

Speța 2

Un consilier juridic din cadrul unei instituții publice are printre alte atribuții și avizarea de legalitate a unor proiecte de acte administrative. Ieri a primit un act care avea mai multe probleme de legalitate și a refuzat să acorde viza de legalitate, justificând verbal această decizie șefului ierarhic superior. Azi a fost chemat de către șeful ierarhic superior cu care a avut o relație foarte bună până acum și care i-a spus că respectivul act administrativ se referă la o chestiune importantă pentru conducătorul instituției și trebuie neapărat să îl semneze pe loc.

Întrebări:

Ce poate face în acest caz funcționarul public? Ce ați face dvs.?

Care sunt reglementările legale aplicabile în această speță?

4.2 Consilierul de etică

Dacă art. 368 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ reglementează principiile aplicabile conduitei profesionale a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică, aplicarea eficientă a dispozițiilor privitoare la conduita funcționarilor publici se leagă, potrivit dispozițiilor art. 451, de mecanismul consilierii de etică⁷. În ce privește personalul contractual, art. 558 din același act normativ prevede obligația autorităților și instituțiilor publice de a coordona, controla și monitoriza respectarea normelor de conduită de către personalul contractual, din aparatul propriu sau din instituțiile aflate în subordine, coordonare sau sub autoritate, cu respectarea prevederilor în domeniul legislației muncii și a legislației specifice aplicabile, fără a indica un angajat sau o funcție anume care să asigure realizarea acestor activități, însă nimic nu limitează autoritățile și instituțiile publice să recurgă la aceleași resorturi (consilierea de etică) în acest scop, astfel încât, în practică, activitatea consilierilor de etică este adesea prevăzută în mod unitar în procedurile elaborate la nivelul autorităților și instituțiilor publice, care sunt aplicabile angajaților.

Așadar, în scopul respectării și monitorizării implementării principiilor și normelor de conduită de către funcționarii publici, conducătorii autorităților și instituțiilor publice desemnează un consilier de etică, funcționar public, de regulă din cadrul compartimentului de resurse umane.

⁷ O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ cuprinde o secțiune dedicată consilierii etice a funcționarilor publici și asigurarea informării și a raportării cu privire la normele de conduită, respectiv Secțiunea a 3-a Consilierea etică a funcționarilor publici și asigurarea informării și a raportării cu privire la normele de conduită din cadrul Capitolului V Drepturi și îndatoriri, Titlul II Statutul funcționarilor publici, Partea a VI-a Statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice.

Aplicarea eficientă a principiilor și normelor de conduită presupune un rol activ, de prevenire, pe care îl îndeplinește consilierul de etică, care exercită atribuțiile prevăzute de art. 454 din Codul administrativ, după cum urmează:

- a) monitorizează modul de aplicare și respectare a principiilor și normelor de conduită de către funcționarii publici din cadrul autorității sau instituției publice și întocmește rapoarte și analize cu privire la acestea;
- b) desfășoară activitatea de consiliere etică, pe baza solicitării scrise a funcționarilor publici sau la inițiativa sa atunci când funcționarul public nu i se adresează cu o solicitare, însă din conduita adoptată rezultă nevoia de ameliorare a comportamentului acestuia;
- c) elaborează analize privind cauzele, riscurile și vulnerabilitățile care se manifestă în activitatea funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice și care ar putea determina o încălcare a principiilor și normelor de conduită, pe care le înaintează conducătorului autorității sau instituției publice, și propune măsuri pentru înlăturarea cauzelor, diminuarea riscurilor și a vulnerabilităților;
- d) organizează sesiuni de informare a funcționarilor publici cu privire la normele de etică, modificări ale cadrului normativ în domeniul eticii și integrității sau care instituie obligații pentru autoritățile și instituțiile publice pentru respectarea drepturilor cetățenilor în relația cu administrația publică sau cu autoritatea sau instituția publică respectivă;
- e) semnalează practici sau proceduri instituționale care ar putea conduce la încălcarea principiilor și normelor de conduită în activitatea funcționarilor publici;
- f) analizează sesizările și reclamațiile formulate de cetățeni și de ceilalți beneficiari ai activității autorității sau instituției publice cu privire la comportamentul personalului care asigură relația directă cu cetățenii și formulează recomandări cu caracter general, fără a interveni în activitatea comisiilor de disciplină;
- g) poate adresa în mod direct întrebări sau aplica chestionare cetățenilor și beneficiarilor direcți ai activității autorității sau instituției publice cu privire la comportamentul personalului care asigură relația cu publicul, precum și cu privire la opinia acestora despre calitatea serviciilor oferite de autoritatea sau instituția publică respectivă.

