

CONSIDERAȚII ÎN LEGĂTURĂ CU RESPONSABILITATEA ETICĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI



Lector univ. dr. Daniela STĂNCIULESCU

Universitatea Spiru Haret din București
Facultatea de Științe Juridice, Economice și Administrative Craiova
danastanciulescu@yahoo.fr



Lector univ. dr. Adriana Magdalena SANDU

Universitatea Spiru Haret din București
Facultatea de Științe Juridice, Economice și Administrative Craiova
sandu.anda@gmail.com

Abstract:

The morality of a democratic society can be analyzed first and foremost through the ethical behavior of the civil servants who must serve citizens' interests. The most common objections to the identification of valid ethical principles within public administration are the role of individuals, their ability to make moral judgments and, at the same time, to make them accountable to the moral judgments.

The modern government practices have been implemented along a number of new concepts such as privatization, decentralization, administrative deconcentration, etc., leading to the emergence of dilemmas, which augmented the interest in public ethics.

By concentrating their efforts on solving these problems, the scientific researchers have found that the fundamental principles underlying research into the understanding of ethical dilemmas in public administration lie in the assumption of democratic values, legality and rule of law, professional integrity and receptiveness to civil society.

Keywords: democratic society, ethical behavior, ethical dilemmas.

1. Introducere

Serviciul public reprezintă o profesie destinată acelor care sunt capabili să adopte, indiferent de situație, un comportament moral. În ultimii ani, analiza

virtuților sociale pe care trebuie să le împărtășească funcționarii publici, precum onestitatea, imparțialitatea, sinceritatea, echitatea sau conduita morală, a căpătat o importanță din ce în ce mai mare, fiind vizibilă la nivel mondial.

În conformitate cu art. 2 din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, finalitatea serviciului public este să asigure creșterea calității serviciului public, printr-o competentă administrare a interesului public, precum și să contribuie la eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, prin:

- *reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și al funcționarilor publici;*
- *informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice;*
- *crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte*¹.

În același timp, nu trebuie să pierdem din vedere nici faptul că funcționarii pot fi chemați să ducă la îndeplinire funcții ce țin de exercitarea unor puteri arbitrare. Astfel, trebuie să ținem cont de faptul că, statistic vorbind, „problemele de conduită morală apar în particular în domeniul puterii discreționare, necesitatea formării etice devenind din ce în ce mai evidentă”².

De aceea, introducerea unor programe de educație etică apare ca fiind necesară și definitorie în exercitarea serviciului public. Pregătirea etică ar trebui să aibă loc atât înainte cât și după intrarea unui individ în corpul funcționarilor publici. Înainte, pentru că puterea publică are nevoie de oameni care să posede un bagaj minim de cunoștințe în domeniul eticii³. După, deoarece formarea profesională e un proces continuu. Astfel, pregătirea etică trebuie actualizată permanent, în funcție de evoluția istorică a societății la care se raportează.

2. Obligațiile morale ale funcționarilor publici prin prisma Legii nr. 7/2004

Potrivit dispozițiilor legale în vigoare ale Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, aceștia trebuie să-și îndeplinească cu profesionalism și imparțialitate îndatoririle de serviciu. În același timp, ei au obligația să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice cu care intră în contact în timpul exercitării funcției publice. Aceleași obligații le

¹ A se vedea Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici.

² „Ethique publique et formation des fonctionnaires” in *Etudes et travaux* no. 32, Les Editions du Conseil de l’Europe, 1993, p. 13. https://books.google.ro/books/about/Ethique_publique_et_formation_des_foncti.html?id=jHEo-srFMGIC&redir_esc=y.

³ Amelia Diaconescu, *Capacitatea de folosință a persoanei fizice în dreptul român*, Editura Sitech, Craiova, 2012, pp. 23-29.

revin însă și față de ceilalți membri ai administrației publice. De asemenea, atunci când își asumă apartenența la corpul funcționarilor publici, aceștia trebuie să fie conștienți de importanța respectării principiului loialității față de instituție. Pe scurt, funcționarii serviciului public au obligația să accepte normele de conduită profesională și civică prevăzute în mod expres de Legea nr. 7/2004, respectiv:

- *Asigurarea unui serviciu public de calitate;*
- *Loialitatea față de Constituție și lege;*
- *Loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice;*
- *Libertatea opiniilor;*
- *Activitatea publică;*
- *Activitatea politică;*
- *Modul de folosire a imaginii proprii;*
- *Cadrul relațiilor în exercitarea funcției publice;*
- *Conduita în cadrul relațiilor internaționale;*
- *Interdicția privind acceptarea cadourilor, serviciilor și avantajelor;*
- *Participarea la procesul de luare a deciziilor;*
- *Obiectivitatea în evaluare;*
- *Folosirea prerogativelor de putere publică;*
- *Utilizarea resurselor publice;*
- *Limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri.*

