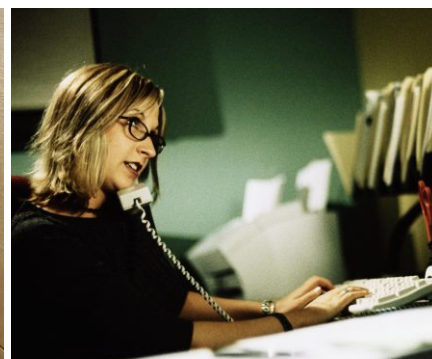


GHID PRACTIC

pentru
activitatea funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică
și monitorizare a respectării normelor de conduită

instrument de lucru pentru
consilierul de etică din administrația publică





GHID PRACTIC

**pentru
activitatea funcționarilor publici cu atribuții
de consiliere etică și monitorizare a respectării
normelor de conduită**

**instrument de lucru pentru
consilierul de etică din administrația publică**

2010 Centrul de Resurse Juridice

Centrul de Resurse Juridice acționează pentru crearea și funcționarea unui cadru legal și instituțional care să asigure respectarea drepturilor omului și a egalității de șanse, pentru accesul liber la un act de justiție echitabil și contribuie la punerea în valoare a expertizei juridice în interesul tuturor persoanelor.

Acest ghid a fost realizat în cadrul proiectului “*Consilierul de etică - Echilibru și Integritate în administrația publică*”, derulat de Centrul de Resurse Juridice în parteneriat cu Asociația Pro Democrația și finanțat de Guvernele Islandei, Principatul Liechtenstein și Norvegiei prin Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European.

Coordonator: Ema-Elza Șeclăman

Autori:

Radu Nicolae, manager Program Integritate, CRJ

Valerian Stan, expert CRJ

Irina Bujder, director adjunct APD

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

NICOLAE, RADU

Ghid practic pentru activitatea funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită / Radu Nicolae, Valerian Stan, Irina Bujder ; coord.: Ema-Elza Șeclăman. - Buzău : Alpha MDN, 2010

Bibliogr.

ISBN 978-973-139-119-9

I. Stan, Valerian

II. Bujder, Irina

III. Șeclăman, Ema-Elza (coord.)

35.08

Cuvânt înainte

În contextul reformei administrației publice din România, una dintre direcțiile de acțiune vizează întărirea capacității autorităților și instituțiilor publice de a răspunde cerințelor de etică și integritate în funcția publică, inclusiv prin asigurarea unui cadru care să faciliteze creșterea gradului de asumare a responsabilității privind comportamentul în exercitarea funcției publice.

Nu putem vorbi de eficacitate instituțională fără a lua în calcul elementele esențiale care fundamentează buna funcționare a oricărei instituții publice – respectiv etica și integritatea la nivel instituțional – întrucât încălcarea normelor în această sferă afectează mecanismele de funcționare, relațiile și procedurile în interiorul instituției, relațiile instituției cu mediul extern, calitatea serviciilor și relația cu cetățenii, imaginea și prestigiul instituțional.

Activitatea funcționarilor publici desemnați pentru consiliere etică și pentru monitorizarea respectării normelor de conduită (numiți de noi în ghidul de față ”*consilieri de etică*”), are în acest context o relevanță deosebită din perspectiva atribuțiilor prevăzute de lege, iar asumarea unui comportament proactiv în exercitarea acestor atribuții oferă premise pentru consolidarea rolului și contribuției consilierilor de etică la respectarea cerințelor de etică și integritate în administrația publică.

Ghidul de față a fost realizat pentru a sprijini activitatea consilierilor de etică și reprezintă unul dintre rezultatele proiectului “*Consilierul de etică - Echilibru și Integritate în administrația publică*”, derulat de Centrul de Resurse Juridice în parteneriat cu Asociația Pro Democrația și finanțat de Guvernele Islandei, Principatul Liechtenstein și Norvegiei prin Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European.

Ghidul dorește să fie un instrument de lucru care să ofere câteva repere utile consilierilor de etică, referitoare la: cadrul normativ aplicabil, metode și instrumente pentru monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită a funcționarilor publici și pentru acordarea de consultanță și asistență, direcții de relaționare intra-instituțională din perspectiva atribuțiilor conferite de normele în vigoare.

Contribuția Centrului de Resurse Juridice la asigurarea unui cadru care să răspundă cerințelor de etică și integritate în administrația publică, este realizată și prin organizarea și furnizarea unor programe de formare destinate personalului din administrația publică în general, dar și a unor programe de formare destinate special personalului cu atribuții în sfera asigurării eticii și integrității. Materialul de față, poate fi deci utilizat și în cadrul unor astfel de activități, întrucât oferă elemente utile pentru informarea și formarea personalului din administrația publică, pe probleme legate de etică și conduită.

Apreciem în acest context, interesul și deschiderea manifestate de Agenția Națională Funcționarilor Publici față de proiectul mai sus menționat și considerăm colaborarea stabilită între Centrul de Resurse Juridice și Agenția Națională a Funcționarilor Publici pentru conturarea de noi programe în domeniu, ca fiind un pas important pentru armonizarea direcțiilor de acțiune și pentru consolidarea relațiilor dintre administrația publică și societatea civilă.

Ema-Elza Șeclăman
Manager Program CRJ

CUPRINS

Capitolul 1	Cadrul normativ aplicabil: prezentare, comentarii, aplicații	pag. 7
Capitolul 2	Metode și instrumente pentru monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită a funcționarilor publici și pentru acordarea de consultanță și asistență	pag. 32
Capitolul 3	Relaționări intra-instituționale în activitatea consilierilor de etică	pag. 48
Anexa 1	Chestionar administrativ pentru analiza percepțiilor în privința respectării principiilor și normelor de conduită	pag. 59
Anexa 2	Ghid de interviu pentru analiza percepțiilor în privința respectării principiilor și normelor de conduită	pag. 79
Anexa 3	Exemplu de pliant	pag. 84
Anexa 4	Suport al unei discuții de grup, privind etica și integritatea în administrația publică	pag. 87
Bibliografie		pag. 93

Cadrul normativ aplicabil: prezentare, comentarii, aplicații

Cadrul normativ de bază al exercitării de către consilierii de etică a atribuțiilor lor legale îl constituie Legea nr 7/2004 privind Codului de conduită a funcționarilor publici, respectiv Ordinul președintelui ANFP nr 4500/2008 pentru stabilirea unui cadru unitar privind metodele de completare și transmitere a datelor și informațiilor referitoare la respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și la implementarea procedurilor disciplinare¹. Relevante în același sens, fiecare într-o anumită măsură, sunt și alte acte normative, la care vor fi făcute referiri de asemenea în cadrul acestei capitole.

Reglementările legale menționate vor fi prezentate sintetic, consilierilor de etică fiindu-le propus în această secțiune **un ghid legislativ aplicat** care:

¹ La nivelul celor două acte normative se constată o lipsă de unitate terminologică cu privire la funcționarul public care exercită atribuțiile legale stabilite prin acestea. Astfel, în timp ce Legea nr 7/2004 (art 21 alin 1) vorbește despre „funcționarul public (...) pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită”, Ordinul președintelui ANFP nr 4500/2008 utilizează termenul de „consilier etic” (art 2 alin 2 și următoarele). Autorii acestui ghid optează pentru termenul „consilierul de etică” propunând o formulare pe de o parte într-o măsură mai mare în acord cu normele de tehnică legislativă decât formularea citată a Legii nr 7/2004 (avem în vedere cerința „stilului concis în redactarea actelor normative”) iar pe de altă parte mai adecvată decât cea utilizată de Ordinul nr 4500/2008. Atributul adjectival „etic” din expresia „consilierul etic” determină substantivul „consilierul”, caracterizându-l pe acesta drept etic, moral, în context respectând el însuși normele de conduită statuate prin Legea nr 7/2004. Or este evident că prin formularea sa Legea nr 7/2004 nu și-a propus să caracterizeze în acest mod o întreagă categorie de funcționari publici, aceia exercitând atribuțiile legale precizate.

- problematizează dispozițiile legale incidente;
- adnotează și comentează acele prevederi susceptibile în acest sens, în scopul interpretării și aplicării corecte și unitare a acestora;
- include scurte aplicații de spețe practice „dilematice”, în scopul facilitării interpretării corecte a prevederilor legale.

Se impune precizat de asemenea în prealabil și faptul că, în cursul anului 2004, după aproximativ nouă luni de la adoptarea Legii nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, au fost adoptate prin lege reglementări de conduită similare și pentru persoanele angajate pe bază de contract de muncă în cadrul instituțiilor și autorităților publice – Legea nr 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice. Din păcate (în opinia autorilor acestui ghid), adoptarea acestei reglementări nu a fost urmată, ca în cazul Codului de conduită a funcționarilor publici, de înființarea instituției consilierilor de etică în scopul aplicării eficiente și a acestei reglementări. În aceste condiții, autorii ghidului apreciază că – în considerarea principiului de drept potrivit căruia legea trebuie interpretată în sensul aplicării și nu al neaplicării ei, dar și în limitele legale care definesc statutul celor două categorii de personal din cadrul autorităților publice – prevederile pertinente ale Codului de conduită a funcționarilor publici referitoare la consilierii de etică pot fi aplicate și cu privire la personalul contractual, sub aspectele corespondente ale celor două Coduri. Un exemplu în acest sens este obligația funcționarilor publici de conducere și a personalului contractual de conducere de a se conforma principiului „obiectivității în evaluare a personalului din subordine”, respectiv dreptul corelativ al acestui din urmă personal de a beneficia de aplicarea principiului legal menționat. În situațiile în care, la nivelul instituțiilor în care își desfășoară activitatea, funcționarii publici de conducere au în subordine persoane angajate pe bază de contract de muncă consilierii de etică au obligația de a monitoriza aplicarea și în aceste situații a principiului obiectivității în evaluare, respectiv de a acorda consultanță și asistență personalului sub acest aspect. „Coroborarea” reglementărilor celor două Coduri sub aspecte corespondente este utilă și se impune inclusiv în considerarea faptului că Ministerul Administrației și Internelor este autoritatea comună care (în cazul Legii nr 477/2004 în mod nemijlocit, iar în cazul Legii nr 7/2004 prin intermediul ANFP) coordonează, monitorizează și controlează aplicarea normelor de conduită

specifice celor două categorii de personal. Relevant este de asemenea și faptul că, adoptând Legea Codului de conduită a personalului contractual, legiuitorul a avut în vedere în mod explicit "*necesitatea ca și alte categorii de personal*" (în speță, personalul contractual) "*să beneficieze de prevederile Legii nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, ca lege-cadru pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice*" (preambulul Legii nr 477/2004). În consecință, atât în cuprinsul acestui capitol cât și în al celui de-al II-lea („*Metode și instrumente pentru monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită a funcționarilor publici și pentru acordarea de consultanță și asistență*”), vor fi făcute, acolo unde se va impune, un număr de referiri inclusiv la implementarea normelor legale de conduită a personalului contractual.

Reglementarea legală de bază pentru exercitarea de către consilierii de etică a atribuțiilor legale care le revin o constituie *Legea nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici*, astfel cum aceasta a fost modificată și completată prin *Legea nr 50/2007*.

Prin art 21 alin (2) al Legii sunt stabilite următoarele *atribuții ale consilierilor de etică*:

- a) **acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici cu privire la respectarea normelor de conduită;**
- b) **monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită;**
- c) **întocmirea de rapoarte trimestriale privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici.**

Articolul precizat (alin 3) mai stabilește și că atribuțiile consilierilor de etică se exercită fie „*în temeiul unui act administrativ emis de conducătorul autorității sau instituției publice*” fie „*prin completarea fișei postului cu atribuția distinctă de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită*”.

Cu privire la rapoartele trimestriale privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici, prin alin (4) al aceluiași articol se prevede că acestea:

- „*sunt aprobate de conducătorul autorității sau instituției publice,*
- *se comunică funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice*
- *și se transmit trimestrial, la termenele și în forma standard stabilite prin instrucțiuni de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP)*”.

Instrucțiunile ANFP prin care sunt stabilite formatul și termenele la care se transmit rapoartele trimestriale către Agenție sunt *„Instrucțiunile din 2008 de completare și transmitere a formatului standard de raportare privind respectarea normelor de conduită și a formatului standard de raportare privind implementarea procedurilor disciplinare”*, aprobate prin Ordinul președintelui ANFP nr 4500/2008. Prin art 5 din Ordin este prevăzut că *„rapoartele privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici”* se întocmesc trimestrial, se aprobă de conducătorul autorității publice, se comunică funcționarilor publici din cadrul autorității publice și se transmit trimestrial ANFP, *„în primele 7 zile lucrătoare ale lunii imediat următoare sfârșitului fiecărui trimestru al anului”*.

În plus față de prevederile Legii nr 7/2004, prin Ordinul nr 4500/2008, în atribuțiile consilierilor de etică este stabilită transmiterea către ANFP a „rapoartelor privind implementarea procedurilor disciplinare” (art 5 alin 3); aceste rapoarte:

- sunt întocmite semestrial de către președintele comisiei de disciplină,
- se comunică conducătorului autorității sau instituției publice și consilierului de etică
- *„și se transmit ANFP de către consilierul etic în primele 7 zile lucrătoare ale lunii imediat următoare sfârșitului fiecărui semestru al anului”*; rapoartele menționate se transmit odată cu cele privind respectarea normelor de conduită, *„completate pentru trimestrul al doilea, și, respectiv, al patrulea al anului”*.



De reținut:

Cu privire la rapoartele semestriale privind implementarea procedurilor disciplinare consilierii de etică nu au nicio altă obligație/ atribuție decât aceea de transmitere către ANFP.

Prevederile cele mai relevante ale Legii nr 7/2004 pentru îndeplinirea de către consilierii de etică a atribuțiilor legale, la care ne-am referit mai sus, sunt cele care statuează un număr de principii și norme generale ale conduitei profesionale a funcționarilor publici. Cunoașterea acestora este indispensabilă îndeplinirii de calitate a atribuțiilor de consiliere etică respectiv de monitorizare a aplicării prevederilor Codului de conduită.

Prin art 3 al Legii nr 7/2004, sunt stabilite 9 „principii care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici” (precum și conținutul în concret al acestora), astfel:

- supremația Constituției și a legii;
- prioritatea interesului public;
- asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice;
- profesionalismul;
- imparțialitatea și independența;
- integritatea morală;
- libertatea gândirii și a exprimării;
- cinstea și corectitudinea;
- deschiderea și transparența.

Prevederile citate, astfel cum sunt „explicite” pe scurt prin textul Legii, nu sunt de natură să ridice dificultăți în interpretarea și aplicarea lor unitară.

Cu privire la principiul „integrității morale”, de exemplu, valorile pe care legiuitorul le-a subsumat acestei formulări nu pot fi decât cele general valabile acestei noțiuni atunci când ea vizează activitatea și conduita persoanelor care ocupă funcții publice. Integritatea înseamnă adeziunea consecventă la standarde etice. „*Integritatea morală*”, astfel cum s-a mai arătat², „*implică nu doar a acționa consistent cu orice sistem de convingeri personale, ci a acționa consistent doar cu un set de valori justificabile din perspectivă morală*”.

Important este de asemenea să fie înțeles că în cazul funcționarilor publici, asemeni magistraților ori al altor categorii de persoane ocupând poziții publice, integritatea poate fi exercitată numai în cadrul legii. Un funcționar public trebuie să urmeze litera legii chiar dacă personal nu este de acord cu ea.

Integritatea funcționarului public presupune ca imparțialitatea, corectitudinea, onestitatea să nu-i fie afectate de practicile corupte. În mod specific, Legea nr 7/2004 stabilește (art 3 lit f) că în conformitate cu acest principiu „*funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în*

² Ministerul Public, *Profilul magistratului în sistemul juridic din România*, București, 2005

considerarea funcției publice pe care o dețin, sau să abuzeze în vreun fel de această funcție”.

„Imparțialitatea și independența” reprezintă un principiu a cărui interpretare și punere în practică nu presupune, de asemenea, existența unei norme legale specifice. Independența și imparțialitatea funcționarului public înseamnă pe de o parte ca acesta să gândească, să decidă și să acționeze independent în exercitarea atribuțiilor sale legale (în limita competențelor sale legale) iar pe de altă parte ca activitatea și deciziile sale să fie corecte în raport cu reglementările legale pe baza cărora el își exercită atribuțiile de serviciu. Imparțialitatea și independența funcționarului public sunt condiționate deopotrivă de pregătirea sa profesională, respectiv de capacitatea de a identifica factorii (de a recunoaște și conștientiza orice sursă, intra sau extra-personală) care îi pot afecta activitatea și imparțialitatea deciziilor. Textul Legii Codului de conduită stabilește de asemenea (art 3 lit e) că potrivit principiului imparțialității și independenței *„funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcției publice”.*

În cazul altora dintre cele 9 principii menționate este necesară, însă, o raportare a conduitei funcționarilor publici și la una sau la mai multe norme legale specifice. Cu titlu de exemplu, „asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice” presupune respectarea normei constituționale în conformitate cu care *„Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”* (art 6 din Constituția României). Incidente sub acest aspect sunt de asemenea prevederile OG nr 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare. De maximă relevanță pentru activitatea și conduita funcționarilor publici este definiția pe care Ordonanța o dă discriminării (art 2 alin 1): *„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”.* Este strict necesar de asemenea ca funcționarii publici să

respecte prevederile actului normativ prin care discriminarea pe criteriile menționate constituie contravenție, dacă fapta nu intră sub incidența legii penale, în următoarele principale domenii specifice exercitării de către funcționarii publici a atribuțiilor lor legale:

- raporturile de muncă și protecție socială (art 6);
- accesul la serviciile publice administrative și juridice, de sănătate, la alte servicii, bunuri și facilități” (art 10);
- accesul la educație (art 11);
- libertatea de circulație, dreptul la libera alegere a domiciliului și accesul în locurile publice (art 12 – art 14). Art 3 lit c) din Legea nr 7/2004 prevede, într-o formulare foarte concisă, că principiul enunțat constă în aceea că *„funcționarii publici au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare”*. Concretizarea principiului în discuție se regăsește în norma generală de conduită cuprinsă în prevederile art 12 alin (3) din Codul de conduită: *„Funcționarii publici trebuie să adopte o atitudine imparțială și justificată pentru rezolvarea clară și eficientă a problemelor cetățenilor. Funcționarii publici au obligația să respecte principiul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prin: a) promovarea unor soluții similare sau identice raportate la aceeași categorie de situații de fapt; b) eliminarea oricărei forme de discriminare bazate pe aspecte privind naționalitatea, convingerile religioase și politice, starea materială, sănătatea, vârsta, sexul sau alte aspecte”*.