Așa cum arătam și mai sus, însă, chiar dacă atribuțiile exercitate de către consilierul de etică vizează, conform art. 454 din Codul administrativ, mai sus menționat, aplicarea și monitorizarea respectării principiilor și normelor de conduită de către funcționarii publici, în același timp autorităților și instituțiilor publice le revine obligația de a se asigura de respectarea regulilor de conduită și de către personalul contractual. În acest context, este util de remarcat că principiile aplicabile conduitei profesionale, statuate de art. 368 din Codul administrativ, vizează în egală măsură funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică.

Așadar, nu întâmplător practica instituțională⁸ arată că una dintre cele mai eficiente soluții pentru aducerea la îndeplinire a obligațiilor privind coordonarea, controlarea și monitorizarea respectării normelor de conduită de către personalul contractual (conform art. 558 din actul normativ anterior menționat) este utilizarea aceluiași mecanism al consilierii de etică pentru toți angajații instituției, indiferent că vorbim despre funcționari publici ori despre personalul contractual, finalitatea urmărită, pentru ambele categorii, fiind similară.

Activitatea consilierului de etică se concretizează în:

- *monitorizare*, prin care se identifică modul de implementare a Codului de conduită și soluții pentru rezolvarea problemelor. Cu ajutorul monitorizării se fundamentează necesarul de consultanță, asistență și informare în privința normelor de conduită. Monitorizarea poate include și aplicarea de chestionare prin care se evaluează gradul de cunoaștere a normelor etice de către angajați.
- *consultanță (consiliere)*, care presupune oferirea de informații calificate într-un domeniu de activitate sau în ceea ce privește o latură specifică a activității celor consiliați;
- *informare*, ceea ce presupune, în primul rând, actualizarea continuă a cunoștințelor consilierului în domeniile eticii și integrității. Totodată, consilierul de etică informează angajații cu privire la normele de etică în vigoare și la modificările survenite.

Astfel, dacă normele instituie reguli de conduită generale, obligatorii și impersonale, interpretarea și aplicarea lor în practică, în activitatea concretă, de zi cu zi, de către funcționarii publici și personalul contractual, poate da naștere unor dileme etice cu care se poate confrunta angajatul.

În acest context, respectarea unor principii de bază în consilierea angajaților cu privire la normele de conduită este esențială. „Acele principii sunt: confidențialitatea și nondiscriminarea:

- Confidențialitatea
 - o Conform acestui principiu, informațiile dobândite în cursul activității de 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.

⁸ A se vedea, cu titlul de exemplu, *Procedura specifică privind activitatea consilierului de etică* la nivelul ANSVSA, disponibilă online la adresa http://www.ansvsa.ro/wp-content/uploads/2020/07/PS-15-DRU_Activitatea_consilier_etic.pdf ori *Codul etic al personalului Autorității pentru Reforma Feroviară*, disponibil online la adresa <http://arf.gov.ro/web/wp-content/uploads/2020/06/Cod-Etic-ARF-2020.pdf>

o Consilierul de etică va proteja confidențialitatea tuturor informațiilor personale adunate în timpul activității de consiliere și se va abține de la dezvăluirea informațiilor pe care le deține 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

o 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.

o Consilierul de etică va manifesta respect față de experiențele, cunoștințele, valorile, ideile, opiniile și opțiunile celorlalți și nu va încerca să le impună propriile sale idei, valori sau opinii și se va abține de la angajarea de remarci sau comportamente ce aduc prejudicii demnității celorlalți.”⁹