Aceste norme sunt coroborate cu principiile generale stipulate în art. 3 Capitolul I din același act administrativ⁴, adică:

- *Supremația Constituției și a legii;*
- *Prioritatea interesului public⁵;*
- *Asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice⁶;*
- *Profesionalismul⁷;*

⁴ Prin comparație, funcționarii publici din administrația publică a Statelor Unite trebuie să respecte următoarele obligații specifice: față de Constituție; față de lege; față de țară; față de principiile democratice; față de regulile de organizare birocratică; față de profesie și profesionalism; față de familie și prieteni; față de sine; obligații înainte de a intra în contact cu autoritățile locale; obligații în fața interesului public sau a bunăstării generale; obligații înaintea omenirii și a lumii; obligații în fața lui Dumnezeu sau a religiei. (*A se vedea Dwight Waldo, The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Ed. The Ronald Press Company, New York, 1996).

⁵ Funcționarii publici au îndatorirea de a considera interesul public ca fiind superior în fața interesului personal.

⁶ În situații identice sau similare funcționarii publici au îndatorirea de a aplica același regim juridic.

⁷ Funcționarii publici au îndatorirea de a duce la sfârșit atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate.

- *Imparțialitatea și independența*⁸;
- *Integritatea morală*⁹;
- *Libertatea gândirii și a exprimării*¹⁰;
- *Cinstea și corectitudinea*;
- *Deschiderea și transparența*¹¹.

Toate aceste principii antrenează obligativitatea funcționarilor publici de a-și asuma subordonarea față de lege, astfel încât imparțialitatea, corectitudinea sau onestitatea să nu le fie afectate de niciun fel de practici corupte. În plus, pentru eludarea unor situații de acest gen, atât la numirea într-o funcție publică cât și la încetarea raportului de serviciu, funcționarii publici sunt obligați să-și prezinte declarația de avere, care trebuie actualizează anual.

3. Dileme în administrarea spațiului public

Dilema etică este o sintagmă care redă o problemă cu un grad înalt de dificultate, deoarece implică mai multe variante de răspuns, care se exclud reciproc și care sunt egale din punct de vedere moral. Dilemă etică poate fi, spre exemplu, o revendicare morală care primește mai multe soluții la fel de necorespunzătoare, având la bază principii contradictorii. Astfel, „situația în care o persoană este pusă în situația de a-și apăra sau denunța un prieten, dacă îl consideră vinovat, este o dilemă etică. Situația în care o persoană este în situația de a întreprinde o acțiune contrară principiilor sale morale, pentru a-și păstra locul de muncă, este de asemenea o dilemă etică”¹². De obicei, rezolvarea acestor tipuri de situații cade în sarcina consilierului de etică. Atitudinea acestuia în raport cu funcționarii publici pe care îi consiliază ar trebui să se bazeze pe confidențialitate și nondiscriminare.

Codul de conduită al funcționarilor publici din 2004 este destul de lapidar, antrenând necesitatea interpretării textuale prin asociere cu alte dispoziții legale aflate în vigoare. Astfel, necesită unele clarificări principiul privind asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, care se coroborează cu art. 6 din Constituția României („Măsurile de protecție luate de

⁸ Funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine obiectivă față de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură.

⁹ Funcționarii publici nu au voie să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției publice. Totodată, legea le interzice să abuzeze în vreun fel de funcția deținută în cadrul administrației publice.

¹⁰ Funcționarii publici pot să-și exprime și să-și argumenteze opiniile, cu condiția să respecte ordinea de drept și bunele moravuri.

¹¹ Activitățile funcționarilor publici, aflați în exercitarea funcției, pot fi supuse monitorizării cetățenilor.

¹² Ema-Elza Șeclăman (coord.), *Ghid practic pentru activitatea funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită*, Alpha MDN, Buzău, 2010, p. 34, 3434<http://www.cjneamt.ro/Anticoruptie%20si%20Integritate/Ghid-pentru-consilierii-de-etica.pdf>.

stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români”), cu prevederile OG nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare¹³ („Prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”), cu dispozițiile art. 44 alin. 3 din Legea 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici („Funcționarii publici au obligația (...) să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice”) sau cu art. 8 din Legea nr. 7/2004 („In îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici au obligația de a respecta demnitatea funcției publice deținute, corelând libertatea dialogului cu promovarea intereselor autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. (...) In activitatea lor, funcționarii publici au obligația de a respecta libertatea opiniilor și de a nu se lăsa influențați de considerente personale sau de popularitate. In exprimarea opiniilor, funcționarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă și să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri”).

