetățenilor acțiunile sale cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora, garantându-le dreptul la informare, consultare, precum și participare la deciziile luate de către autoritățile administrației publice locale și centrale în toate etapele și procedurile, confidențialitatea fiind excepția care se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice în domeniului siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monezii, creditului și a intimității.*

Referințe bibliografice

1. Academia Română, Institutul de Lingvistică “Iorgu Iordan”. Dicționarul explicativ al limbii române. București, Univers Enciclopedic, 1998.
2. Ioan Oprea, Carmen Gabriela Pamfil, Rodica Radu, Victoria Zastroiu. Noul dicționar universal al limbii române. București, Litera Internațional, 2006.
3. Iorgu Iordan. Micul dicționar academic. București, Univers enciclopedic, 2003.
4. S. Tâmaș, Dicționar Politic. Instituțiile democrației și cultură civică, Casa de cultură și presă «Șansa» SRL, București, 1996, total 413 pag., pag.248
5. Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 19// adoptată de Adunarea Generală a ONU prin rezoluția 217 A(III) din 10.12.1948
6. <http://ro.wikipedia.org>. Transparency.
7. William B.T. Mock, *An Interdisciplinary Introduction to Legal Transparency: A Tool for Rational Development*, Dick. J. Int'l L. 293, 295 (2000). See also WTO Working Group on Transparency in Government Procurement, *WTO Work on Transparency in Government Procurement: Second Annual Meeting of the OECD Anti-Corruption Network for Transition Economies* (Nov. 2, 1999), available at <http://www.nobribes.org/Documents/>



Istanbul99/Seattleprespack99proc. doc., supra note 10, at 295.

8. Mock, *supra* note 10, at 295.

9. DEXI, 2007

10. Ion Craiovan, *Tratat de teoria generala a dreptului*, pag. 208

11. Boris Negru, *Teoria generala a dreptului si statului*, 2006, pag.189

12. Orlov, Maria, *Drept administrativ*, Chişinău, 2006

13. O.E. Kutafin, V. I. Fadeev, *Dreptul municipal al Federatiei Ruse*, Izd/vo Jurist, 1997, p.105

14. Valeriu Zubco, *Transparența decizională – condiție de fond pentru prevenirea corupției în administrația publică locală*, Cultura juridică și prevenirea corupției Materialele conferinței internaționale Chişinău, 1 noiembrie 2007

15. Patrycja Joanna Suwaj, *Transparency as value and principle of the public affair management in a state under the rule of law versus public officials' duty to present financial declarations*, University of Białystok, 2009, pag. 123

16. www.csr-romania.ro. Dana Oancea. Bogdan Diaconu. *Transparența și avatarurile ei*.

17. Bernard I. Finel, Kristin M. Lord. Power and conflict in the age of transparency. Palgrav e Macmillan, 2002, p.3.

18. János Bertók. Public sector transparency and accountability: making it happen. Danver, OECD Publishing, 2002, p.7.

19. Richard W. Oliver, R. E. Oliver. What is transparency?. New-York, McGraw-Hill Professional, 2004, p.x.

20. Ann Florini, Joseph E. Stiglitz. The right to know: transparency for an open world. Columbia, Columbia University Press, 2007, p.5.

21. Legea privind transparența în procesul decizional Nr. 239 din 13.11.2008 (M.O. nr. 215-217 din 05.12.2008)

METODICA ANCHETEI ÎN CAZUL CERCETĂRII INFRAACȚIUNILOR DE DARE DE MITĂ ȘI DE LUARE DE MITĂ

Mircea LUPU,
doctorand

SUMMARY

This article investigates the Romanian criminal code, art. 254 - Criminalization of corruption: bribe taking.. is punished by 3-12 years imprisonment and interdiction of certain rights; art 255- bribe giving:... the briber is not punished if he informs the authorities of his deed before the investigation authority is announced of the crime; art. 215 embezzlement - appropriation, use or traffic, by a functionary, in his own interest or in another person's interest, of money, values or other goods that he/she administers or manages, shall be punished with imprisonment between 1 year and 15 years.

Keywords: corruption, taking bribery, giving bribery, participation, attempt, obstruction of justice, liability of legal persons, investigation

Metodica de cercetare a infracțiunilor de dare de mită și luare de mită, elaborată în raport de principiile fundamentale ale criminalisticii, prezintă o importanță aparte pentru activitatea procurorilor, întrucât efectuarea urmăririi penale în aceste cazuri este de competența procurorilor iar infracțiunile au un grad extrem de ridicat de dificultate în ceea ce privește instrumentarea și prezintă pericol social ridicat.

În literatura juridică se apreciază că în cercetarea acestor infracțiuni procurorul trebuie să respecte, alături de prevederile legale, o serie de reguli metodologice, atât cu caracter general, cât și particular, potrivit specificului cercetării acestei categorii de infracțiuni.

O problemă importantă cu caracter general a cercetării acestor infracțiuni este definită de particularitatea că atât cel care primește cât și cel care dă sau intermediază primirea banilor sau a altor foloase care nu li se cuvin funcționarilor publici, sunt pasibili de răspundere penală, astfel că, în principiu, toți participanții la săvârșirea faptelor sunt interesați în ascunderea infracțiunii, pe care, de regulă, o săvârșesc fără martori.

Iată de ce, în majoritatea cazurilor, descoperirea și probarea acestor infracțiuni se face pe baza unor mijloace materiale de probă sau a unor probe indirecte.

Sesizarea organelor de urmări-

re penală, potrivit dispozițiilor art. 221 alin. 1 din Codul de procedură penală, se poate face prin plângere, denunț sau, când află pe orice altă cale despre săvârșirea faptei, aceste organe se pot sesiza din oficiu.

În cazul infracțiunilor de dare de mită și luare de mită, organele de urmărire penală sunt sesizate prin denunț sau se sesizează din oficiu, ambele modalități constituind momente deosebite, de care sunt legate consecințe esențiale prin prisma prevederilor, cauzei speciale de impunitate înscrisă în art. 255 alin. 3 C. Pen.

Practica a demonstrat că „denunțul” a constituit în general modalitatea de sesizare a organelor de urmărire penală, în cauzele când persoana căreia i se solicită de către funcționar remunerația prestației la care este obligat prin atribuțiile de serviciu, se adresează autorității înainte de a-i înmâna valorile cerute sau când i se pretind astfel de foloase necuvenite.