Cu privire la *„libertatea gândirii și a exprimării”* (art 3 lit g) din Legea nr 7/2004 – *„funcționarii publici pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri”*), este necesar ca funcționarii publici să se raporteze pe de o parte la acele norme constituționale și legale care consacră și prezervă libertatea de gândire și exprimare ca libertate fundamentală a oricăror persoane (inclusiv ale celor beneficiare de serviciile publice pe care ei le asigură, cu care funcționarii publici intră în relații în exercitarea funcțiilor lor publice), iar pe de altă parte la acele norme legale care le prezervă lor înșile și subordonaților lor ierarhici libertatea gândirii și a exprimării, în limitele stabilite prin legislația specifică.

În primul caz, pentru activitatea și conduita funcționarilor publici, sunt relevante în special prevederile constituționale în conformitate cu care libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor

persoanelor este inviolabilă iar cenzura de orice fel este interzisă (art 30 alin 1 și 2 din Constituția României).

În cel de-al doilea, relevante sunt pe de o parte aceleași norme constituționale iar pe de altă parte prevederile legale care, în cazul funcționarilor publici, stabilesc anumite restrângeri ale libertății lor de exprimare și conștiință. În acest ultim sens, funcționarii publici este necesar să se conformeze:

- prevederilor art 44 alin (3) al Legii nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici: *„Funcționarii publici au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, 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”*;

- prevederilor art 8 („Libertatea opiniilor”) din Legea nr 7/2004: *„(1) În 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. (2) În activitatea lor, funcționarii publici au obligația de a respecta libertatea opiniilor și de a nu se lăsa influențați de considerente personale sau de popularitate. În exprimarea opiniilor, funcționarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă și să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri.”*



De reținut:

Dacă în privința restrângerii libertății de exprimare pentru apărarea „bunelor moravuri” conduita funcționarilor publici are a se raporta la „totalitatea regulilor de conduită care s-au conturat în conștiința societății” (astfel cum doctrina juridică și jurisprudența definesc „bunele moravuri”), în privința „ordinii de drept” este evident că aceeași conduită trebuie se conformeze normelor constituționale și legale precizate mai sus.

Aplicația nr 1

Unui consilier de etică i-a fost solicitată, de către un coleg funcționar public, expert în cadrul compartimentului de elaborare a proiectelor de acte normative, consultanță cu privire la următoarea situație. În cadrul compartimentului din care făcea parte a fost elaborat un proiect de Lege a presei. În opinia funcționarului public respectiv, capitolul din proiectul de Lege care viza „dreptul la replică” necesita câteva amendamente, de natură să garanteze într-o măsură mai mare libertatea de exprimare a ziariștilor. La solicitarea reprezentanților unei organizații neguvernamentale și ai unui ziar, care aflaseră despre observațiile sale, funcționarul public le-a prezentat acestora punctul său de vedere, precum și proiectul de Lege în forma pe care el o considera amendabilă. Comisia de disciplină din cadrul autorității publice a fost sesizată susținându-se că funcționarul public a încălcat Codul de conduită prin aceea că ar fi „*făcut publice fără drept informații la care a avut acces în exercitarea atribuțiilor sale legale*”. Acordându-i consultanța solicitată, potrivit Legii nr 7/2004, consilierul de etică a concluzionat că funcționarul public a încălcat legea atât prin prezentarea punctului său de vedere referitor la proiectul de lege cât și a proiectului de lege, aflat încă în procedurile legale de elaborare la acea dată.

În raport cu dispozițiile legale, soluția consilierului de etică a fost numai parțial corectă, astfel:

- făcând publice opiniile sale privind modul în care ar trebui reglementat „dreptul la replică” într-o eventuală Lege a presei, conduita funcționarului public s-a situat în limitele „libertății de exprimare/ a opiniilor”, astfel cum aceasta este recunoscută funcționarilor publici prin art 3 lit g), respectiv art 8 din Legea nr 7/2004, citate mai sus. Comportamentul său nu a fost în contradicție nici cu interdicția stabilită prin art 7 alin (2) lit a) din Codul de conduită de „*a exprima în public aprecieri neconforme cu realitatea*” (subl ns) „*în legătură cu activitatea autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, cu politicile și strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual*”. În mod asemănător, făcând publice anumite informații privind elaborarea în cadrul compartimentului său a proiectului de act normativ, funcționarul public nu a încălcat nici prevederile art 7 din Legea nr 7/2004 („*Loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice*”) întrucât funcționarilor publici le este interzis să dezvăluie numai acele „*informații la care au acces în exercitarea funcției publice, a căror dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale*

persoanelor fizice sau juridice” (subl ns – art 7 alin 2 lit d). Or prin actul de sesizare a comisiei de disciplină nu se probase în vreun fel că prin acțiunea sa funcționarul public ar fi produs vreuna dintre consecințele prevăzute în mod precis și limitativ de lege;

- o încălcare a legii a existat în schimb prin punerea la dispoziția reprezentanților ONG și ai presei a proiectului de lege. Această informație constituia o informație de interes public pe care, potrivit Legii nr 544/2001, reprezentantului ONG i-o putea furniza numai compartimentul / persoana desemnată în acest scop potrivit Legii, iar reprezentantului ziarului – purtătorul de cuvânt (în acest ultim sens sunt și prevederile art 9 alin 1 din Codul de conduită: „*Relațiile cu mijloacele de informare în masă se asigură de către funcționarii publici desemnați în acest sens de conducătorul autorității sau instituției publice, în condițiile legii*”). De asemenea, în măsura în care proiectul de lege ar fi fost finalizat iar autoritatea publică ar fi decis ca acesta să urmeze procedurile de elaborare și adoptare, accesul la acesta s-ar fi făcut potrivit procedurilor de „anunțare / afișare / transmitere / dezbatere publică” stabilite prin art 6 și urm din Legea nr 52/2003.

Art 3 lit i) din Legea nr 7/2004 prevede că principiul „*deschiderii și transparenței*” presupune că „*activitățile desfășurate de funcționarii publici în exercitarea funcției lor sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor*”. Deși actul normativ nu prevede în mod explicit, este evident că principiul menționat constituie o transpunere în practică a normei constituționale și legale în conformitate cu care „*accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice*” (art 1 din Legea nr 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public). În consecință, în ceea ce privește principiul precizat, activitatea și conduita funcționarilor publici este obligatoriu să se raporteze și la dispozițiile Legii nr 544/2001.



De reținut:

Este necesar ca în cazurile în care principiul transparenței vizează informațiile privind mediul, deținute de sau pentru autoritățile publice, activitatea funcționarilor publici, inclusiv a celor care exercită atribuțiile consilierului de etică, să se raporteze la reglementarea specială care este HG nr 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul.

Referitor la cele 15 „norme generale de conduită profesională a funcționarilor publici”, prin capitolul 2 al Legii nr 7/2004 este stabilit care sunt acestea (precum și conținutul în concret al fiecăreia dintre ele), astfel:

- 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;
- folosirea 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.

Prevederile menționate apreciem că nu sunt nici ele de natură să ridice dificultăți speciale de interpretare și aplicare unitară.

Un exemplu este cel al normei privind „loialitatea față de Constituție și lege” a funcționarilor publici, statuată prin art 6 al Legii: „(1) *Funcționarii publici au obligația ca, prin actele și faptele lor, să respecte Constituția, legile țării și să acționeze pentru punerea în aplicare a dispozițiilor legale, în conformitate cu atribuțiile care le revin, cu respectarea eticii profesionale.* (2) *Funcționarii publici trebuie să se conformeze dispozițiilor legale privind restrângerea exercițiului unor drepturi, datorată naturii funcțiilor publice deținute*”.

Un alt exemplu este cel privind „folosirea imaginii proprii”, normă în conformitate cu care, în considerarea funcției publice deținute, funcționarilor publici „*le este interzis să permită utilizarea numelui sau imaginii proprii în acțiuni publicitare pentru promovarea unei activități comerciale, precum și în scopuri electorale*” (art 11). Există însă și la acest capitol prevederi ale Codului de conduită pe care consilierii de etică, în exercitarea atribuțiilor lor legale „*consultanță și asistență*”, respectiv de

„monitorizare a aplicării Codului de conduită” trebuie să le interpreteze și să le implementeze și prin raportarea la alte prevederi legale incidente.

Un astfel de caz, specific prin chiar norma de trimitere pe care o cuprinde textul Legii este cel al art 15 (*„participarea la procesul de luare a deciziilor”*), text prin care este stabilit că *„În procesul de luare a deciziilor, funcționarii publici au obligația să acționeze conform prevederilor legale și să își exercite capacitatea de apreciere în mod fundamentat și imparțial”*.

Consilierii de etică sunt obligați ca în exercitarea atribuțiilor lor legale să coroboreze această prevedere cu cele la care ea face trimitere, respectiv cu prevederile Legii nr 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Această corelare presupune însă în același timp o bună cunoaștere și a prevederilor Legii nr 52/2003. Obligația amintită derivă cel puțin din atribuția de monitorizare de către consilierii de etică a aplicării prevederilor Codului de conduită, deci și a respectării de către funcționarii publici a obligației ca *„în procesul de luare a deciziilor să acționeze conform prevederilor legale”*. Astfel, la nivelul autorităților și instituțiilor publice, o asemenea obligație revine tuturor funcționarilor publici cu atribuții în procesul de elaborare și adoptarea actelor normative, respectiv în procesul de luare a deciziilor. Este relevantă de asemenea activitatea *„persoanelor responsabile pentru relația cu societatea civilă”* (în situațiile în care aceste persoane au calitatea de funcționari publici), persoane care au atribuții de asemenea în procesul de adoptare a actelor normative, în conformitate cu art 6 alin (5) din Legea nr 7/2004.



De reținut:

Se impune ca, în cazul deciziilor în probleme de mediu, activitatea funcționarilor publici, inclusiv a celor care exercită atribuțiile consilierului de etică, să se raporteze la reglementările speciale privind participarea la decizii și accesul la justiție în problemele de mediu: HG nr 564/2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul; HG nr 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului; HG nr 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe.

Art 16 al Legii vizează *„obiectivitatea în evaluare”*. Această normă de conduită constă, potrivit textului de lege (alin 1), în obligația funcționarilor publici de conducere (dar și al personalului contractual de conducere – potrivit art 16 din Legea nr 477/2004) de a *„asigura egalitatea de șanse și tratament cu privire la dezvoltarea carierei în funcția publică pentru funcționarii publici din subordine”* (respectiv de a *„asigura egalitatea de șanse și tratament cu privire la dezvoltarea carierei pentru personalul contractual din subordine”*). De asemenea, funcționarilor publici de conducere (dar și personalului contractual de conducere) le este interzis *„să favorizeze sau să defavorizeze accesul ori promovarea în funcția publică pe criterii discriminatorii, de rudenie, afinitate sau alte criterii neconforme cu principiile prevăzute la art 3”* (cele 9 principii care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici). În sfârșit, textul alin (2) statuează obligația aceluiași funcționari publici de conducere de a aplica *„cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenței profesionale pentru personalul din subordine, atunci când propun ori aprobă avansări, promovări, transferuri, numiri sau eliberări din funcții ori acordarea de stimulente materiale sau morale, excluzând orice formă de favoritism ori discriminare”*. Această din urmă dispoziție legală se numără printre cele care, așa cum s-a arătat mai sus, se impune corelată cu alte norme legale pertinente – corelare ce se impune făcută inclusiv de către consilierii de etică, în special în exercitarea de către aceștia a atribuției legale de monitorizare a respectării prevederilor Codului de conduită a funcționarilor publici.

Concret, este necesar să fie cunoscute de către consilierii de etică prevederile corelative ale Legii nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, respectiv ale HG nr 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, în special cele referitoare la:

- promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor lor profesionale (Secțiunea a 4-a din Legea nr 188/1999)
- sistemul de promovare rapidă în funcția publică (Secțiunea a 5-a din Legea nr 188/1999)
- evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici (Cap III din HG nr 611/2008)
- promovarea funcționarilor publici (Cap IV din HG nr 611/2008).

În cazul personalului contractual de conducere se impune cunoașterea prevederilor similare ale Codului muncii.



De reținut:

Cunoașterea de către consilierii de etică a reglementărilor legale referitoare la evaluarea și promovarea funcționarilor publici este necesară pe de o parte în considerarea atribuției lor legale de monitorizare a respectării Codului de conduită (inclusiv sub aspectul obligației de „obiectivitate în evaluare” care revine funcționarilor publici de conducere) iar pe de altă parte în considerarea atribuției lor legale de consiliere a funcționarilor publici (inclusiv sub aspectul dreptului pe care prin lege îl au de a fi „evaluați obiectiv” de către superiorii lor ierarhici).

Prin art 7 al Legii nr 7/2004, este reglementată norma de conduită a funcționarilor publici privind „loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice”. Redăm mai jos următoarele prevederi ale acestui articol:

(1) *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.*

(2) *Funcționarilor publici le este interzis:*

(...)

d) *să dezvăluie informațiile la care au acces în exercitarea funcției publice, dacă această dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice sau juridice.*

Aplicația nr 2

Un director general adjunct din cadrul unei autorități publice a fost sesizat de către un cetățean că unul dintre subordonații săi i-ar fi cerut 500 de euro pentru a-i elibera mai curând o autorizație necesară înființării unei firme. Discutând despre această situație cu conducătorul autorității publice respective, acesta i-a spus că aceeași sesizare o primise și el în urmă cu o săptămână însă în urma verificărilor pe care le-a făcut a rezultat că în realitate suma pe care funcționarul public o solicitase cetățeanului

reprezenta o datorie mai veche a acestuia față de el. Directorul general adjunct a fost de părere că s-ar impune totuși o sesizare a Parchetului, propunere cu care conducătorul autorității nu a fost de acord. El a motivat prin faptul că, în condițiile în care verificarea sa a infirmat acuzația adusă funcționarului public, o sesizare a Parchetului riscă să constituie o denunțare calomnioasă – și, în plus, să constituie și o încălcare a art 7 din Codul de conduită, prin prejudicierea imaginii funcționarului public în cauză, și chiar și a autorității publice din care ei făceau parte.

Directorul general adjunct s-a adresat consilierului de etică, pentru a fi consiliat și asistat în rezolvarea acestei situații. Acesta i-a precizat funcționarului public de conducere că, din punctul său de vedere, prin sesizarea Parchetului nu s-ar aduce nicio prejudiciere a imaginii funcționarului public reclamat, și nici celei a autorității lor publice, întrucât sesizarea Parchetului nu va fi făcută publică, deci nu va constitui o „dezvăluire de informații”, în accepțiunea textului art 7 din Lege. În același timp, însă, și el, asemeni conducătorului autorității publice, a fost de părere că există riscul ca sesizarea Parchetului să poată fi considerată „denunțare calomnioasă”, de vreme ce verificările făcute de conducătorul autorității au confirmat că funcționarul public reclamat nu pretinsese mită.

Soluția consilierului de etică a fost esențial lacunară și în dezacord cu prevederile legale, astfel:

- ca urmare a reclamației de luare de mită la adresa subordonatului său, directorul general adjunct avea nu doar dreptul ci și obligația legală de a întreprinde demersurile pentru sesizarea în cel mai scurt timp a Parchetului (neprocedând astfel el săvârșea infracțiunea de „omisiune a sesizării organelor judiciare” – „Fapta funcționarului public care, luând cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile, omite sesizarea de îndată a procurorului sau a organului de urmărire penală, potrivit legii de procedura penală”, conform art 263 din Codul penal). Această obligație revenea directorului general adjunct, independent de rezultatul „verificărilor” pretins făcute de către conducătorul autorității („verificări” privind fapte de natură penală sunt competenți să facă exclusiv procurorul sau organul de urmărire penală). În legătură cu o faptă pentru care prin lege directorul general adjunct era obligat să sesizeze Parchetul, acesta nu ar fi putut sub nicio formă să comită infracțiunea de denunțare calomnioasă;

- cu privire la posibila încălcare a Codului de conduită sub aspectul „prejudicierii imaginii” funcționarului public reclamat ori a autorității publice, este de pe o parte adevărat că sesizarea Parchetului (un act care

nu este public) nu echivalează cu „*dezvăluirea unor informații*”, în înțelesul art 7 al Codului de conduită, ca modalitate prin care s-ar fi „*prejudiciat*” imaginea și prestigiul funcționarului și autorității publice. Pe de altă parte, însă, autorii Ghidului apreciază că formularea textului art 7 este, într-o anumită măsură imprecisă, confuză și interpretabilă. Dacă principiul pe care norma se fundamentează – acela că funcționarii publici au obligația de a se abține de la acte ori fapte care să producă prejudicii intereselor legale ale instituțiilor și autorităților din care fac parte – este stabilit în mod adecvat și enunțat relativ precis și neinterpretabil, formulările vizând conduita pe care funcționarii publici trebuie s-o aibă pentru a se conforma acestei norme suferă în mod evident prin neclaritate și chiar și prin dezacordul cu cerințele de bază ale unui serviciu public transparent, imparțial și în interesul cetățenilor. Astfel de formulări sunt:

a) – „*funcționarii publici au obligația de a apăra în mod loial*” (subl ns) „*prestigiul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea*” (alin 1). Formularea „*apărarea în mod loial a prestigiului instituțiilor*” induce o dimensiune vădit subiectivă unei conduite obligatorii prin lege pentru funcționarii publici întrucât cuvântul loial are nu numai înțelesul de „*corect, cinstit etc*” ci și pe acela de „*fidel, devotat, credincios*” și chiar „*slugarnic*”. Or o asemenea obligație de fidelitate, de devoțiune etc. este în dezacord chiar cu prima dintre îndatoririle stabilite funcționarilor publici prin însăși Legea Statutului acestora, aceea de a „*îndeplini îndatoririle de serviciu cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea*” (art 43 din Legea nr 188/1999). În consecință, principiile pe care trebuie să se fundamenteze activitatea și conduita profesională a funcționarilor publici sunt „*profesionalismul, imparțialitatea și legalitatea*”, și nu „*fidelitatea și devotamentul*” față de instituțiile din care fac parte;

b) – „*funcționarilor publici le este interzis să dezvăluie informațiile la care au acces în exercitarea funcției publice, dacă această dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice sau juridice*” (alin 2 lit d). Formularea suferă în special prin faptul că instituie o interdicție absolută și vădit subiectivă care vizează să preserve nu numai „*imaginea*” instituțiilor din care fac parte funcționarii publici ori „*a unor funcționari publici*” dar și – printr-o formulare complet imprecisă și contrară normelor de tehnică legislativă – a oricăror „*persoane fizice sau juridice*” (formularea este inclusiv redundantă prin faptul că instituțiile și funcționarii publici a căror imagine este apărată prin textul citat sunt de asemenea persoane juridice,

respectiv persoane fizice). Această cerință este și ea în mod evident contrară principiilor legalității și imparțialității în activitatea și conduita funcționarilor publici, inclusiv ale consilierilor de etică. Abordarea normativă în discuție reprezintă inclusiv o inconsecvență în raport cu alte prevederi ale aceluiași act normativ. Astfel, deși prin primele 2 dintre cele 9 principii care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici sunt consacrate „supremația Constituției și a legii”, respectiv „prioritatea interesului public” față de interesul personal, prin norma în discuție este statuată obligația funcționarilor publici de „apăra în mod loial” (deci fidel, devotat) „prestigiul instituției în care își desfășoară activitatea”.