Și principiul deschiderii și transparenței poate fi interpretat prin asociere cu art. 1 din Legea nr. 544/2001 („Accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public (...) constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României”).

De asemenea, buna înțelegere a normei referitoare la participarea la procesul de luare a deciziilor atrage raportarea la dispozițiile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

Norma de conduită referitoare la obiectivitatea în evaluare se adresează funcționarilor publici de conducere, cărora le revine obligația de a acorda șanse egale de tratament funcționarilor din subordine, în ceea ce privește evoluția profesională. În acest sens, legea le cere să aplice în mod obiectiv criteriile de evaluare a competenței profesionale, eludând orice tratament părtinitor dat de existența unor grade de rudenie sau de niște afinități personale. Această normă

¹³ Amelia Diaconescu, *Capacitatea de exercițiu a persoanei fizice în dreptul român*, Editura Sitech, Craiova, 2012, pp.77-80.

poate fi coroborată cu prevederile din Statutul funcționarilor publici¹⁴ și cu HG nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.¹⁵

O situație interpretativă dilematică ridică art. 7, care vizează loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice. Această normă, enunțată neclar, intră în contradicție cu stipulațiile art. 43 din Legea nr. 188/1999. Astfel, primul text legal stipulează că funcționarii publici „au obligația de a apăra în mod loial prestigiul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și de a se abține de la orice act ori fapt care poate produce prejudicii imaginii sau intereselor legale ale acesteia”¹⁶, în timp ce al doilea text legal decide că aceștia au obligația de a-și îndeplini îndatoririle „cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea.”¹⁷

4. Concluzii

Comportamentul etic al funcționarilor publici constituie unul dintre principalele subiecte ale societății moderne de tip democratic. Un număr tot mai mare de studii încearcă să identifice implicațiile fundamentale ale principiilor etice în administrația publică. „Prevenirea corupției și îmbunătățirea managementului serviciilor publice reprezintă obiectivul principal de promovare a standardelor etice pentru funcționarii publici. Multe guverne și-au revizuit politicile privind comportamentul etic în serviciul public, fiind preocupate de problema corupției și de scăderea încrederii populației”¹⁸.

Criteriile fundamentale care pot duce la depășirea dilemelor etice în administrația publică rezidă în:

- administrarea democratică a bunului public;
- respectarea statului de drept și a principiului legalității;
- integritatea profesională;
- receptivitatea față de societatea civilă.

Respectarea acestor principii în administrarea spațiului public a devenit esențială, având un impact covârșitor asupra consolidării fundației democratice a societății moderne.

¹⁴ Secțiunea a 4-a din Legea nr. 188/1999 referitoare la promovarea și evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici; Secțiunea a 5-a din aceeași lege, privind sistemul de promovare rapidă.

¹⁵ Capitolul III privind evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici; Capitolul IV referitor la promovarea funcționarilor publici.

¹⁶ Art. 7 din Legea nr. 7/2004.

¹⁷ Art. 43 din Legea nr. 188/1999.

¹⁸ Odd Bohagen; Oystein Blymke, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, 1995, <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731870.htm>.

Bibliografie

- [1] Diaconescu, Amelia, *Capacitatea de exercițiu a persoanei fizice în dreptul român*, Editura Sitech, Craiova, 2012.
- [2] Diaconescu, Amelia, *Capacitatea de folosință a persoanei fizice în dreptul român*, Editura Sitech, Craiova, 2012.
- [3] „Ethique publique et formation des fonctionnaires” in *Etudes et travaux* no. 32, Les Editions du Conseil de l’Europe, 1993,
https://books.google.ro/books/about/Ethique_publicue_et_formation_des_foncti.html?id=jHEo-srFMGIC&redir_esc=y.
- [4] HG nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.
- [5] Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.
- [6] Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.
- [7] Legea nr. 7/2004, privind Codul de conduită al funcționarilor publici.
- [8] Bohagen, Odd; Oystein Blymke, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, 1995, <http://www.oecd.org/gov/ethics/2731870.htm>.
- [9] Șeclăman, Ema-Elza (coord.), *Ghid practic pentru activitatea funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită*, Editura Alpha MDN, Buzău, 2010, 3434<http://www.cjneamt.ro/Anticoruptie%20si%20Integritate/Ghid-pentru-consilierii-de-etica.pdf>.
- [10] Waldo, Dwight, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Ed. The Ronald Press Company, New York, 1996.