Așadar, orice mecanism de consiliere de etică pentru angajați prezintă o serie de beneficii neîndoielnice. Astfel, pe de o parte, activitatea de consiliere presupune asistența angajaților din partea unei persoane calificate, astfel încât aceștia să poată, în urma sfaturilor oferite de către consilierul de etică, să soluționeze în mod corect dilemele etice cu care se confruntă. Desigur, aceasta implică o bună cunoaștere a legii și actualizarea permanentă a cunoștințelor specifice, inclusiv prin participarea la programele de formare și perfecționare profesională organizate de Institutul Național de Administrație în condițiile legii¹⁰. În acest mod se creează premisele înțelegerii și respectării normelor de conduită în contextele tangibile ale activității angajaților dintr-o anumită instituție.

Pe de altă parte, activitatea de monitorizare asigură colectarea de informații și analizarea acestora în scopul utilizării subsecvente atât de consilierul de etică, cât și de conducerea instituției. Monitorizarea permite:

- identificarea problemelor (inclusiv tipologia acestora) întâmpinate în respectarea normelor de conduită, precum și a eventualelor soluții;

⁹ Radu Nicolae, Valerian Stan, Irina Bujder, *Ghid practic pentru activitatea funcționarilor publici cu atribuții de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită*, 2010, p.34; documentul poate fi accesat online la adresa <https://cjneamt.ro/informatii-interes-public/anticoruptie/Ghid-pentru-consilierii-de-etica.pdf>

¹⁰ Art. 451 alin. (7) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

- identificarea cauzelor, riscurilor și vulnerabilităților de natură a conduce la încălcarea normelor de conduită - aspecte care sunt aduse la cunoștința conducerii, alături de propuneri de măsuri de reducere și/sau eliminarea a acestora;
- identificarea lacunelor informaționale și subsecvent a nevoilor de informare ale angajaților în vederea satisfacerii corespunzătoare a acestora etc.

Aspectele prezentate anterior sunt aplicabile doar cu titlul de recomandare, dar nu constituie o obligație legală. Astfel, în ceea ce privește managementul personalului contractual din administrația publică, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a coordona, controla și monitoriza respectarea normelor de conduită de către personalul contractual din aparatul propriu sau din instituțiile aflate în subordine, coordonare sau sub autoritate, cu respectarea prevederilor în domeniul legislației muncii și a legislației specifice aplicabile. Normele de conduită sunt obligatorii pentru personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Activitatea Consilierului de etică este coordonată și cu activitatea altor angajați cu rol în managementul etic al instituției, ca de exemplu:

- managementul instituției;
- persoane cu funcții de conducere desemnate pentru coordonarea aplicării Strategiei Naționale Anticorupție;
- angajații cu funcții de execuție desemnați să țină legătura cu structura de integritate din cadrul instituției, în cazul în care există o asemenea structură;
- responsabilul pentru evaluarea riscurilor de corupție;
- comisia SCIM;
- comisia de disciplină;
- responsabilul pentru implementarea metodologiei de evaluare a incidentelor de integritate;
- responsabilul pentru asigurarea accesului la informații de interes public;
- responsabilul pentru asigurarea transparenței decizionale etc.

Conform art. 451 alin. (3) din Codul administrativ „desemnarea consilierului de etică se face prin act administrativ al conducătorului instituției publice. Procedura de desemnare, atribuțiile și modalitatea de raportare a instituțiilor și autorităților în scopul asigurării implementării, monitorizării și controlului respectării principiilor și normelor de conduită a funcționarilor publici se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici”.

În 2 martie 2020, ANFP a publicat pe pagina de internet a instituției proiectul de hotărâre privind procedura de desemnare, atribuțiile, modalitatea de organizare a activității

și procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarului public desemnat consilier de etică, precum și pentru aprobarea modalității de raportare a instituțiilor și autorităților în scopul asigurării implementării, monitorizării și controlului respectării principiilor și normelor privind conduita funcționarilor publici.