Directorul general adjunct avea obligația de a întreprinde demersurile necesare sesizării Parchetului (deci de a se conforma unei dispoziții imperative a Codului penal) chiar și în ipoteza în care conducătorul autorității i-ar fi dat o dispoziție contrară în acest sens. O astfel de dispoziție ar fi fost vădit ilegală și, în consecință, cel căruia i-ar fi fost dată urma să se conformeze prevederilor art 45 alin (3) al Legii nr 188/1999: „Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Dacă cel care a emis dispoziția o formulează în scris, funcționarul public este obligat să o execute, cu excepția cazului în care aceasta este **vădit ilegală**. Funcționarul public are îndatorirea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații” (subl ns).

Deficiențele semnalate ale art 7 din Legea nr 7/2004, la care ne-am referit mai sus, au fost „compensate” într-o anumită măsură prin completarea acestui articol, în anul 2007, prin Legea nr 50/2007, cu dispozițiile alin (5) ale aceluiași articol 7, potrivit cărora: „Prevederile prezentului Cod de conduită nu pot fi interpretate ca o derogare de la obligația legală a funcționarilor publici de a furniza informații de interes public celor interesați, în condițiile legii, sau ca o derogare de la dreptul funcționarului public de a face sesizări în baza Legii nr 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii”. În consecință, textul menționat înlătură pe de o parte neclaritățile pe care paragrafele anterioare le induc prin interdicția „dezvăluirii” informațiilor la care funcționarii publici au acces în exercitarea funcției publice – indiscutabil „informații de interes public”, în înțelesul Legii nr 544/2001, la care prin alin (5) se face trimitere –, iar pe de altă parte stabilește în mod explicit că obligația de loialitate /

fidelitate / devotament la care funcționarii publici au fost obligați prin paragrafele anterioare nu poate fi interpretată „ca o derogare de la dreptul funcționarului public de a face sesizări în baza Legii nr 571/2004”. Concluzia menționată relevă în același timp, însă, și necesitatea ca funcționarii publici – inclusiv, sau în special, consilierii de etică – să cunoască inclusiv cele două acte normative la care se face trimitere prin textul alin (5).



De reținut:

Este necesară o bună cunoaștere de către consilierii de etică a prevederilor Legii nr 571/2004, în special sub aspectul protecției care este asigurată prin reglementarea precizată (dar chiar și prin practica judiciară) personalului din autoritățile publice care semnalează încălcări ale legii³. Se impune ca funcționarii publici consilieri de etică să asigure funcționarilor publici consultanța necesară sesizării încălcărilor legii sau ale deontologiei profesionale la nivelul autorităților publice din care fac parte.



De reținut:

Se impune ca funcționarii publici, personalul contractual și consilierii de etică să facă distincție între dispozițiile Legii nr 571/2004 și cele ale Codului penal referitoare la sesizarea unor infracțiuni.

Astfel, potrivit art 263 din Codul penal, citat în cadrul Aplicației nr 2 de mai sus, funcționarii publici au obligația „sesizării de îndată a procurorului sau a organului de urmărire penală” atunci când „iau cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinesc sarcinile” (subl ns), neîndeplinirea acestei obligații legale constituind infracțiunea de „omisiune a sesizării organelor judiciare”. Spre deosebire de această obligație legală, stabilită strict „în legătură cu serviciul în cadrul căruia funcționarul public își îndeplinește sarcinile”, potrivit

³ A se vedea în acest sens și Stan, Valerian / Centrul de Resurse Juridice, *Cum sesizăm corupția din autoritățile publice, Ghid practic pentru cetățeni*, Editura Didactică și Pedagogică, 2009. Sub acest aspect, semnalăm ca pertinente inclusiv prevederile Recomandării nr R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei asupra codurilor de conduită pentru funcționarii publici, prin care este stabilit că funcționarii publici care semnalează încălcări ale legii, „în baza unor bănuieli rezonabile și de bună credință, nu trebuie să sufere vreun prejudiciu” (subl ns – art 12 paragr 6).

prevederilor Legii nr 571/2004, persoanele încadrate în instituțiile și autoritățile publice au dreptul legal de a sesiza orice „fapte de încălcare a legii” (infracțiuni, dar și fapte de altă natură – abateri disciplinare și contravenții, conform art 5 al Legii).

Așadar, dacă prin legea penală este stabilită o obligație de sesizare a infracțiunilor, prin Legea protecției avertizorilor în interes public persoanelor încadrate în instituțiile și autoritățile publice le este garantat dreptul de a sesiza orice fapte de încălcare a legii, inclusiv infracțiuni – altele, însă, decât cele „în legătură cu serviciul în cadrul cărora funcționarul public își îndeplinește sarcinile” (pentru care, repetăm, legea penală stabilește o obligație de sesizare).

O altă distincție care se impune făcută este aceea că, în timp ce infracțiunile prevăzute de art 263 din Codul penal trebuie sesizate „procurorului sau organului de urmărire penală”, infracțiunile la care se referă Legea nr 571/2004 (art 5 lit a și b), pot fi sesizate atât „autorităților judiciare” cât și / sau („alternativ sau cumulativ” – conform art 6 al Legii) altor autorități (entități), cum ar fi: „șeful ierarhic al persoanei care a încălcat prevederile legale”, „conducătorul autorității publice din care face parte persoana care a încălcat prevederile legale”, „comisiile de disciplină”, „mass-media”, „organizațiile neguvernamentale” etc.

În concluzie, „funcționarii publici” au obligația de a sesiza procurorului sau organului de urmărire penală numai acele infracțiuni care au legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinesc sarcinile. Dacă infracțiunea despre a cărei săvârșire a luat cunoștință funcționarul public nu are legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile, omisiunea acestuia de a sesiza organele competente nu realizează elementul material al infracțiunii. Este necesar de asemenea ca funcționarul public să fi luat la cunoștință de săvârșirea acelei infracțiuni în timpul exercitării funcției sale sau a îndatoririlor de serviciu. Cu privire la noțiunea de „funcționar public”, în înțelesul legii penale (art 147 coroborat cu art 145 din Codul penal), se impune precizat că aceasta desemnează nu numai „funcționarul public” în sensul restrâns al Legii nr 188/1999 („persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”), ci și persoanele angajate prin contract de muncă în instituțiile sau autoritățile publice, persoanele care ocupă o funcție de demnitate publică, magistrații, aleșii locali etc.

Cunoașterea Legii nr 544/2001 este esențială pentru asigurarea unui serviciu public transparent. Prin această Lege este stabilit inclusiv că informațiile care favorizează sau ascund încălcarea legii de către o autoritate sau o instituție publică nu pot fi incluse în categoria informațiilor clasificate și constituie informații de interes public, respectiv că informațiile cu privire la datele personale ale cetățeanului pot deveni informații de interes public în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a unei funcții publice (art 13 și art 14).

Cunoașterea acestor prevederi de către consilierii de etică și funcționarii publici este și ea importantă pentru evitarea unor restrângeri nejustificate, la nivelul instituțiilor și autorităților publice, a dreptului persoanelor de a avea acces la informațiile de interes public, respectiv pentru evitarea instituirii în practică a unor interdicții care afectează drepturile pe care funcționarii publici și consilierii de etică le au prin lege – dreptul de a sesiza încălcări ale legii, de exemplu, sau dreptul general garantat persoanelor de liber acces la informațiile de interes public ori libertatea de exprimare.



De reținut:

Pentru interpretarea și aplicarea unitară de către consilierii de etică, dar și de către ceilalți funcționari publici, a Legii nr 7/2004, este relevantă de asemenea definirea prin textul art 4 al actului normativ a următorilor termeni:

- **funcționar public/ funcție publică**
- **interes public/ interes personal**
- **conflict de interese**
- **informație de interes public/ informație cu privire la date personale.**⁴

Cu privire la norma de conduită privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, cuprinsă în art 14 al Legii nr 7/2004, este stabilit „*Funcționarii publici nu trebuie să solicite ori să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, care le sunt destinate*”

⁴ Autorii Ghidului apreciază că, cu excepția termenilor “*interes public/ interes personal*”, pentru celelalte definiții era necesar ca, în conformitate cu normele de tehnică legislativă (art 15 din Legea nr 24/2000), să se utilizeze norme de trimitere la actele normative speciale.

personal, familiei, părinților, prietenilor ori persoanelor cu care au avut relații de afaceri sau de natură politică, care le pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice deținute ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții”.

Aplicația nr 3

Compartimentul pentru achiziții publice al autorității de administrare a domeniului public din cadrul unei primării municipale urmează să primească vizita reprezentanților unei societăți comerciale, care intenționează să prezinte o ofertă de vopsea pentru marcarea locurilor de parcare de reședință. Conducătorul compartimentului de achiziții publice a solicitat consilierului de etică o consultanță pentru a se informa cum trebuie să procedeze personalul compartimentului în situația în care reprezentanții societății comerciale îi vor oferi „mici atenții”. Conducătorul compartimentului a solicitat această consultanță fiindu-i cunoscut comportamentul amabil al reprezentanților firmei. Cu ocazia unei vizite asemănătoare, ei au oferit conducătorului compartimentului, în anul 1999, o „mică atenție” (o mapă de birou, în valoare de circa 30 de dolari) – fiind considerat mai mult simbolic, cadoul a fost acceptat, fără ca ulterior să se fi achiziționat vreodată produse de la această firmă.

Consilierul de etică a precizat conducătorului compartimentului că nu pot fi acceptate cadourile care, potrivit Codului de conduită, ar putea influența imparțialitatea funcționarilor publici în exercitarea atribuțiilor lor legale sau care ar putea să constituie o recompensă în raport cu funcțiile pe care ei le au. De asemenea, a mai precizat el, nu pot fi acceptate cadourile cu o valoare mai mare de 300 de euro, pentru care, potrivit Legii nr 115/1996 privind declararea și controlul averilor, există obligația declarării prin declarația de avere.

Consultanța oferită de către consilierului de etică a fost greșită în raport cu prevederile legale, astfel:

- din formularea art 14 din Legea nr 7/2004 rezultă într-adevăr că interdicția stabilită funcționarilor publici ar viza numai acele cadouri sau alte avantaje „care le pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice deținute ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții”. Prevederea citată este însă contrară celei cuprinse în art 47 alin (1) din Legea nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în conformitate cu care „Funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje”. În consecință, această din urmă

dispoziție legală stabilește funcționarilor publici o interdicție absolută de a solicita sau accepta cadouri sau alte avantaje, fără a distinge între cele care „le pot influența imparțialitatea” și cele care nu le pot influența imparțialitatea. În considerarea faptului că Legea Statutului funcționarilor publici (lege organică)⁵ este un act normativ cu forță juridică superioară Legii Codului de conduită a funcționarilor publici (lege ordinară), aplicabile sub aspectul în discuție sunt dispozițiile citate ale Legii nr 188/1999, și nu cele ale Codului de conduită.

În concluzie, până la o eventuală amendare viitoare a Legii nr 188/1999, în sensul punerii prevederilor ei în acord cu cele ale Legii nr 7/2004, aplicabile sunt prevederile primului act normativ.

Se impune reținut de asemenea că, prin modul în care este formulată, norma de conduită privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor” (art 14 din Legea nr 7/2004) este inconsecventă chiar și cu definirea, prin același act normativ, a principiului de conduită privind „integritatea morală”, principiu conform căruia „funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin, sau să abuzeze în vreun fel de această funcție” (art 3 lit f). Așa cum se observă, prin textul citat se instituie de asemenea o interdicție absolută de a se solicita sau accepta vreun avantaj sau beneficiu, indiferent dacă acestea pot sau nu „influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții”.

- funcționarii publici nu pot accepta cadouri nici chiar dacă valoarea acestora este mai mică de 300 de euro (astfel cum s-a arătat, în cazul funcționarilor publici interdicția de primire a cadourilor este una cu caracter absolut). Prin Legea nr 115/1996 este stabilită obligația declarării cadourilor cu o valoare mai mare de 300 de euro de către acele categorii de „oficiali” care, pe de o parte, au obligația de a face și depune declarații de avere, iar pe de altă parte nu au stabilită prin lege interdicția de a solicita sau accepta cadouri sau alte avantaje (funcționarii publici au stabilită o asemenea interdicție).

Împrejurarea că în anul 1999 a fost acceptat un cadou, fără ca faptul acesta să fi constituit o abatere disciplinară, nu poate să fie un argument pentru repetarea acestei practici întrucât interdicția primirii de cadouri sau alte avantaje a fost instituită odată cu intrarea în vigoare a Legii nr 188/1999 – 7 ianuarie 2000.

⁵ Potrivit Constituției României (art 73 alin 3 li j), statutul funcționarilor publici este reglementat prin lege organică.



De reținut:

În exercitarea atribuțiilor lor de consiliere și monitorizare a aplicării Legii Codului de conduită, consilierii de etică vor avea în vedere faptul că, din coroborarea prevederilor citate ale Legii nr 188/1999 cu cele ale Legii nr 7/2004, rezultă o interdicție absolută pentru funcționarii publici de a solicita și accepta cadouri sau alte avantaje.⁶

Art 10 al Legii Codului de conduită statuează norma de conduită referitoare la „activitatea politică” a funcționarilor publici, astfel: „În exercitarea funcției publice, funcționarilor publici le este interzis:

- a) să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice;
- b) să furnizeze sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică;
- c) să colaboreze, în afara relațiilor de serviciu, cu persoanele fizice sau juridice care fac donații ori sponsorizări partidelor politice;
- d) să afișeze, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, însemne ori obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora”.

Aplicația nr 4

Ministerul Administrației și Internelor a organizat o dezbatere publică pe marginea unui proiect de Lege de modificare și completare a Legii nr 188/1999, dezbateri la care au participat, în nume propriu, și doi funcționari publici din

⁶ Recomandarea nr R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei asupra codurilor de conduită a funcționarilor publici prevede, cu privire la „cadouri” (art 18), că: „Funcționarii publici nu trebuie nici să solicite nici să accepte cadouri, favoruri, invitații sau orice alt avantaj care îi este destinat lui sau familiei sale, părinților săi sau prietenilor apropiați, sau unor persoane sau organizații cu care funcționarul public are sau a avut relații de afaceri sau politice, care pot influența imparțialitatea cu care își exercită funcțiile sale sau pot constitui sau par a constitui o recompensă în raport cu funcțiile sale. Aceasta nu include ospitalitatea convențională și nici cadourile minore” (subl ns). Din compararea textului Legii nr 7/2004 cu cel al recomandării europene, rezultă că acesta din urmă este în mod evident mai complet și mai precis în stabilirea limitelor interdicțiilor impuse funcționarilor publici cu privire la solicitarea sau acceptarea de cadouri sau alte avantaje. Până la o eventuală amendare în acest sens a reglementărilor interne precizate, autorii Ghidului consideră că aplicabile în materie sunt prevederile art 47 alin (1) din Legea nr 188/1999.

cadrul unui consiliu județean. În intervențiile lor, cei doi au afirmat că, „din punctul lor de vedere”, au fost foarte bine venite propunerile făcute în cadrul dezbaterii de către reprezentantul unuia dintre candidații independenți la Președinția României (una dintre propuneri viza acordarea retroactivă a primelor pentru concediile de odihnă ale funcționarilor publici). „Pentru susținerea constantă a cauzei funcționarilor publici, îl asigurăm pe domnul candidat că la apropiatele alegeri va avea ambele noastre voturi”, au spus cei doi. Comisia de disciplină a fost sesizată de către un alt candidat la Președinție, fiind reclamată „atitudinea partizană politic” a celor doi funcționari publici (despre care s-a mai susținut că, la nivelul consiliului județean, se manifestă deschis ca susținători ai celuilalt candidat la Președinție). În scopul soluționării sesizării, președintele comisiei de disciplină a solicitat o consultanță consilierului de etică – precizând că starea de fapt constatată pe timpul procedurilor cercetării administrative corespundea celei reținute în sesizarea adresată comisiei. În plus, se mai constatare că în afara relațiilor de serviciu cei doi funcționari publici colaborau cu o firmă care sponsorizase candidatul pe care ei au anunțat că îl susțin, iar unul dintre funcționarii publici avea expuse pe biroul său sigla partidului din care candidatul independent făcuse parte până în urmă cu aproximativ un an și un breloc personalizat al aceluiași candidat independent.

Consilierul de etică a precizat președintelui comisiei de disciplină că singura încălcare a legii a fost faptul că unul dintre cei doi funcționari publici a afișat pe biroul său sigla unui anumit partid politic. Concluzia consilierului de etică a fost deplin legală și temeinică, întrucât:

- în raport cu prevederile citate ale art 10 din Codul de conduită, a constituit abatere disciplinară numai expunerea siglei unui partid politic (lit d a acestui articol nu interzice afișarea numelui și insemnelor candidaților independenți). Faptul că cei doi funcționari publici aveau, în afara relațiilor de serviciu, o colaborare cu o firmă care îl sponsorizase pe candidat nu poate fi considerată abatere disciplinară, deși din interpretarea literei c) ar putea să rezulte o astfel de încălcare. Această soluție se impune pe de o parte din faptul că textul citat se referă exclusiv la sponsorizarea partidelor politice (și nu și a candidaților independenți) iar pe de altă parte din faptul că textul de la litera c) prezintă o inconsecvență evidentă cu formularea introductivă a art 10, prin care interdicțiile în „*activitatea politică*” sunt stabilite, în mod deplin justificat, exclusiv în legătură cu „*exercitarea funcției publice*”, și nu cu activitatea din „*afara relațiilor de serviciu*”, astfel cum prevede, printr-o evidentă inconsecvență în redactare, litera c) a aceluiași articol;

- din cauza unei evidente nesistematizări a unor reglementări legale având același obiect, interdicții privind activitatea politică a

funcționarilor publici cuprinde și Legea nr 188/1999 (art 44 și art 77 alin 2 lit h). Potrivit art 44 alin (3) funcționarii publici au într-adevăr „**obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, 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**” (subl ns).

Textul legal reprodus nu a fost nici el încălcat de către cei doi funcționari publici care au exprimat public susținerea pentru candidatul independent, întrucât cei doi au precizat explicit că la dezbaterea publică la care au participat exprimau punctul de vedere propriu („din punctul nostru de vedere”, astfel cum aceștia s-au exprimat). Din prezentarea participanților la întrunire rezultase fără echivoc că cei doi nu reprezentau acolo instituția din care făceau parte. În consecință, neaflându-se în „**exercitarea atribuțiilor ce le revin**”, funcționarii publici nu aveau obligația de „a se abține de la exprimarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice”.

Prin modul în care au participat la activitatea organizată de către MAI, cei doi funcționari publici s-au conformat inclusiv prevederilor art 9 din Legea nr 7/2004 (norma de conduită privind „activitatea publică”), potrivit căreia „**În cazul în care nu sunt desemnați să participe în calitate oficială, funcționarii publici pot participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității ori instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea**” (alin 3).



De reținut:

Relevante cu privire la „**activitatea politică**” a funcționarilor publici sunt de asemenea și următoarele două prevederi legale:

- art 11 din Legea nr 7/2004 („**Folosirea imaginii proprii**”): „**În considerarea funcției publice deținute, funcționarilor publici le este interzis să permită utilizarea numelui sau imaginii proprii (...) în scopuri electorale**”;
- art 77 alin (2) lit h) din Legea nr 188/1999: „**Constituie abatere disciplinară desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic**”.

Metode și instrumente

pentru monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită a funcționarilor publici și pentru acordarea de consultanță și asistență

Considerăm că art. 21. alin. b din Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici trebuie analizat în detaliu pentru a identifica ce presupune termenul de „monitorizare” și cel de „consultanță/asistență” și să recomandăm o strategie de lucru pentru consilierii de etică. Chiar din cuprinsul articolului 21 se poate ușor identifica scopul activității consilierilor de etică, inclusiv scopul activității de monitorizare și a celei de consultanță și asistență, și anume „aplicarea eficientă a dispozițiilor prezentului Cod de conduită”. Așadar, consilierul de etică trebuie să monitorizeze în scopul de a afla măsura în care sunt respectate principiile și normele generale de conduită profesională de către funcționarii publici și să îi ajute pe aceștia să cunoască, înțeleagă și respecte mai bine aceste norme.

Pentru început vom detalia definițiile diverselor concepte utilizate de lege pentru a prezenta, apoi, mai multe metode (metodologii) de monitorizare și consultanță, și pentru a sugera mai multe instrumente ce pot fi folosite de către consilierii de etică. Ceea ce trebuie reținut încă de la început este faptul că planul specific de monitorizare și consultanță trebuie personalizat de fiecare consilier de etică în funcție de particularitățile instituției publice în care lucrează. Diferitele modalități de colectare, prelucrare, analiză și interpretare a informațiilor legate de evaluarea respectării principiilor și normelor de conduită trebuie *personalizate* de către fiecare consilier de etică în parte. În ultima parte a ghidului vom discuta despre un asemenea plan.

Apoi, consilierii de etică trebuie să combine mai multe metode și instrumente de cercetare pentru a avea o imagine cuprinzătoare asupra aplicării Codului de conduită. În acest ghid recomandăm folosirea cel puțin a chestionarelor administrative și a interviului ca metode de monitorizare a aplicării Codului de conduită.

Pentru atingerea standardelor de etică stabilite de lege, considerăm că ar fi indicat ca fiecare consilier de etică să realizeze anual un plan minim de activități, care să includă un plan de monitorizare și un plan de consiliere etică. Un asemenea plan minim de activități, aprobat de conducerea instituției/autorității publice, are rolul de a stabili puncte de reper anuale pentru ca activitatea consilierilor de etică să prindă contur, dincolo de completarea formularelor obligatorii, conform Ordinului președintelui ANFP nr.4500/2008. Considerăm că, în spiritul legii, activitatea consilierilor de etică nu trebuie să se limiteze la completarea unor rapoarte ci trebuie să fie mult mai amplă. Consilierul de etică trebuie să aplice metode și instrumente care să sprijine respectarea de către funcționarii publici a principiilor și normelor de conduită.

A. DEFINIREA CONCEPTELOR

1. Monitorizarea aplicării Codului de etică

Monitorizarea înseamnă culegerea sistematică, filtrarea și stocarea informațiilor relevante pentru controlul asupra proceselor (în cazul de față – a informațiile relevante privind cunoașterea, înțelegerea și aplicarea Codului de conduită, eventual tipul de dileme etice). Într-o altă definiție monitorizarea desemnează colectarea, analizarea și utilizarea informației cu scopul de a asigura controlul managerial și luarea deciziei.

Monitorizarea aplicării Codului de conduită oferă informație consilierului de etică și conducerii instituției pentru:

- identificarea problemelor în implementarea Codului de conduită;
- identificarea de soluții alternative pentru rezolvarea problemelor;
- fundamentarea activității de consultanță și asistență în privința normelor de conduită;
- evaluarea progresului implementării Codului de conduită de la o perioadă la alta.

Sistemul de referință pentru monitorizare sunt normele de conduită prevăzute în Codul de conduită a funcționarilor publici (respectiv, personal contractual). Pașii concreți în elaborarea unui sistem de monitorizare sunt descriși în anexa 1 și 2.

2. Consultanță cu privire la respectarea normelor de conduită

Consultanța înseamnă oferirea de sfaturi calificate într-un domeniu specific de activitate sau în ceea ce privește o latură specifică a activității celor consiliați.

Din această definiție reiese importanța *calificării* consilierului de etică în domeniul în care desfășoară această activitate. O foarte bună cunoaștere a legii este în primul rând necesară. Dar aceasta nu este suficientă. În afara cadrului legal, consilierul de etică poate solicita conducătorului instituției în care lucrează, înscrierea sa la cursuri special dedicate consilierilor de etică, organizate de Centrele Regionale de Formare Continuă pentru Administrația Publică sau de alți furnizori de formare în domeniu.

În măsura în care, la nivel practic, aceste cursuri se organizează destul de rar, calificarea consilierului de etică în domeniul normelor de conduită și al consultanței, trebuie să se facă pe parcursul activității sale, prin întreprinderea unor acțiuni proactive de învățare, mai ales în ceea ce privește dilemele etice ce pot apărea la locul de muncă.

O dilemă etică este o problemă morală dificilă, care implică două sau mai multe variante de acțiune ce se exclud reciproc și sunt egale moral. O altă definiție a dilemei etice este: o situație care implică alegerea dintre alternative la fel de necorespunzătoare, având la bază o revendicare morală, adesea cu principii contradictorii. 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. Cu asemenea dileme se poate confrunta un consilier de etică, atunci când colegii săi îi solicită sprijinul și pentru asemenea situații este nevoie de o bună pregătire profesională și personală.

Consultanța în domeniul normelor de conduită are un caracter dublu: pe de o parte se referă la activitatea profesională a funcționarilor publici, pe de altă parte se referă la acțiuni ale angajaților din instituție

care țin direct de atitudinea și comportamentul individual și de personalitatea fiecăruia. În acest context respectarea unor principii de bază în consultața cu privire la normele de conduită este esențială. Aceste principii trec dincolo de principiile legale și se referă la atitudinea consilierului de etică în raport cu funcționarii publici pe care îi consiliază. Aceste principii sunt: confidențialitatea și nondiscriminarea, prezentate în cadrul acestui ghid.

3. Asistență cu privire la respectarea normelor de conduită

Conceptul de asistență desemnează ajutorul, de regulă competent, acordat unei persoane în rezolvarea unei probleme. Asistența pe care consilierul de etică o poate oferi vine astfel în completarea activității de consultață. Dincolo de o serie de sfaturi specifice fiecărui caz, consilierul de etică este chemat, conform legii care îi oferă atribuția de asistență cu privire la respectarea normelor de etică, să fie alături de colegii care îi solicită sprijinul, pe toată perioada acțiunilor pe care aceștia le întreprind, în rezolvarea unor probleme de conduită sau a unor dileme etice.

O serie de aspecte trebuie avute în vedere de către consilierul de etică atunci când oferă asistență funcționarilor publici. În afară de principiile și normele generale de conduită precizate de Codul de Conduită, pe care le prezintă detaliat acest ghid, consilierul de etică trebuie să acorde asistență doar în vederea asigurării integrității și echilibrului în instituția publică, pentru respectarea cât mai adecvată a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a interesului suveran al cetățeanului pe care instituția publică trebuie să îl servească.

Atât în cazul consultaței cât și în cazul asistenței, este esențial pentru consilierul de etică să ofere colegilor săi un cadru de încredere, ca persoană și ca profesionist. Aceasta înseamnă implicit credibilitatea pe care consilierul de etică o are în fața colegilor și în egală măsură înseamnă disponibilitatea de sprijin pe care o manifestă față de aceștia. Încrederea derivă totodată și din responsabilitatea cu care fiecare persoană își asumă diferite aspecte ale activității profesionale, așa încât consilierul de etică trebuie să manifeste un model de comportament dezirabil din toate aceste perspective.

Realizarea unei relații de încredere care să stimuleze solicitarea de sprijin și consultață pentru rezolvarea unor probleme sau dileme etice, va porni așadar dintr-o atitudine mai degrabă proactivă decât reactivă a

consilierului de etică, astfel încât personalul din instituția respectivă să-l identifice și să-l recunoască pe consilierul de etică drept un reper de sprijin și îndrumare pentru clarificarea unor aspecte ce țin de conduită, de comportamentul etic și integru în exercitarea funcției publice.

B. PRINCIPII DE LUCRU ÎN ACTIVITATEA CONSILIERULUI DE ETICĂ

- *Confidențialitatea*; Conform acestui principiu, informațiile dobândite în cursul activității de monitorizare și consiliere etică, care se referă la persoane identificabile și situații concrete, trebuie să rămână confidențiale și nu vor fi divulgate niciunei persoane din interiorul sau din afara instituției publice. Consilierii de etică vor proteja confidențialitatea tuturor informațiilor personale adunate în timpul activităților lor și se vor abține de la dezvăluirea informațiilor pe care le dețin despre colegi, despre beneficiari, prietenii sau familia colegilor, despre situații concrete, excepție făcând următoarele: prevenirea unui pericol iminent, prevenirea săvârșirii unei fapte penale sau împiedicarea producerii rezultatului unei asemenea fapte ori înlăturarea urmărilor prejudiciabile ale unei asemenea fapte.

- *Nondiscriminarea*; Consilierul de etică va trata orice persoană cu același profesionalism indiferent de cultură, naționalitate, etnie, culoare sau rasă, religie, sex sau orientare sexuală, statut marital, abilități fizice sau intelectuale, vârstă, statut socio-economic sau orice altă caracteristică personală, condiție sau statut. Consilierii de etică vor manifesta respect față de experiențele, cunoștințele, valorile, ideile, opiniile și opțiunile celorlalți și nu vor încerca să le impună propriile lor idei, valori sau opinii și se vor abține de la angajarea de remarce sau comportamente ce aduc prejudicii demnității celorlalți.

- *Transparența rezultatelor*; Rezultatele generale (sub formă statistică sau de tipuri de situații și dileme etice) ale activității de monitorizare și consiliere etică sunt publice și trebuie aduse la cunoștința angajaților din respectiva instituție publică, precum și la cunoștința publicului.

- *Consultarea și dezbaterea problemelor de conduită*; Problemele generale și soluțiile pentru creșterea standardelor etice trebuie dezbătute

cu cei afectați (funcționari publici, cetățeni, beneficiari ai instituției publice).

Din cauza informațiilor sensibile la care ar putea avea acces consilierii de etică în timpul activității de consiliere, sugerăm ca ar fi utilă consultarea codurilor deontologice ale unor profesii din domenii conexe (Codul deontologic al profesiei de psiholog cu drept de liberă practică¹, codul deontologic al consilierilor juridici²). O asemenea lectură îi va putea ajuta să reacționeze mai bine în situații dificile de consiliere și să ia deciziile corecte.

C. METODEDE ȘI INSTRUMENTE PENTRU MONITORIZAREA APLICĂRII PREVEDERILOR CODULUI DE CONDUITĂ

Metodele și instrumentele dezvoltate în monitorizarea și evaluarea politicilor publice sunt foarte diverse: ancheta sociologică, interviul, observația, experimentul, analiza documentelor, analiza de rețea socială etc. Nu toate aceste metode sunt potrivite pentru monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită la nivelul unei instituții publice. Vom prezenta trei metode pe care le pot utiliza consilierii de etică. Astfel, consilierii de etică pot identifica tipul de etică predominant la nivelul instituției, nevoile de consiliere etică, dilemele cu care se confruntă funcționarii publici, presiunea pentru respectarea normelor de conduită din partea mediului extern (cetățeni, firme, alte instituții publice) și intern (colegii, conducerea).

1. Ancheta sociologică

1.1. Chestionare administrative

Una dintre metodele pe care le recomandăm consilierilor de etică este ancheta sociologică, sub forma aplicării de chestionare administrative: „O formă de anchetă sociologică este și cea realizată prin aplicarea de chestionare administrative. Aceasta este o tehnică utilizată în vederea

¹

<http://www.copsi.ro/COLEGIU/COMISII/deontologie/DOCUMENTE/CODUL%20DEONTOLOGIC%20AL%20PROFESIEI%20DE%20PSIHOLOG%20final.doc>

² <http://www.efcons.ro/documente/coddeont.pdf>

evaluării serviciilor publice de către cetățeni. De cele mai multe ori, chestionarele sunt distribuite în cadrul unităților publice care furnizează servicii, iar consumatorii pot completa aceste chestionare, înregistrându-se astfel percepțiile acestora cu privire la nivelul de calitate al serviciului recepționat” (Cerkez, 2009, p. 68).

Deși această metodă este sugerată pentru evaluarea serviciilor publice de către cetățeni, considerăm că poate fi și un bun instrument prin care diferite grupuri interesate de integritatea funcționarilor publici (cetățenii, funcționarii din cadrul instituției publice, firme private care interacționează cu instituția publică respectivă, organizațiile neguvernamentale din plan local) pot evalua respectarea principiilor și normelor de conduită în respectiva instituție publică. Mai mult, întrebările privind percepția respectării principiilor și normelor de conduită pot fi incluse într-un chestionar mai larg care să cuprindă și întrebări privind calitatea serviciilor publice oferite cetățenilor. Designul de cercetare aparține consilierilor de etică iar aceștia trebuie să țină seama de particularitățile instituției din care fac parte: de ex, dacă există deja un instrument de tip chestionar administrativ prin care sunt culese periodic date de la beneficiarii serviciilor publice. Într-o asemenea situație, problematica de etică ar trebui inclusă în cadrul instrumentului deja dezvoltat de către instituția publică respectivă.

Avantajele aplicării acestei metode de către consilierii de etică, pentru a afla percepția diferitelor grupuri asupra modului în care principiile și normele de etică sunt respectate, sunt următoarele:

- costurile aplicării acestei metode sunt minime, nu este nevoie de consultanță externă pentru proiectarea cercetării, culegerea datelor, centralizare și interpretarea lor (se recomandă utilizarea resurselor umane din instituție). Chestionarele sunt autoaplicate și sunt depuse în urnele special amenajate la intrarea în sediul instituției. Chestionarele sunt disponibile la intrarea în instituție și în fiecare birou.
- prin analiza comparativă a datelor sunt identificate procedurile vulnerabile din punct de vedere etic și zonele în care eforturile de consiliere și informare trebuie să se concentreze.

Există însă și dezavantaje care țin de nevoia ca persoanele desemnate consilieri de etică să posede cunoștințe despre operații și acțiuni

specifice anchetei sociologice (proiectare de chestionar, procesare de date prin softuri specializate). Un alt dezavantaj este lipsa reprezentativității rezultatelor, deoarece eșantionul este influențat de anumiți factori: chestionarele autoaplicate vor fi completate mai degrabă de cetățenii nemulțumiți sau care au un interes personal în a semnală anumite probleme, funcționarii și firmele private vor avea reticențe în a completa și depune chestionarul.

Aceste dezavantaje pot fi minimizate prin comunicarea scopului cercetării, lucru în echipă și cooperarea între consilierul de etică și colegii cu pregătire sociologică din respectiva autoritate publică. Realizarea periodică a unei asemenea cercetări conduce la crearea unui mediu mai favorabil evaluării.

Pentru a sprijini consilierii de etică am conceput o metodologie și un chestionar administrativ ce poate fi adaptat de fiecare consilier de etică (vezi propunerile noastre în **Anexa 1**).

1.2. Sondaj de opinie on-line

O altă metodă de anchetă care poate fi combinată cu ancheta de tip chestionare administrative este sondajul de opinie on-line. Instrumentele de la punctul 1.1 pot fi adaptate unui format pentru Internet astfel încât utilizatorii paginii de internet a instituției să își poată exprima percepțiile privind respectarea Codului de conduită. Pentru asemenea demers este necesară dezvoltarea unei aplicații informatice specifice care să organizeze informațiile și să genereze rezultatele. O altă metodă este cea prin e-mail.