Potrivit prevederilor art. 3 alin. (1) din proiectul de hotărâre, procedura de desemnare a consilierului de etică se aprobă prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice, la propunerea compartimentului de resurse umane, și trebuie să conțină cel puțin următoarele elemente:

a) numărul de consilieri de etică care își vor desfășura activitatea în cadrul autorității sau instituției publice, potrivit art. 451 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu completările ulterioare, precum și procente aferente atribuțiilor funcționarului public în exercitarea funcției publice pe care o deține, respectiv atribuțiilor funcționarului public în exercitarea calității de consilier de etică, din totalul atribuțiilor din fișa postului;

b) perioada de depunere a dosarelor de candidatură de către funcționarii publici care manifestă opțiunea individuală de a dobândi calitatea de consilier de etică;

c) perioada de verificare a îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 452 alin. (6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu completările ulterioare și selecție a consilierului de etică;

d) perioada de emitere și comunicare a actului administrativ de desemnare a consilierului de etică.

Așadar, proiectul de act normativ se fundamentează pe ipoteza că în fiecare instituție publică vor exista opțiuni individuale manifestate de funcționari publici pentru dobândirea calității de consilier de etică.

O situație particulară este reglementată de Ordinul nr. 62/2018 privind organizarea și desfășurarea activităților de prevenire a corupției și de educație pentru promovarea integrității în cadrul Ministerului Afacerilor Interne (MAI): cazul consilierului pentru integritate, a cărei activitate are ca scop sprijinirea activităților de prevenire a corupției desfășurate de către DGA la nivelul structurilor aparatului central al MAI, instituțiilor și structurilor aflate în subordinea MAI, respectiv structurilor subordonate acestora ai căror conducători au calitatea de ordonatori terțiari de credite. Consilierul pentru integritate îndeplinește, potrivit art. 22 din Ordinul nr. 62/2018, următoarele atribuții specifice:

a) asigură diseminarea materialelor transmise de către DGA cu privire la activitatea de prevenire și combatere a corupției din MAI;

b) ține evidența nominală a personalului care participă la activitățile de informare și de instruire anticorupție organizate de către DGA;

c) propune șefului structurii organizarea și desfășurarea unor activități de instruire realizate de către personalul specializat al DGA;

d) asigură secretariatul grupului de lucru pentru prevenirea corupției, constituit în conformitate cu procedura de sistem privind managementul riscurilor de corupție în cadrul structurilor MAI;

e) sprijină personalul DGA în realizarea activităților de monitorizare, reevaluare a riscurilor ori de realizare a evaluărilor privind reacția instituțională la incidentele de integritate.

O reglementare distinctă se regăsește și în Ordinul nr. 2.127/C/2020 privind organizarea și desfășurarea activităților de prevenire a corupției și de educație pentru promovarea integrității în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor și al unităților subordonate. Astfel, la nivelul ANP, respectiv al unităților subordonate, este desemnat, în calitate de consilier de etică, un angajat care asigură consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită, etice și deontologice¹¹, iar o altă persoană este desemnată, de către directorul general al ANP, respectiv de către directorii unităților subordonate, pentru implementarea și asigurarea cunoașterii de către angajați a standardelor legale de integritate și pentru evaluarea incidentelor de integritate (consilierul pentru integritate).

Exercițiu consilierea de etică

O problemă etică reprezintă un conflict între două valori pozitive (de exemplu, între lege și datoria față de familie - încălcând porunca lui Creon, Antigona își îngroapă fratele; sau în cazul în care trebuie ales ce trebuie respectat cu prioritate: confidențialitatea sau dreptul de acces la informațiile de interes public).

Întrebări:

Puteți da și alte exemple de probleme etică cu care vă confrunțați în activitatea curentă în administrația publică?

În funcție de ce criterii decideți dacă vorbiți șefului ierarhic superior despre activitățile pe care le face colegul dvs. și pe care le considerați în afara cadrului legal?

În funcție de ce criterii decideți dacă îl atenționați pe colegul dvs. atunci când considerați că e pe cale să facă o greșală?

¹¹ Acesta are următoarele atribuții: acordarea de consultanță și asistență personalului din cadrul sistemului administrației penitenciare cu privire la respectarea normelor de conduită, etice și deontologice; monitorizarea aplicării prevederilor codului de conduită, etic și deontologic în cadrul instituției; întocmirea de rapoarte privind respectarea normelor de conduită de către personalul instituției.