1.3. Sondaj de opinie cu eșantionare

Celelalte tipuri de anchetă sociologică, reprezentative la nivelul unui grup (aplicarea chestionarului fiind „față în față”), au o serie de dezavantaje pe care le vom discuta mai jos, dar nu trebuie ignorate dacă se doresc analize mai aprofundate, mai ales la nivelul autorităților publice centrale. Dezavantajele anchetei sociologice reprezentative sunt următoarele (Cerkez, 2009, p. 67):

- implică costuri mari (eșantionare, operatori de teren, coordonare, număr mare de respondenți – la majoritatea sondajelor de opinie din România sunt proiectate eșantioane cu un volum de la 1000 la 3000 de respondenți);

- datele pe care le furnizează sunt de suprafață (majoritatea întrebărilor sunt închise și codificate); nu se investighează în profunzime percepțiile subiecților din eșantion, cu privire la credințele și valorile pe care le au;

- reprezintă o poză la un anumit moment de timp.

Pentru astfel de anchete reprezentative este recomandat instituțiilor publice să apeleze la institute specializate de sondare a opiniei publice.

2. Interviu

Interviul permite obținerea de informații în profunzime cu privire la valorile și credințele ce întemeiază percepțiile participanților. Interviurile se realizează, de regulă, după centralizarea rezultatelor chestionarelor administrative, pentru a sonda mai în amănunt o anumită problemă. Consilierul de etică trebuie să înțeleagă cauzele nerespectării unei anumite norme de conduită. Pot fi cauze care țin de valorile individului, de ceea ce consideră drept și nedrept, de modul de organizare al respectivei instituții etc. Aceste cauze nu pot fi surprinse printr-un chestionar.

În cazul interviului, numărul de subiecți este mai mic comparativ cu ancheta prin chestionare. Se poate realiza câte un interviu cu câte un funcționar de la fiecare departament/direcție: „numărul de focus-groupuri sau de interviuri în profunzime este dependent de tipul de informație pe care dorim să îl colectăm, de modelele teoretic-explicative pe care ni le propunem să le testăm, de resursele pe care le avem la dispoziție și de posibilitățile tehnice” (Cerkez, 2009, p. 71).

Interviurile pot fi de mai multe tipuri: interviul de opinie, interviul documentar, individual sau de grup:

- Interviul direct (informal, jurnalistic, engl. *personal interviewing*) este o discuție liberă, nu există un ghid cu întrebări predeterminate, interviul este flexibil și deschis.
- Interviul semi-structurat (engl. - *semi-structured interview*) în care există o grilă de teme și o listă de întrebări (pregătire prealabilă) dar și posibilitatea de a iniția alte întrebări. Întrebările sunt deschise lăsând libertatea formulării răspunsului.
- Interviul structurat este cel în care interviuatorul pregătește un ghid de interviu cu întrebări standard care vor fi utilizate în

timpul interviului. Ghidul este respectat integral și conține și întrebări închise – în care variantele de răspuns sunt date, predeterminate.

Tehnicile pot fi diverse: brainstorming, metoda Delphi, tehnica grupului nominal, metoda scenariilor³. Pentru activitatea consilierilor de etică recomandăm realizarea de interviuri semi-structurate individuale. Se evită astfel problemele de tipul dezirabilității sociale sau presiunii către normativitate.

Pentru a asigura comparabilitatea datelor obținute din interviuri dar și pentru a păstra un anumit grad de creativitate a răspunsului (în scopul de a se aduna cât mai multe informații, opinii, probleme) se recomandă utilizarea în procesele de monitorizare a interviului semi-structurat.

Există șase tipuri de întrebări ce pot și adresate⁴:

- comportamentale: ce face sau ce a făcut o persoană;
- despre opinii/valori: ceea ce crede o persoană despre un anumit subiect;
- despre sentimente;
- informaționale (privind cunoașterea): informații despre un anumit subiect;
- privind simțurile: ceea ce au văzut, atins, auzit, gustat sau mirosit persoanele;
- demografice: despre vârstă, educație etc

Mai jos sunt prezentate câteva sfaturi de urmat atunci când realizăm un interviu⁵.

a. Pregătirea pentru interviu

- Alegeți o locație liniștită, fără mult zgomot;
- Explicați scopul interviului;
- Discutați chestiunile de confidențialitate – cine va avea acces la răspunsuri, cum vor fi analizate răspunsurile, cum și dacă

³ Pentru mai multe amănunte despre fiecare metodă în parte – Cerkez, 2009, p. 74.

⁴ Conform lui Michael Patton - *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage Publications, 1990

⁵ Adaptare după articolul “*General Guidelines for Conducting Interviews*” de Carter McNamara, MBA, PhD

identitatea lor va fi dezvăluită. Obțineți permisiunea de a prelua citate;

- Explicați formatul interviului;
- Indicați durata interviului;
- Oferiți-le datele voastre de contact și rugați-i să ia legătura cu dvs. dacă au întrebări, nelămuriri.
- Întrebați-i dacă au nelămuriri înaintea începerii interviului;
- Nu vă bazați pe memorie pentru a vă aminti răspunsurile: cereți permisiunea să înregistrați interviul sau, dacă nu este posibil, cereți permisiunea să aduceți pe cineva cu dvs. care să noteze răspunsurile în timpul interviului.

b. Desfășurarea interviului

- Verificați ocazional aparatul de înregistrat;
- Puneți o singură întrebare o dată;
- Încercați să rămâneți neutri, pe cât posibil (nu afișați reacții emoționale puternice la răspunsurile pe care le primiți);
- Încurajați răspunsurile (ex. prin mișcarea aprobatoare a capului);
- Fiți atenți asupra modului în care luați notițe (dacă vă rezeziți într-un anumit moment să notați ceva, poate părea că sunteți surprins sau impresionat de răspuns; acest fapt va influența răspunsurile viitoare);
- Punctați tranziția de la un subiect la altul: „până acum am vorbit despre acest subiect, de acum încolo aș dori să vorbim despre....”
- Nu pierdeți controlul interviului – aceasta se poate întâmpla dacă interviueatul sare la alt subiect, răspunde mult timp la o întrebare iar timpul alocat este limitat sau chiar începe să adreseze întrebări operatorului de interviu.

c. Imediat după interviu

- Verificați aparatul de înregistrat;
- Recitiți notele scrise pentru a clarifica anumite cuvinte prescurtate sau indescifrabile, pentru a numerota paginile și a completa anumite fraze care nu au sens;
- Scrieți observațiile realizate în timpul interviului.

În alegerea întrebărilor pentru interviu trebuie să evităm solicitarea de descrieri a unor situații concrete.

După cum am discutat în capitolele anterioare, consilierii de etică pot să realizeze interviuri cu persoanele desemnate să implementeze Legea nr. 544/2001, Legea nr. 52/2003, Legea nr. 144/2007, cu funcționari din cadrul de departamentelor de achiziții publice și juridic, cu membrii comisiei de disciplină.

Anexa 2 sugerează o metodologie și un ghid de interviu ce poate fi utilizat de consilierul de etică.

3. Analiza documentelor

Pentru monitorizarea respectării normelor de conduită consilierii de etică pot consulta documente interne și externe instituției în care lucrează. Astfel de rapoarte, studii de caz, statistici îi pot ajuta să înțeleagă mai bine dilemele etice cu care se confruntă colegii săi.

Instrumentele de mai sus pot fi susținute, de pildă, printr-o monitorizare de presă. Astfel pot fi identificate cele mai cunoscute cazuri de încălcare a normelor de conduită, care sunt în atenția publicului sau a autorităților competente. Astfel de studii de caz pot fi folosite ca exemple în chestionare sau în activitatea de consiliere etică.

Monitorizarea de presă trebuie să respecte o metodologie de investigare. După stabilirea scopului monitorizării, perioadei monitorizării și a publicațiilor monitorizate se va proceda la descrierea fiecărui indicator al monitorizării:

- a. Tipul articolului: articolele pot fi de informare sau de opinie;
- b. Actorii, care pot fi funcționari publici, demnitari, aleși locali etc.;
- c. Tipul faptei – definirea acțiunilor care sunt de interes pentru monitorizare: încălcarea normelor deontologice, conflict de interese, dare/luare de mită etc.;
- d. Fapte semnalate (S)/documentate (D)/investigate (I).

Pe baza indicatorilor utilizați se poate defini o bază de date care va fi completată de persoanele responsabile cu monitorizarea.

4. Raportarea rezultatelor monitorizării

Toată această activitate de colectare și analiză de date trebuie prezentată conducătorilor autorității publice pentru a lua măsuri de creștere a respectării Codului de conduită. Raportul consilierului de etică se realizează pentru a oferi managerilor acces la informația relevantă, la timpul potrivit. Un astfel de raport facilitează analiza problemelor, permite analiza evoluției în timp a problemelor, asigură învățarea din experiență etc.

Atunci când există probleme generale, consilierul de etică poate facilita organizarea de întâlniri interne în care să fie generate soluții care, mai apoi, să fie propuse conducerii instituției publice. Considerăm că raportul ar trebui să fie public atât în interiorul cât și în exteriorul instituției publice.

D. METODEDE ȘI INSTRUMENTE PENTRU ACORDAREA DE CONSULTANȚĂ ȘI ASISTENȚĂ FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU PRIVIRE LA RESPECTAREA NORMELOR DE CONDUITĂ

Consultanța și asistența se pot acorda funcționarilor publici la cerere dar și ca urmare a rezultatelor activității de monitorizare. După cum am văzut mai sus este recomandat consilierului de etică să inițieze o dezbateră în urma monitorizării pentru a discuta, în cadrul instituției, măsurile ce se impun pentru creșterea impactului aplicării codului de conduită. Această dezbateră poate fi inițiată în mai multe moduri. De la simplu la complex, rezultatele monitorizării pot fi făcute publice prin realizarea unor fluturași sau pliante, care să includă concluziile rezultate. Aceste materiale pot servi ca un suport de discuție cu personalul fiecărui departament din instituția publică respectivă.

Este recomandabil ca fiecare consilier de etică să solicite conducătorului instituției la care lucrează să îi permită atât distribuirea materialelor sintetizând concluziile monitorizării, cât și organizarea unor întâlniri (nu mai lungi de două ore) cu angajații diferitelor servicii, direcții și departamente. Prin aceste întâlniri funcționarii publici sunt informați cu privire la cele mai acute și la cele mai frecvente probleme de conduită, așa cum apar ele din monitorizare. De asemenea, ei sunt informați cu

privire la rolul important pe care îl are o discuție confidențială cu consilierul de etică, dacă se vor confrunta personal cu o problemă sau o dilemă etică.

Pentru exercitarea atribuțiilor de consultanță și asistență, consilierii de etică pot realiza diverse activități, ca de exemplu:

- Fluturași;
- Pliante;
- Întâlniri directe – unde o atenție deosebită trebuie acordată acelor funcționari ce au atribuții în domeniul asigurării transparenței și integrității în instituția publică, deoarece aici pot interveni adevărate dileme etice;
- Seminarii sau grupuri de lucru cu funcționarii publici din birouri, servicii și direcții ale instituției publice respective.

a) Fluturașul

Cu ajutorul fluturașilor consilierul de etică poate să își facă programul cunoscut. De exemplu, fluturașul poate prezenta programul în care consilierul de etică este la dispoziția colegilor săi pentru a le oferi consultanță și asistență. În cazul în care monitorizarea a fost deja realizată este recomandabil ca pe acest fluturaș să se afle și câteva exemple practice referitoare la tipurile de probleme pentru care consilierul de etică poate oferi sprijin, conform atribuțiilor sale.

b) Pliantul

În ceea ce privește pliantele, acestea sunt mai complexe decât simplii fluturași. În cadrul lor puteți prezenta: moduri de aplicare a actelor normative care vizează asigurarea eticii și integrității în administrația publică, aspecte privind respectarea Codului de conduită a funcționarilor publici, rezolvarea unor dileme etice de care funcționarii publici se pot lovi. Un exemplu de pliant este introdus în ghidul de față (**Anexa 3**), realizat de Asociația Pro Democrația în anul 2008 și adresat funcționarilor publici ca mijloc de prezentare a Legii nr. 571/2004.

c) Întâlnirea de grup

Întâlnirile directe pot fi organizate cu funcționarii publici desemnați conform unor legi speciale în poziții de importanță maximă pentru integritatea din instituția publică, atât la nivel intern, cât și la nivel

extern, în relația cu cetățenii. Discuțiile de grup încurajează comunicarea răspunzând nevoilor de informare, permit transferul de experiență între participanți, facilitează întâlnirile suplimentare încurajând cooperarea și suportul.

Funcționarii publici desemnați pentru a îndeplini sarcinile prevăzute de Legea nr. 544/2001, Legea nr. 52/2003, Legea nr. 144/2007, biroul însărcinat cu achizițiile publice, reprezintă principala țintă a unor discuții și întâlniri directe pe care le poate organiza consilierul de etică.

O serie de probleme referitoare la etica și integritatea din administrația publică au fost deja identificate în cadrul unor proiecte derulate de organizații civice, iar în acest context diverse rapoarte și analize au fost făcute publice. Acestea pot fi propuse de consilierul de etică celorlalți colegi, spre consultate și dezbateri în contextul unor astfel de întâlniri, astfel încât să fie posibilă reflecția asupra problemelor identificate și a soluțiilor propuse. Este posibil ca aceste tipuri de probleme să se regăsească și în instituția respectivă, context în care soluțiile propuse în respectivele materiale pot constitui o sursă de inspirație pentru formularea unor propuneri în cadrul întâlnirilor de grup, care să fie înaintate conducerii instituției publice. Dacă tipurile de probleme menționate nu se regăsesc în instituția respectivă, atunci acest tip de acțiune realizată de consilierul de etică, are o dimensiune preventivă extrem de importantă în contextul asigurării eticii și integrității în instituția respectivă. **Anexa 4** prezintă un exemplu de material ce poate servi ca suport de discuții pentru o astfel de întâlnire de grup.

d) Atelierul de lucru (workshop-ul)

În ceea ce privește posibilele seminarii pe care consilierul de etică le poate realiza, adresate diferitelor compartimente ale instituției publice, acestea pot lua forma unor ateliere de lucru (workshop-uri), organizate anual cu angajații de la fiecare direcție a instituției publice.

Workshop-ul presupune organizarea unui grup de lucru de dimensiuni reduse (8-12 participanți), care se axează pe rezolvarea uneia sau mai multor probleme, implica o participare activă a celor prezenți și se desfășoară sub îndrumarea unui specialist sau a unui moderator - acest rol putând fi asumat de consilierul de etică. Atelierul de lucru este util pentru a evidenția perspective, a detecta obstacolele, a dezvolta modalități pentru

realizarea ideilor grupului, a implica persoanele în organizarea sau desfășurarea diverselor activități.

Astfel, pe baza informațiilor furnizate de prima parte a acestui ghid, consilierul de etică poate să organizeze grupuri de lucru în care să dezbată cele 9 principii și cele 15 norme generale de conduită prezente în Codul de conduită a funcționarilor publici, evidențiind posibile dificultăți sau probleme în aplicarea acestora în activitatea curentă. Aceste grupuri de lucru pot lua în dezbateră exemplele oferite de ghidul de față sau alte exemple din activitatea de zi cu zi a funcționarilor instruiți, pentru a evidenția obstacolele în calea rezolvării unor dileme etice și perspectivele de soluționare a problemelor.

E. PLANIFICAREA ANUALĂ A ACTIVITĂȚILOR

Consilierii de etică pot propune conducerii autorității/instituției publice un plan minimal de activități pe care să le desfășoare pe parcursul unui an.

Acest plan trebuie să se refere la cele trei domenii principale de acțiune ale consilierilor de etică: acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici cu privire la respectarea normelor de conduită, monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită și întocmirea de rapoarte.

Recomandăm consilierului de etică stabilirea de activități în toate cele trei domenii de competență.

În domeniul monitorizării, pot fi programate activități de culegere de date.

În domeniul consultanței și asistenței, pot fi programate întâlniri de informare în grup, workshopuri, realizarea și distribuirea de pliante etc.

În domeniul întocmirii de rapoarte, pot fi programate sarcinile în perioada de raportare.

Această planificare anuală trebuie să fie asumată de consilierul de etică și aprobată la nivelul conducerii instituției publice.

Relaționări intra-instituționale în activitatea consilierului de etică

Pentru îndeplinirea de calitate a atribuțiilor legale care le revin, consilierii de etică trebuie să relaționeze cu reprezentanții mai multor compartimente din cadrul instituțiilor/ autorităților publice în cadrul cărora își desfășoară activitatea.

Autorii ghidului propun abordarea acestor raporturi într-o ordine „*algoritmă*”, corespunzătoare celor trei atribuții legale care revin consilierilor de etică, respectiv:

- atribuția de monitorizare;
- atribuția de consiliere;
- atribuția de raportare.



De reținut:

Enumerarea din textul Legii nr 7/2004 sugerează că monitorizarea aplicării Codului de conduită ar urma cronologic activității de consiliere (consultanță și asistență) a funcționarilor publici. Autorii ghidului propun o abordare interșanjabilă temporal a activităților consilierilor de etică corespunzătoare acestor două funcții.

Pe de o parte, este evident că o consiliere „*focusată*” cât mai eficient tematic și / sau către funcționarii publici care, la un anumit moment sau la altul, resimt mai acut nevoia consilierii etice poate fi realizată numai în condițiile în care consilierii de etică reușesc să monitorizeze și să stabilească în prealabil, cât mai corect și concret posibil, care sunt, la un anumit moment sau la altul, necesitățile de consiliere etică de la nivelul instituțiilor / autorităților publice din care fac parte.

Pe de altă parte, urmând acestei etape, activitatea de monitorizare a respectării Codului de conduită va genera rezultate cât mai apropiate de realitate (și va putea să recomande măsuri corelative) numai în măsura în care funcționarii publici cunosc – inclusiv datorită consilierii de care au beneficiat – legislația a cărei implementare este monitorizată.

În consecință, ciclul „*monitorizare, consiliere, monitorizare, consiliere*” reprezintă un „*algoritm*” care se impune de la sine – dar care, în același timp, nu trebuie privit mecanic, ci ca unul în care „*consilierea*” și „*monitorizarea*” pot să devină interșanjabile temporal, în funcție de situația și necesitățile concrete existente la un anumit moment sau la altul la nivelul fiecărei autorități sau instituții publice.

Algoritm sinoptic

privind relaționările intra-instituționale ale consilierului de etică

Atribuții Cu cine relaționează	Monitorizare	Consiliere	Raportare
Compartimentul/ persoana responsabilă pentru aplicarea Legii nr 544/2001	<p>- monitorizează respectarea de către personalul din compartiment / persoana pentru Legea nr 544/2001 (dacă au calitatea de funcționari publici), respectiv de către ceilalți funcționari publici a prevederilor legale referitoare la <u>norma de conduită privind „transparența”</u></p> <p>(- conform Legii nr 7/2004: art 3 lit i); art 5 alin (2); art 7 alin (5) teza I</p> <p>- conform Legii nr 544/2001 (inclusiv întocmirea și publicarea rapoartelor și buletinelor informative anuale prev de art 5 alin 2 si 3)</p>	<p>- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici corespunzător necesităților rezultate din activitatea de monitorizare a respectării normei de conduită privind „transparența”, respectiv din solicitările primite din partea funcționarilor publici</p>	<p>- completează tabelele II-VI din formatul standard de raportare prevăzut în anexa 2 a Ordinului nr 4500/2008 cu datele rezultate din activitatea de monitorizare și consiliere (conform art 21 alin 2 lit c din Legea nr 7/2004 și art 5 alin 1 și 2 din Ordinul nr 4500/2008)</p>

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

	- aduce eventualele deficiențe constatate la cunoștința conducătorului autorității publice		
Secretariatul autorității / Persoana responsabilă pentru relația cu societatea civilă în aplicarea Legii nr 52/2003	- monitorizează respectarea de către personalul din secretariat / persoana pentru relația cu societatea civilă (dacă au calitatea de funcționari publici), respectiv de către ceilalți funcționari publici a prevederilor legale referitoare la norma de conduită privind „participarea la procesul de luare a deciziilor” (- conform art 15 din Legea nr 7/2004 - conform Legii nr 52/2003 (inclusiv întocmirea și publicarea raportului anual prev de art 12) - aduce eventualele deficiențe constatate la cunoștința conducătorului autorității publice	- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici corespunzător necesităților rezultate din activitatea de monitorizare a respectării normei de conduită privind „participarea la procesul de luare a deciziilor”, respectiv din solicitările primite din partea funcționarilor publici	- idem
Persoanele desemnate cu	- urmărește dacă funcționarii publici au depus declarațiile de	- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici	- idem - dacă este cazul, reține în

<p>implementarea prevederilor legale privind declarațiile de avere și de interese, conform art 9 din Legea ANI nr 144/2007</p>	<p>interese și, corelativ, dacă aceștia se conformează prevederilor legale referitoare la norma de conduită privind „conflictele de interese”, astfel cum acestea sunt definite prin art 4 lit e) din Legea nr 7/2004 - urmărește dacă funcționarii publici au depus declarațiile de avere și, corelativ, dacă aceștia se conformează prevederilor legale referitoare la norma de conduită privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, astfel cum aceasta rezultă din art 3 lit f) și 14 din Legea nr 7/2004, coroborate cu art 47 alin (1) din Legea nr 188/1999 - aduce eventualele deficiențe constatate la cunoștința conducătorului autorității publice</p>	<p>corespunzător necesităților rezultate din activitatea de monitorizare a respectării normelor de conduită privind conflictele de interese” și „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, respectiv din solicitările primite din partea funcționarilor publici - acordă atenție specială consilierii în raport cu deficiențele Legii nr 7/2004 privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „Aplicației nr 3” din secțiunea „Cadrul normativ” a ghidului</p>	<p>rapoartele trimestriale drept „cauză a nerespectării normelor de conduită” deficiențele Legii nr 7/2004 privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „Aplicației nr 3” din secțiunea „Cadrul normativ” a ghidului</p>
<p>Funcționarii publici de conducere și șefii ierarhici ai</p>	<p>- urmărește dacă funcționarii publici de conducere respectă prevederile legale referitoare la norma de conduită privind</p>	<p>- acordă consultanță funcționarilor publici de conducere corespunzător necesităților identificate prin</p>	<p>- completează tabelele II-VI din formatul standard de raportare prevăzut în anexa 2 a</p>

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

<p>acestora</p>	<p>„obiectivitatea în evaluare” (inclusiv, eventual, în evaluarea persoanelor încadrate pe bază de contract de muncă), astfel cum acestea este reglementată prin art 16 al Legii nr 7/2004 (respectiv prin art 16 din Legea nr 477/2004), prevederi care se impun coroborate cu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secțiunile 4 și 5 din Legea nr 188/1999 (promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor lor profesionale; sistemul de promovare rapidă în funcția publică) - Cap III și IV din HG nr 611/2008 (evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici; promovarea funcționarilor publici) (- respectiv cu prevederile Codului muncii, în cazul personalului contractual) - aduce eventualele deficiențe 	<p>activitatea de monitorizare a respectării normei de conduită privind „obiectivitatea în evaluare”, definită prin art 16 al Legii nr 7/2004 (respectiv prin art 16 din Legea nr 477/2004)</p> <p>- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici care solicită acest lucru cu privire la dreptul pe care îl au de a fi evaluați cu obiectivitate, în înțelesul prevederilor Legii nr 7/2004 (dar și, dacă este cazul, al Legii nr 188/1999 și al HG nr 611/2008)</p>	<p>Ordinului nr 4500/2008 cu datele rezultate din activitatea de monitorizare și consiliere (conform art 21 alin 2 lit c din Legea nr 7/2004 și art 5 alin 1 și 2 din Ordinul nr 4500/2008)</p>
------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	constatate la cunoștința conducătorului autorității publice		
Comisia de disciplină și conducătorul autorității publice	<p>- urmărește respectarea în cadrul autorității publice a dispozițiilor art 7 alin (5) din Legea nr 7/2004 potrivit căroră <u>prevederile Codului de conduită nu pot fi interpretate ca o derogare de la dreptul funcționarului public de a face sesizări în baza Legii nr 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice care semnaleză încălcări ale legii</u></p> <p>- urmărește dacă în cadrul autorității publice este respectat <u>dreptul funcționarilor publici care sesizează încălcări ale legii de a beneficia de „principiul nesancționării abuzive”</u>, potrivit art 4 lit d) din Legea nr 571/2004</p> <p>- urmărește dacă regulamentul de ordine interioară al</p>	<p>- acordă consultanță funcționarilor publici corespunzător necesităților identificate prin activitatea de monitorizare</p> <p>- acordă atenție specială consilierii funcționarilor publici în raport cu deficiențele Legii nr 7/2004 în reglementarea normei de conduită a funcționarilor publici referitoare la „<i>loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice</i>”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „<i>Aplicației nr 2</i>” din secțiunea „<i>Cadrul normativ</i>” a ghidului</p> <p>- din proprie inițiativă sau la cerere, acordă consultanță și asistență funcționarilor publici cu privire la dreptul funcționarilor publici care sesizează încălcări ale legii de a</p>	<p>- idem</p> <p>- dacă este cazul, reține în rapoartele trimestriale drept „<i>cauză a nerespectării normelor de conduită</i>” deficiențele Legii nr 7/2004 în reglementarea normei de conduită a funcționarilor publici referitoare la „<i>loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice</i>”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „<i>Aplicației nr 2</i>” din secțiunea „<i>Cadrul normativ</i>” a ghidului</p>

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

	<p>autorității publice a fost pus de acord cu prevederile Legii nr 571/2004 (conform art 11 al acestei Legi)</p> <p>- aduce eventualele deficiențe constatate la cunoștința conducătorului autorității publice</p>	<p>beneficia de „<i>principiul nesancționării abuzive</i>”</p> <p>- din proprie inițiativă sau la cerere, acordă consultanță membrilor comisiei de disciplină cu privire la dreptul funcționarilor publici care sesizează încălcări ale legii de a beneficia de „<i>principiul nesancționării abuzive</i>”</p>	
<p>Compartimentul / persoana (persoanele) specializate în domeniul achizițiilor publice</p>	<p>- urmărește respectarea în cadrul autorității publice a prevederilor legale la <u>norma de conduită a funcționarilor publici referitoare la „limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri”</u> (art 19 din Legea nr 7/2004)</p> <p>- aduce eventualele deficiențe constatate la cunoștința conducătorului autorității publice</p>	<p>- acordă consultanță funcționarilor publici corespunzător necesităților identificate prin activitatea de monitorizare</p> <p>- din proprie inițiativă sau la cerere, acordă consultanță funcționarilor publici care intenționează să achiziționeze bunuri aflate în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, supus vânzării / concesiunii / închirierii, cu privire la norma de conduită norma de conduită referitoare la „<i>limitarea</i></p>	<p>- completează tabelele II-VI din formatul standard de raportare prevăzut în anexa 2 a Ordinului nr 4500/2008 cu datele rezultate din activitatea de monitorizare și consiliere (conform art 21 alin 2 lit c din Legea nr 7/2004 și art 5 alin 1 și 2 din Ordinul nr 4500/2008)</p>

		<p><i>participării la achiziții, concesiuni sau închirieri”</i></p> <p>- la cerere, acordă consultanță personalului din compartimentul / persoana (persoanele) specializate în domeniul achizițiilor publice cu privire la norma de conduită referitoare la „<i>limitarea participării funcționarilor publici la achiziții, concesiuni sau închirieri”</i></p>	
Președintele comisiei de disciplină			<p>- colaborează cu președintele comisiei de disciplină pentru identificarea (și raportarea, prin rapoartele trimestriale privind respectarea normelor de conduită) a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cauzelor și consecințelor nerespectării normelor de conduită - modalităților de prevenire a încălcării normelor de conduită - măsurilor privind reducerea / eliminarea

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

			cazurilor de nerespectare a normelor de conduită
Președintele comisiei de disciplină			- primește de la președintele comisiei de disciplină rapoartele trimestriale privind implementarea procedurilor disciplinare, pe care le transmite ANFP (conform art 5 alin 3 din Ordinul 4500/2008)
Conducătorul autorității publice	<p>- propune conducătorului autorității publice eventuale măsuri pentru îndeplinirea de calitate a atribuției de monitorizare a aplicării Codului de conduită, cum ar fi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - întâlniri semestriale cu funcționarii publici de conducere, șefii de compartimente și președintele comisiei de disciplină având ca temă modul de respectare a Codului de conduită - analiza rapoartelor / buletinelor informative anuale prevăzute de Legile nr 	<p>- propune conducătorului autorității publice eventuale acțiuni periodice de consiliere a funcționarilor publici, cum ar fi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - anual, în luna decembrie, pentru funcționarii publici de conducere, cu privire la aplicarea normei de conduită privind „obiectivitatea în evaluare” (potrivit art 108 alin 2 din HG nr 611/2008 privind cariera funcționarilor publici, evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se face 	<p>- supune aprobării conducătorului autorității rapoartele trimestriale privind respectarea normelor de conduită (pe care apoi le comunică funcționarilor publici și le transmite ANFP), conform art 5 alin (1) și (2) din Ordinul 4500/2008</p>

	<p>544/2001 și 52/2003, împreună cu persoanele care au atribuții să le întocmească, în scopul identificării de concluzii pertinente cu privire la aplicarea Codului de conduită (- a se vedea în același sens și recomandările făcute în cadrul cap II al ghidului privind elaborarea uni „<i>plan anual minim de activități</i>”) - aduce la cunoștința conducătorului autorității publice, periodic, eventualele deficiențe constatate cu ocazia monitorizării aplicării Codului de conduită</p>	<p>între 1 și 31 ianuarie a fiecărui an) - trimestrial, pentru funcționarii publici nou numiți în funcții / promovați în funcții / delegați / detașați / transferați / mutați / care exercită temporar o funcție publică de conducere, cu privire la normele legale generale, respectiv specifice, cuprinse în Codul de conduită (- a se vedea în același sens și recomandările făcute în cadrul cap II al ghidului privind elaborarea uni „<i>plan anual minim de activități</i>”)</p>	
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Chestionar administrativ pentru analiza percepțiilor în privința respectării principiilor și normelor de conduită.

Metodologie

Prima etapă constă în realizarea metodologiei și instrumentelor de cercetare. Considerăm că, pentru o imagine cât mai cuprinzătoare a problematicii conduitei într-o instituție publică, trebuie analizate percepțiile a trei grupuri țintă: funcționarii publici (eventual și personalul contractual în considerarea reglementării legale specifice acestei categorii de personal – Legea nr.477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice), din respectiva autoritate/instituție publică, cetățenii și reprezentanții instituțiilor publice și private cu care instituția dvs. lucrează. Percepțiile acestor trei grupuri țintă pot fi corelate pentru a observa diferențele dintre percepțiile celor care lucrează în instituție și ale celor din mediul extern. Chestionarul ar trebui să cuprindă într-o anumită măsură aceleași întrebări pentru toate grupurile țintă pentru a putea observa diferențele de percepție.

Trebuie stabilite de la bun început următoarele coordonate:

- perioada de desfășurare a cercetării – data de început și de sfârșit. Alegerea perioadei trebuie să țină seama de diverse constrângeri de la nivelul fiecărei instituții (ex. cercetarea nu trebuie programată în perioade de concedii sau în perioade aglomerate în care există termene limită).
- numărul persoanelor din interiorul instituției cărora li se va transmite chestionarul: câți funcționari publici din instituție (toți sau o anumită parte, criterii de selecție), câte persoane angajate pe baza de contract de muncă din instituție, câte persoane din conducere etc.;

- numărul de cetățeni vizați și modul în care aceștia sunt implicați: cine transmite chestionarul cetățenilor, către ce tip de cetățeni (criterii de selecție, ex „oricine intră pe ușa instituției”).
- numărul de persoane externe vizate și modul în care acestea sunt implicate (criterii de selecție, modalitate de informare etc.).
- modul de transmitere a chestionarului (ex: înmânare personală și prezentare orală a scopului cercetării, întâlniri de grup în care se explică utilitatea chestionarului, în plic închis însoțit de o scrisoare explicativă, de către funcționarii de la ghișeu pentru cetățeni etc.). Modul de transmitere depinde de numărul subiecților vizați. Consilierul de etică trebuie să se asigure că fiecare subiect a înțeles scopul chestionarului, confidențialitatea datelor, caracterul anonim, termenul limită până la care trebuie să transmită chestionarul, locul în care trebuie depus chestionarul etc.
- modul de completare a chestionarului – autoaplicare, aplicare prin intermediul unor operatori etc. Recomandăm ca un astfel de chestionar să fie autoaplicat – fiecare subiect își completează singur chestionarul și îl depune în locul special amenajat. Consilierul de etică trebuie să se asigure că fiecare subiect a înțeles cum trebuie să completeze chestionarul. Recomandăm ca în scrisoarea însoțitoare a chestionarului să existe o secțiune privind modul de completare, exemple concrete de completare corectă.
- modalitatea de retransmitere a chestionarelor completate – locul unde se depun chestionarele pentru a se asigura cerința de confidențialitate.
- designul chestionarului. Întrebările din chestionar trebuie organizate și adaptate contextului fiecărei instituții. Un model de chestionar este propus mai jos.
- modul de centralizare și analiză a datelor. Consilierul de etică trebuie să stabilească de la început cum și de către cine vor fi introduse datele, în ce baze de date, cum vor fi realizate corelațiile, în ce formă vor fi prezentate datele, modul în care vor fi folosite datele, cum va fi dezbătut raportul final.
- resursele necesare pentru realizarea cercetării (stabilirea persoanelor responsabile și resurselor logistice pentru fiecare subpunct).

Răspunsurile la toate aceste întrebări reprezintă metodologia cercetării. Planificarea detaliată a fiecărei sarcini și comunicarea cu persoanele responsabile este foarte importantă pentru succesul cercetării.

A doua etapă este obținerea acordului pentru desfășurarea monitorizării aplicării Codului de conduită. Considerăm că persoanele din conducerea instituției trebuie să fie informate despre desfășurarea cercetării, scopul, instrumentele folosite, metodele, modul de organizare și prezentare a datelor. Acestor persoane li se supune spre aprobare documentul cuprinzând metodologia cercetării. Persoanele din conducere pot sugera îmbunătățiri chestionarului, metodologiei și, prin aprobarea cercetării, dau legitimitate procesului.

În a treia etapă, considerăm că se impune informarea persoanelor din conducerea direcțiilor, serviciilor și birourilor despre intenția organizării cercetării, scopul, instrumentele folosite, metodologia avută în vedere și perioada desfășurării cercetării.

A patra etapă constă în punerea în aplicare a metodologiei stabilite în prima etapă: se transmit chestionarele grupului țintă, se colectează chestionarele completate de la grupul țintă, se centralizează datele.

A cincea etapă este realizarea raportului de cercetare. Raportul trebuie să cuprindă o secțiune despre nevoia de consiliere etică, zonele vulnerabile și o secțiune cu recomandări, inclusiv propuneri de activități de asistență și consiliere etică pe care le poate realiza consilierul de etică. Raportul va fi prezentat conducerii instituției și, apoi, discutat.

Chestionarul administrativ

A. Varianta chestionarului pentru cetățeni (poate fi adaptat și pentru firmele private care au contracte cu instituția respectivă)

B. Varianta chestionarului pentru funcționarii publici și personalul contractual din instituție

C. Varianta chestionarului pentru funcționarii publici și personalul contractual din alte instituții publice colaboratoare

A. CHESTIONAR PRIVIND RESPECTAREA CODULUI DE CONDUITĂ

Dragi cetățeni!

Vă rog să evaluați următoarele afirmații despre aplicarea în instituția noastră a Codului de conduită a funcționarilor publici. Răspunsurile vor fi centralizate de către consilierul de etică pentru a identifica nevoile de consiliere etică și vulnerabilitățile etice cu care ne confruntăm. Chestionarul este anonim, iar rezultatele vor fi folosite doar în scopul îmbunătățirii consilierii etice și a măsurilor pentru o mai bună aplicare a Codului de conduită. Această evaluare este realizată periodic de către consilierul de etică.

Vă rugăm să depuneți chestionarele completate în urna

Vă mulțumim pentru contribuția dvs.

1. În ce măsură credeți că funcționarii publici din [instituția vizată] respectă obligațiile de mai jos?

	Respectă în totalitate această obligativitate/ interdicție	Este respectată din când în când	Este respectată rar	Nu o respectă	Nu știu
Funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine conciliantă și să evite generarea conflictelor					
Funcționarii publici sunt obligați să aibă un comportament bazat pe					

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

respect, bună-credință, corectitudine și amabilitate.					
Funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine imparțială și justificată pentru rezolvarea clară și eficientă a problemelor cetățenilor					

2. În opinia dvs., câți dintre funcționarii publici din [*denumirea instituției*] sunt corupți?

- Aproape toți
- mare parte
- mică parte
- Aproape niciunul

3. În opinia dvs., câți dintre consilierii locali/județeni din [*denumirea instituției*] sunt corupți?

- Aproape toți
- mare parte
- mică parte
- Aproape niciunul

4. În general, credeți că funcționarii publici din [*denumirea instituției*] au un comportament profesionist la locul de muncă?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Profesionist.....*Neprofesionist*

5. Cum apreciați calitatea serviciilor publice de care ați beneficiat la [*denumirea instituției*]?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Calitate.....*Lipsă de calitate*

6. În general, credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției] respectă legile în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Respectă legile.....Nu respectă nicio lege care se aplică în cauză

7. În general, credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției] fac propagandă pentru partidele politice

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Nu facFac propagandă

8. În general, credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției] sunt imparțiali în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Sunt imparțiali.....Nu sunt imparțiali

9. În general, credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției], în exercitarea atribuțiilor de serviciu, solicită ori acceptă cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

*Nu solicită șiSolicită și acceptă
nu acceptă cadouri cadouri*

10. Pe care dintre practicile de mai jos le considerați etice și pe care nu le considerați etice?

Nr. crt.	Practica	Este etic (moral, corect)	Nu este etic (moral, corect)	Depinde de situație	Nu știu
1	Un funcționar public manipulează rapoartele și cifrele pentru a ieși				

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

	bine la evaluare.				
2	Un funcționar public rezolvă cu prioritate o cerere depusă de un prieten deși sunt multe cereri care așteaptă la rând.				
3	Un funcționar public rezolvă mai întâi cererea persoanei de la care a primit un pachet cafea și apoi o se ocupă și de celelalte cereri, chiar dacă celelalte au fost depuse înaintea acesteia.				
4	Un funcționar public îl promovează într-o funcție superioară pe fiul prietenului său pentru că are atribuții de promovare a personalului.				
5	Un funcționar public are de ales între a angaja două persoane cu aceeași pregătire profesională și experiență în muncă și decide să îl angajeze pe un bărbat în postul de referent în locul candidatei de etnie roma pentru că nu poți avea încredere în romi.				
6	Un funcționar public le povestește prietenilor ilegalitățile care se fac în instituția în care lucrează.				
7	Un funcționar public, când pleacă într-o delegație, le cere celor de la hotel să îi treacă și cheltuielile de masă în factura pentru camera dar să nu menționeze în factură acest lucru pentru a-și însuși banii de diurnă.				

8	Un funcționar public contrasemnează un document la insistențele superiorului său ierarhic deși știe că documentul nu este corect întocmit.				
9	Un funcționar public știe că o persoană din conducere (ce îi este superior ierarhic) este în conflict de interese dar nu spune nimic pentru că nu e treaba lui.				
10.	Un funcționar public știe că un coleg de-al său este în conflict de interese dar nu spune nimic pentru că nu e treaba lui.				
11	Un funcționar public știe că un subordonat este în conflict de interese dar nu spune nimic pentru că nu e treaba lui.				
12	Un funcționar public știe că o persoană din conducere (ce îi este superior ierarhic) este în conflict de interese și transmite toate informațiile unui amic jurnalist.				
13	Un funcționar public știe că o persoană din conducere (ce îi este superior ierarhic) este în conflict de interese și difuzează aceste informații pe un blog/site, sub anonim.				
14	Un funcționar public știe că un coleg de-al său este în conflict de interese și îi transmite voalat că are informații despre aceste lucruri pentru a îi cere un favor.				

B. CHESTIONAR PRIVIND RESPECTAREA CODULUI DE CONDUITĂ

Dragi colegi!

Vă rog să evaluați următoarele afirmații despre aplicarea în instituția noastră a codului de conduită a funcționarilor publici. Răspunsurile vor fi centralizate de către consilierul de etică pentru a identifica nevoile de consiliere etică, dilemele și vulnerabilitățile etice cu care vă confrunțați. Chestionarul este anonim iar rezultatele vor fi folosite doar în scopul îmbunătățirii consilierii etice și a măsurilor pentru o mai bună aplicare a Codului de conduită. Această evaluare este realizată periodic de către consilierul de etică.

Vă rugăm să depuneți chestionarele completate în urna

Vă mulțumim pentru contribuția dvs.

1. Credeți că regulile de comportament pentru funcționarii publici sunt clare?

Da, sunt clare

Există și dileme de comportament

Nu sunt clare

Nu știu

2. În general, credeți că funcționarii publici (personal contractual, după caz) din instituția dvs. cunosc bine prevederile Codului de conduită?:

1	2	3	4	5
<i>Cunosc foarte bine</i>				
<i>Codul de conduită</i>				
<i>Nu cunosc</i>				
<i>aceste prevederi</i>				

3. În general, credeți că funcționarii publici (personal contractual, după caz) din instituția dvs. respectă în totalitate Codul de conduită?

1	2	3	4	5
<i>Respectă în totalitate</i>				
<i>codul de conduită</i>				
<i>Nimeni nu respectă</i>				

4. În exercitarea atribuțiilor de serviciu, vi s-a întâmplat să aveți dileme etice?

- Da
- Nu
- Nu știu

5. Doar pentru cei care au răspuns “Da” la întrebarea 5: Cum ați rezolvat dilemele etice?

- M-am consultat cu superiorul ierarhic
- M-am consultat cu consilierul de etică
- M-am consultat cu colegii
- M-am consultat cu familia, prietenii, apropiații
- Nu m-am consultat cu nimeni, am făcut ceea ce am apreciat că e corect
- Alte situații (detaliați)

6. Cine credeți că ar trebui să îi sfătuiască pe angajații din sectorul public atunci când au dileme etice:

- Superiorii ierarhici
- Colegii
- Consilierul de etică
- Familia, prietenii, apropiații
- Nimeni
- Angajații din sectorul public nu au dileme etice
- Alte situații

7. Dați un exemplu de dilemă etică:

.....

.....

.....

8. În general, credeți că funcționarii publici din instituția dvs. au un comportament profesionist la locul de muncă?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Profesionist *Neprofesionist*

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

9. Cum apreciați calitatea serviciilor publice pe care instituția dvs. le oferă cetățenilor și firmelor?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Calitate.....Lipsă de calitate

10. În general, credeți că funcționarii publici din instituția dvs. respectă legile în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Respectă legile.....Nu respectă nicio lege care se aplică în cauză

11. În general, credeți că funcționarii publici din instituția dvs., în exercitarea atribuțiilor de serviciu, acordă sprijin partidelor politice (participă la colectarea de fonduri, furnizează sprijin logistic, afișează însemne ale partidelor politice etc.)?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Nu acordă sprijin Acordă sprijin partidelor politice

12. În general, credeți că funcționarii publici din instituția dvs. utilizează în interes personal informațiile dobândite în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Nu utilizează informațiile.....Utilizează toate informațiile în interes personal

13. În general, credeți că funcționarii publici din instituția dvs. sunt imparțiali în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Sunt imparțiali.....Nu sunt imparțiali

14. În general, credeți că funcționarii publici din instituția dvs., în exercitarea atribuțiilor de serviciu, solicită ori acceptă cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Nu solicită și nu acceptă cadouri *Solicită și acceptă cadouri*

15. În general, credeți că funcționarii publici de conducere din instituția dvs. favorizează sau defavorizează accesul ori promovarea în funcția publică pe criterii discriminatorii?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Nu favorizează sau discriminează *Favorizează sau discriminează*

16. În general, credeți că funcționarii publici din instituția dvs. folosesc timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității sau instituției publice numai pentru desfășurarea activităților aferente funcției publice deținute?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Da *Nu*

17. Dacă vă gândiți la activitatea dvs. și a colegilor dvs. în ultimul an, cu care dintre următoarele afirmații sunteți de acord și cu care nu sunteți de acord?

	Sunt total de acord	Sunt de acord într-o anumită măsură	Nehotărât	Nu sunt de acord	Dezacord puternic
Eu nu am făcut nimic incorect în ultimul an.					

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

Colegii mei se comportă incorect mai des decât mine.					
Eu sunt un exemplu de etică pentru toți ceilalți colegi					
Funcționarii publici de conducere sunt mai puțin corecți decât cei de execuție.					

v - Bifați varianta cu care sunteți de acord

18. Pe care dintre practicile de mai jos le considerați etice și pe care nu le considerați etice?

Nr. crt.	Practica	Este etic	Nu este etic	Depinde de situație	Nu știu
1	Manipulez rapoartele și cifrele pentru a ieși bine la evaluare.				
2	În exercitarea funcției publice sunt chemat să rezolv cererea depusă la instituția la care lucrez de un prieten. Îi dau prioritate acelei cereri.				
3	Îi rezolv mai întâi cererea persoanei de la care am primit un pachet cafea și apoi o să mă ocup și de celelalte cereri, chiar dacă celelalte au fost depuse înaintea acesteia.				
4	Îl promovez într-o funcție superioară pe fiul prietenului meu				

	pentru că am atribuții de promovare a personalului.				
5	Am avut de ales între două persoane cu aceeași pregătire profesională și experiență în muncă și am decis să îl angajez pe un bărbat în postul de referent în locul candidatei de etnie roma pentru că nu poți avea încredere în romi.				
6	Le povestesc prietenilor ilegalitățile care se fac în instituția în care lucrez.				
7	Când plec într-o delegație le cer celor de la hotel să îmi treacă și cheltuielile de masă în factura pentru camera dar să nu menționeze în factură acest lucru pentru a-mi însuși banii de diurnă.				
8	Contrasemnez documentul la insistențele șefului meu deși știu că documentul nu este corect întocmit.				
9	Știu că o persoană din conducere (ce îmi este ierarhic superioară) este în conflict de interese dar nu spun nimic pentru că nu e treaba mea.				
10.	Știu că un coleg este în conflict de interese dar nu spun nimic pentru că nu e treaba mea.				
11	Știu că un subordonat ierarhic este în conflict de interese dar nu spun nimic pentru că nu e treaba mea.				
12	Știu că o persoana din conducere (ce îmi este ierarhic superioară)				

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

	este în conflict de interese și dau toate informațiile unui amic jurnalist.				
13	Știu că o persoana din conducere (ce îmi este ierarhic superioară) este în conflict de interese și difuzez aceste informații pe un blog/ site, sub anonim.				
14	Știu că un coleg este în conflict de interese și îi transmit voalat că am informații despre aceste lucruri pentru a îi cere un favor.				

19. Dacă vă gândiți la normele de etică, în ce domenii considerați că aveți nevoie de informare suplimentară:

- care sunt normele de conduită care mi se aplică;
- care sunt sancțiunile pentru nerespectarea normelor de conduită ce fac atunci când am dileme etice, ce alternative am?
- cine mă poate ajuta atunci când am dileme etice
- de ce este important să respect normele de conduită
- Altele

20. Care considerați că trebuie să fie rolul conducerii instituției dvs. în asigurarea aplicării normelor de conduită?

- Nu au niciun rol
- Un rol minor, detaliați ce ar trebui în mod concret să facă:.....
- Un rol mediu, detaliați ce ar trebui în mod concret să facă:.....
- Un rol major, detaliați ce ar trebui în mod concret să facă:.....

21. Cum credeți că își îndeplinește conducerea instituției dvs., rolul pe care l-ați identificat prin întrebarea nr. 20:

- foarte bine
- așa și așa

insuficient
nu își îndeplinește rolul

22. Cum credeți că ar trebui să se desfășoare o ședință de consiliere etică?

.....
.....
.....

23. În ce categorie vă încadrați:

- funcționar public de execuție
- funcționar public de conducere
- personal contractual

24. În ce categorie de vârstă vă încadrați

- 18-25 ani
- 25-40 ani
- 40-65 ani
- peste 65 ani

**C. CHESTIONAR PRIVIND RESPECTAREA CODULUI DE
CONDUITĂ (APLICAT ALTOR INSTITUTII PUBLICE
COLABORATOARE)**

Dragi colegi!

Vă rog să evaluați următoarele afirmații despre aplicarea în instituția noastră a Codului de conduită a funcționarilor publici. Răspunsurile vor fi centralizate de către consilierul de etică pentru a identifica nevoile de consiliere etică, dilemele și vulnerabilitățile etice cu care vă confrunțați în relația de colaborare cu personalul din instituția noastră. Chestionarul este anonim iar rezultatele vor fi folosite doar în scopul îmbunătățirii consilierii etice și a măsurilor pentru o mai bună aplicare a codului de conduită. Această evaluare este realizată periodic de către consilierul de etică.

Vă rugăm să depuneți chestionarele completate în urna

Vă mulțumim pentru contribuția dvs.

1. În general credeți că regulile de comportament pentru funcționarii publici sunt clare?

Da, sunt clare

Există și dileme de comportament

Nu sunt clare

Nu știu

2. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici (personal contractual, după caz) din [denumirea instituției] cunosc bine prevederile codului de conduită?:

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Cunosc foarte bine *Nu cunosc*
codul de conduită *aceste prevederi*

3. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici

(personal contractual, după caz) din [*denumirea instituției*] respectă în totalitate codul de conduită?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Respectă în totalitate *Nimeni nu respectă Codul de conduită*

4. Cine credeți că ar trebui să îi sfătuiască pe angajații din sectorul public atunci când au dileme etice:

Superiorii ierarhici

Colegii

Consilierul de etică

Familia, prietenii, apropiații

Nimeni

Angajații din sectorul public nu au dileme etice

Alte situații

5. Dați un exemplu de dilemă etică:

.....

6. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [*denumirea instituției*], credeți că funcționarii publici din [*denumirea instituției*] au un comportament profesionist la locul de muncă?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Profesionis..... *Neprofesionist*

7. Din experiența dvs. și cunoștințele pe care le aveți despre [*denumirea instituției*], cum apreciați calitatea serviciilor publice pe care [*denumirea instituției*] le oferă cetățenilor și firmelor?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Calitate.....*Lipsă de calitate*

Instrument de lucru pentru consilierul de etică din administrația publică

8. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției] respectă legile în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Respectă legileNu respectă nicio lege care se aplică în cauză

9. . Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției], în exercitarea atribuțiilor de serviciu, acordă sprijin partidelor politice (participă la colectarea de fonduri, furnizează sprijin logistic, afișează însemne ale partidelor politice etc.)?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Nu acordă sprijin Acordă sprijin partidelor politice

10. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției] utilizează în interes personal informațiile dobândite în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Nu utilizează informațiile.....Utilizează toate informațiile în interes personal

11. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției] sunt imparțiali în exercitarea atribuțiilor de serviciu?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Sunt imparțiali..... Nu sunt imparțiali

12. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției], în exercitarea atribuțiilor de serviciu, solicită ori acceptă cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

*Nu solicită și Solicită și acceptă
nu acceptă cadouri cadouri*

13. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici de conducere din [denumirea instituției] favorizează sau defavorizează accesul ori promovarea în funcția publică pe criterii discriminatorii?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

*Nu favorizează sau Favorizează
discriminează sau discriminează*

14. Dacă vă gândiți la interacțiunile/colaborările pe care le-ați avut de-a lungul timpului cu [denumirea instituției], credeți că funcționarii publici din [denumirea instituției] folosesc timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității sau instituției publice numai pentru desfășurarea activităților aferente funcției publice deținute?

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

DaNu

Ghid de interviu pentru analiza percepțiilor în privința respectării principiilor și normelor de conduită

Metodologie

Etaple realizării cercetării prin interviuri sunt similare cu etapele cercetării prin anchetă, discutate în Anexa 1. Considerăm că, pentru o imagine cât mai cuprinzătoare a problematicii conduitei într-o instituție publică, trebuie analizate percepțiile mai multor persoane din instituția publică vizată:

- Compartimentul / persoana pentru Legea nr 544/1001;
- Secretariatul autorității / Persoana responsabilă pentru relația cu societatea civilă în aplicarea Legii nr 52/2003;
- Persoanele desemnate cu implementarea prevederilor legale privind declarațiile de avere și de interese, conform art 9 din Legea ANI nr 144/2007;
- Comisia de disciplină și conducătorul autorității publice;
- Compartimentul/ persoana (persoanele) specializate în domeniul achizițiilor publice;
- Funcționarii publici;
- Președintele comisiei de disciplină.

Interviuri pot fi realizate și cu cetățeni sau cu reprezentanții instituțiilor publice și private cu care instituția dvs. lucrează.

Trebuie stabilite de la bun început următoarele coordonate:

- perioada de desfășurare a cercetării – data de început și de sfârșit. Alegerea perioadei trebuie să țină seama de diverse constrângeri de la nivelul fiecărei instituții (ex. cercetarea nu trebuie programată în perioade de concedii sau în perioade aglomerate în care există termene limită).

- numărul persoanelor din interiorul sau exteriorul instituției cu care vor fi realizate interviurile (criterii de selecție a subiecților);
- modul de solicitare a acceptului pentru interviu de la persoanele vizate; condițiile de confidențialitate.
- modul de desfășurare a interviului (locație, timp etc.).
- designul ghidului de interviu. Întrebările din ghidul de interviu trebuie organizate și adaptate contextului fiecărei instituții. Un model de ghid de interviu este propus mai jos.
- modul de centralizare și analiză a datelor. Consilierul de etică trebuie să stabilească de la început cum vor fi organizate datele, cum vor fi realizate corelațiile dintre datele din interviu și datele din ancheta cu chestionare, în ce formă vor fi prezentate datele, modul în care vor fi folosite datele, cum va fi dezbătut raportul final al interviurilor.
- resursele necesare pentru realizarea interviurilor (stabilirea persoanelor responsabile și resurselor logistice pentru fiecare subpunct).

Răspunsurile la toate aceste întrebări reprezintă metodologia cercetării. Planificarea detaliată a fiecărei sarcini și comunicarea cu persoanele responsabile este foarte importantă pentru succesul cercetării.

A doua etapă este obținerea acordului pentru desfășurarea monitorizării aplicării codului de conduită prin interviuri. Considerăm că persoanele din conducerea instituției trebuie să fie informate despre desfășurarea cercetării, scopul, instrumentele folosite, metodele, modul de organizare și prezentare a datelor. Acestor persoane li se supune spre aprobare documentul cuprinzând metodologia cercetării. Persoanele din conducere pot sugera îmbunătățiri metodologiei și, prin aprobarea cercetării, dau legitimitate procesului.

În a treia etapă vor fi informate persoanele ce vor fi intervievate și li se va cere acordul; vor fi fixate datele și locația interviurilor.

A patra etapă constă în realizarea propriu-zisă a interviurilor.

A cincea etapă este realizarea raportului de cercetare. Raportul trebuie să cuprindă o secțiune despre nevoia de consiliere etică, zonele vulnerabile și o secțiune cu recomandări, inclusiv propuneri de activități

de asistență și consiliere etică pe care le poate realiza consilierul de etică. Raportul va fi prezentat conducerii instituției și, apoi, discutat.

Ghidul de interviu

Ghidul de interviu trebuie adaptat în funcție de persoana interviuată și de specificul instituției publice. Pentru ghidul de mai jos am luat ca grup țintă funcționarii publici din instituție.

Ghid de interviu – [denumirea instituției]

Data interviului [.....]

Nume persoana interviuată

[.....]

Funcția persoanei interviuate [.....]

[.....]

Nume interviuator [.....]

Introducere

1. Prezentarea persoanei responsabile cu monitorizarea, prezentarea obiectivelor monitorizării și a principiilor de confidențialitate și nondiscriminare.
2. Dacă utilizați un reportofon cereți permisiunea de înregistrare. Dacă notați răspunsurile interlocutorului, cereți permisiunea de a nota ideile sale. Accentuați că acest interviu nu are drept scop evaluarea activității sale și că nu există răspunsuri corecte sau greșite.

Întrebări orientative

3. Care sunt motivele pentru care v-ați ales această meserie? Ce vă atrage/ place sau vă nemulțumește/ displace? dacă vă gândiți în perspectivă, unde vă vedeți peste 2-3 ani? /ocupați aceeași funcție etc.
4. Ce părere aveți despre normele din codul de conduită a funcționarilor publici (Legea 7/2004)? Sunt suficiente, sunt clare, sunt coerente între ele? Credeți că aceste norme ajută sau împiedică funcționarii publici în îndeplinirea sarcinilor?
5. Credeți că aceste norme sunt cunoscute în instituția noastră? De ce?

6. Credeți că aceste norme sunt respectate în instituția noastră? De ce?
7. Credeți că se întâmplă ca funcționarii publici din instituția noastră să aibă dileme etice în anumite situații? Să aibă îndoieli despre cum ar trebuie să acționeze într-o situație concretă? Îmi puteți da exemple.
8. Cum apreciați calitatea muncii în instituție? Credeți că există persoane din instituția noastră care nu au integrat în activitatea proprie o etică a muncii și a responsabilității față de cetățeni?
9. Credeți că există funcționari publici (eventual personal contractual sau demnitari) în instituția noastră care utilizează funcția publică în beneficiu personal? Îmi puteți da exemple generice în care un funcționar public se folosește de poziția sa în interes personal? Credeți că astfel de situații se pot regăsi și la noi în instituție?
10. Credeți că unii funcționari publici din instituția noastră desfășoară activități politice sau sprijină partidele politice, folosindu-se de funcția publică pe care o ocupă. De ce credeți că fac acest lucru?
11. Cum credeți că se organizează promovarea în instituția noastră? Credeți că procesul se desfășoară corect?
12. Ce părere aveți despre micile atenții? Credeți că funcționarii publici din instituția noastră primesc atenții?
13. Din experiența dvs., din tot ce ați auzit, considerați că anumite departamente sunt mai vulnerabile la încălcarea normelor de conduită? Care sunt acestea? Cum vă explicați acest lucru?
14. Credeți că există cazuri în care s-a intervenit / s-au făcut presiuni pe linie politică sau de partid asupra instituției noastre? Ce credeți că trebuie făcut pentru ca astfel de presiuni să se diminueze?
15. Credeți că, în cazul achizițiilor publice, de exemplu, există anumite relații sau afinități între firmele câștigătoare și persoane aflate în funcții de decizie? Ați auzit că ar exista anumite firme care câștiga de obicei? În ce manieră se întrețin aceste afinități? / cum se întrețin aceste relații? / credeți că există anumite „proceduri” prin care se întrețin aceste relații?
16. Credeți că funcționarul public poate fi imparțial în decizii? De ce?
17. Cum interpretați datele privind aplicarea normelor de conduită la nivelul instituției noastre? [Prezentați rezultatele chestionarului aplicat].

18. Puteți enumera 5 probleme de conduită care se regăsesc la nivelul instituției noastre? Îmi puteți da exemple generice cu situații de acest tip?
19. Alte întrebări pe care le considerați relevante pentru instituția dvs.?

Final

Îi mulțumiți interlocutorului pentru timpul acordat.

Nu uitați să urmăriți:

20. Deschiderea față de subiect.
21. Preocuparea față de subiect (interesat-dezinteresat).

Exemplu de pliant

Pliantul prezentat a fost realizat de Asociația Pro Democrația, în parteneriat cu Centrul de Resurse Juridice, Centrul de Resurse pentru Participare Publică și Agenția pentru Strategii Guvernamentale, în cadrul unui proiect finanțat de Uniunea Europeană prin programul PHARE.

Problema avertizării în interes public și cea a avertizorilor de integritate reprezintă o dilemă etică pentru majoritatea funcționarilor publici. Colegialitatea, pe de o parte, sau teama de a nu-și pierde locul de muncă, pe de altă parte, pot reprezenta piedici importante pentru ca un funcționar public care are cunoștințe despre încălcări ale legii să se transforme într-un avertizor de integritate.

Totuși, este deosebit de important ca funcționarii publici să fie informați pe de o parte despre importanța avertizării realizate în interes public, pentru fiecare cetățean și pentru instituția în care lucrează. În absența avertizării în interes public, o faptă de corupție din instituție se reflectă negativ asupra reputației tuturor funcționarilor care lucrează în instituție.

Pe de altă parte, este esențial ca funcționarii publici ce doresc să realizeze o avertizare în interes public să fie îndrumați și asigurați că vor fi protejați de lege.

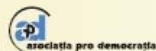
Legea 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii îi oferă o alternativă la tăcere, garantându-și dreptul de a face publice informațiile privind încălcările legii pe care le descoperi în instituția în care lucrezi.

Trebuie să citești acest pliant dacă ești:

- ☛ Funcționar public sau personal contractual în cadrul unei Primării, al unui Consiliu Local sau al Consiliu Județean;
- ☛ Funcționar public în administrația publică centrală sau locală din România;
- ☛ Angajat al unei autorități administrative autonome;
- ☛ Persoană numită într-o comisie de specialitate sau un consiliu consultativ de pe lângă o autoritate publică;
- ☛ Personal didactic sau auxiliar în cadrul unei instituții educative, precum și alte categorii de persoane încadrate în instituții de cultură, sănătate, asistență socială;
- ☛ Angajat al unei regi autonome sau al unei societăți naționale cu capital de stat;
- ☛ Funcționar public sau personal contractual în cadrul Parlamentului sau al aparatului Guvernului.

Avertizor în interes public este persoana care face cu bună-credință o sesizare cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței.

Acest material a fost produs de Asociația Pro Democrația în cadrul proiectului „Tăcerea ta ne costă! Campanie de curățenie în administrația publică locală”, finanțat de Uniunea Europeană prin Phare 2005, Programul Consolidarea Democrației în România .



Mai multe detalii despre proiect puteți afla pe pagina de internet <http://integritate.resurse-pentru-democratie.org> sau la datele de contact de mai jos.

Asociația Pro Democrația
B-dul Mareșal Al. Avarescu nr. 17
Pavilion F, Et. 3, Sector 1, București

Telefon/fax: (+4021) 222.82.45,
222.82.54
E-mail: apd@apd.ro
Web: www.apd.ro



Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene. Pentru eventualele sesizări sau informații despre proiectele PHARE: cfcu.phare@mfinante.ro

Publicat: București, iulie 2008



Tăcerea ta ne costă !



Vorbește în interesul public și al tău!

Suport al unei discuții de grup, privind etica și integritatea în administrația publică

Tema discuției: Scurtă analiză a politicilor privind integritatea și etica în instituțiile publice

Studiile realizate de organizații neguvernamentale care se concentrează pe domeniul administrației locale și a drepturilor cetățenești¹ au subliniat câteva probleme cu privire la etica și integritatea din administrația publică. Aceste probleme afectează conduita funcționarilor și din prisma relației lor cu cetățenii, imaginea și prestigiul instituției publice și a funcționarilor publici care lucrează în instituție. Rezultatele studiilor realizate pe toate tipurile de instituții publice din peste 15 județe, pot să reflecte anumite tendințe ce se pot regăsi și la nivelul altor instituții publice care nu au fost implicate în cercetările respective.

Dincolo de sarcina de a acorda consultanță și asistență colegilor funcționari publici, consilierul de etică se poate implica în creșterea nivelului de integritate și de respectare a normelor de etică din instituția în care lucrează, prin formularea unor recomandări adresate superiorilor, care hotărăsc politica instituției. Pot fi identificate câteva domenii în care etica, integritatea, interesul public și interesul pentru buna funcționare și prestigiul instituției converg. În cazul acestor domenii consilierul de etică poate colabora cu colegii săi de la departamentele specializate pentru a face recomandări. Domeniile identificate ca fiind deosebit de sensibile, din cele patru perspective enunțate mai sus sunt: liberul acces al cetățenilor la informațiile de interes public, transparența decizională, completarea și depunerea declarațiilor de avere și interese, domeniul achizițiilor publice.

¹ Au desfășurat proiecte și au realizat studii în domeniul integrității și eticii în instituțiile publice: Centrul de Resurse Juridice www.crj.ro, Asociația Pro Democrația www.apd.ro, Transparency Internațional România www.transparency.org.ro, Centrul de Resurse pentru Participare Publică www.ce-re.ro, Active Watch Agenția de Monitorizare a Presei www.activewatch.ro, Institutul Român de Training www.irt.ro.

Demersurile ce pot fi realizate pentru ameliorarea situațiilor problematice identificate sunt acele acțiuni pe care numai responsabilul desemnat pentru aplicarea legilor menite să crească transparența și integritatea sau acele departamente care lucrează cu probleme sensibile din aceste puncte de vedere (cum sunt investițiile publice), împreună cu consilierul de etică le pot recomanda conducerii instituției.

a) Integritatea publică și accesul cetățeanului la informația de interes public

Problema identificată se referă la capacitatea administrativă scăzută în aplicarea Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public:

- inexistența personalului;
- inaccesibilitatea fizică a biroului;
- slaba informatizare a circuitului documentelor în cadrul instituției.

Demersurile ce pot fi recomandate conducerii instituției de către consilierul de etică și persoana responsabilă pentru aplicarea Legii nr. 544/2001:

- amenajarea departamentului într-un spațiu destinat exclusiv activităților specifice acestuia și ușor accesibil cetățenilor;
- înființarea unui Centru de Informare pentru cetățeni (CIC). În acest sens, recomandam apelarea la resursele pe care le poate oferi Asociația Națională a Centrelor de Informare pentru cetățeni²;
- crearea unei strategii de informare a instituției;
- diversificarea canalelor de transmitere a informației către comunitate: website, buletin informativ (tipărit lunar și electronic săptămânal), tipărituri punctuale (afișe, pliante), call-center;
- instituționalizarea transmiterii de informații importante către organizațiile neguvernamentale locale active, în ideea fructificării capacității acestora de a acționa pe post de rețea multiplicatoare a informației publice în comunitate;

² Rețeaua poate fi cunoscută prin intermediul website-ului: www.robcc.ro.

- diferențierea canalelor de transmitere a informației pe grupuri țintă specifice.
- distribuire de materiale informative pentru cetățeni despre domeniul specific de activitate al instituției – cele mai importante modificări legislative în domeniu, schimbări de proceduri etc.;
- oferirea unor răspunsuri la întrebări adresate verbal de către cetățeni și acordarea de asistență în redactarea de petiții și solicitări de informații în baza legii liberului acces la informațiile de interes public;
- spațiu pentru căsuțele poștale ale aleșilor sau demnitarilor în care să primească scrisori cu propunerile și doleanțele cetățenilor;
- spațiu de audiențe – care să asigure, prin rotație, existența unui program regulat permanent;
- actualizarea permanentă a paginii de Internet a instituției

b) Integritatea publică și transparența decizională

Autoritățile administrației publice obligate să respecte dispozițiile Legii nr. 52/2003 sunt:

- autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome;
- autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

Probleme:

- anunțurile cu privire la desfășurarea ședințelor nu conțin toate informațiile referitoare la proiectele de hotărâri, așa cum prevede legea 52/2003. Această stare de fapt privează cetățenii și organizațiile interesate de informațiile necesare formulării unor propuneri de îmbunătățire - cu valoare de recomandare - a actelor cu aplicabilitate generală.
- introducerea, pe ordinea de zi a unor proiecte de hotărâri, cu puțin timp înainte de desfășurarea ședințelor, sub pretextul

urgenței și abuzarea de ședințele extraordinare și a ședințelor „de îndată”.

Demersurile ce pot fi recomandate conducerii instituției de către consilierul de etică și persoana responsabilă pentru aplicarea Legii nr. 52/2003:

- adoptarea unei măsuri prin care anunțurile emise cu privire la organizarea ședințelor să conțină:
 - textele proiectelor de hotărâre de pe ordinea de zi;
 - note de fundamentare, expunere de motive sau referat de aprobare privind necesitatea adoptării fiecărui proiect de act normativ;
 - termenul limită, locul și modalitatea prin care cei interesați pot trimite, în scris, propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.
- proiectele de hotărâre introduse în regim de urgență, prin modificarea ordinii de zi anunțate inițial, să fie însoțite de argumentarea urgenței. Această obligativitate să fie introdusă în regulamentul intern de funcționare al Consiliului Local, similar cu obligația Guvernului de a motiva urgența Ordonanțelor de Urgență pe care le emite, conform Constituției României (articolul 115, alineatul 4).
- este indicată publicarea motivației în procesul verbal / minuta ședinței respective. Astfel, se va oferi posibilitatea oricărei persoane interesate de a verifica dacă motivațiile sunt într-adevăr susținute de prevederile Regulamentului de Organizare și Funcționare instituției.
- stenografierea ședințelor sau altă variantă de reflectare nominală a votului când este cazul. Prin acest plus de transparență, cerută deja de legile în vigoare, se poate contracara suspiciunea că acele proiecte de acte normative introduse pe ordinea de zi în regim de urgență pot ascunde scopuri lipsite de integritate.

c) Declarațiile de avere și de interese

Probleme:

- nedepunerea,

- completarea defectuoasă,
- nepublicarea declarațiilor de avere ale aleșilor, demnitarilor și ale funcționarilor publici.

Demersurile ce pot fi recomandate conducerii instituției de către consilierul de etică și persoana responsabilă pentru aplicarea legislației privind declarațiile de avere și interese, pentru a permite publicului să se implice în identificarea unor situații de conflict de interese sau incompatibilități, și pentru a reduce suspiciunile, propunând maximă transparență în acest domeniu:

- publicarea declarațiilor de avere a tuturor celor obligați conform legii;
- publicarea declarațiilor de interese ale aleșilor și ale funcționarilor publici de rang înalt din cadrul instituției.

d) Integritatea în utilizarea banului public

Probleme:

- Lipsa de transparență în probleme de administrare a banului public poate ascunde practici neintegre și poate împiedica participarea comunității la luarea deciziei publice în acest domeniu,
- Inițierea de proiecte de investiții care nu sunt în concordanță cu prioritățile comunității.

Demersurile ce pot fi recomandate conducerii instituției de către consilierul de etică și de departamentul de achiziții publice, pentru facilitarea accesului publicului:

- instituția în cauză, în baza prevederilor Legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, poate să publice în fiecare an și să păstreze în arhiva sa electronică și pe pagina proprie de Internet următoarele documente:
 - proiectul de buget pe anul viitor;
 - bugetul pe anul în curs;
 - execuția bugetară a anilor precedenți;
 - planurile anuale de achiziții publice;
 - rapoartele trimestriale privind achizițiile publice.

- pentru o cât mai bună corelare între agenda publică și agenda publică a comunității locale, se poate apela la următoarele demersuri:
 - organizarea de dezbateri publice anuale pe proiectul de buget al anului viitor;
 - instituționalizarea practicii de organizare a dezbaterilor publice pentru planurile de investiții majore.

Bibliografie

- Cerkez, Mirela (2009) – „*Evaluarea programelor și politicilor publice. Teorii, metode, practici*”, Editura Polirom, Iași.
- McNamara, Carter (2006) – “*Field Guide to Consulting and Organizational Development - A Collaborative and Systems Approach to Performance, Change and Learning (for working with for-profit businesses and government agencies)*”, Authenticity Consulting, Minneapolis, Minnesota.
- Patton, Michael (1990) - “*Qualitative Evaluation and Research Methods*”, Sage Publications.

Ghidul a fost realizat în cadrul *proiectului* “*Consilierul de etică - Echilibru și Integritate în administrația publică*”, derulat de Centrul de Resurse Juridice în parteneriat cu Asociația Pro Democrația și finanțat de Guvernele Islandei, Principatul Liechtenstein și Norvegiei prin Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European (SEE).

Material editat de Centrul de Resurse Juridice
Ianuarie 2010

Centrul de Resurse Juridice
Str. Arcului, Nr. 19, Sector 2, București, 021034
Web: www.crj.ro
E-mail: office@crj.ro
Tel.: 021/ 2120690
Fax: 021/ 2120691

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Mecanismului Financiar SEE.

Ghidul a fost realizat în cadrul *proiectului* “*Consilierul de etică - Echilibru și Integritate în administrația publică*”, derulat de Centrul de Resurse Juridice în parteneriat cu Asociația Pro Democrația și finanțat de Guvernele Islandei, Principatul Liechtenstein și Norvegiei prin Mecanismul Financiar al Spațiului Economic European (SEE).

Material editat de Centrul de Resurse Juridice
Ianuarie 2010

Centrul de Resurse Juridice
Str. Arcului, Nr. 19, Sector 2, București, 021034
Web: www.crj.ro
E-mail: office@crj.ro
Tel.: 021/ 2120690
Fax: 021/ 2120691

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Mecanismului Financiar SEE.



 Editura **ALPHA MDN**

ISBN 978-973-139-119-9