



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege privind Codul de
conduită a funcționarilor publici**

Analizând proiectul de Lege privind Codul de conduită a funcționarilor publici, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.138 din 02.10.2003,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,
Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare aprobarea Codului de conduită a funcționarilor publici.

Așa cum se afirmă în Expunerea de motive, scopul proiectului de lege este acela de a consacra normele generale de conduită profesională pentru funcționarii publici în spiritul supremației legii, priorității interesului public, asigurării egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice și corectitudinii în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

Potrivit naturii relațiilor sociale reglementate, proiectul face parte din categoria legilor ordinare.

2. Codul de conduită a funcționarilor publici a mai făcut obiectul a două inițiative legislative, prima sub forma unui proiect de ordonanță de urgență transmisă spre avizare Consiliului Legislativ, de către Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.207 din 12

decembrie 2002, pentru care s-a emis avizul favorabil cu observații și propuneri nr.1674 din 17 decembrie 2002.

Menționăm că mare parte din materia reglementată în primul act normativ se regăsește și în prezentul proiect, cu excepția dispozițiilor privind cazierul administrativ și comisiile de disciplină. Cea de-a doua inițiativă legislativă a fost transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. 69 din 20 februarie 2003, fiind avizată favorabil cu observații și propuneri de către Consiliul Legislativ cu avizul nr.428 din 19 martie 2003.

3. Din punct de vedere al dreptului comunitar, precizăm că la nivelul reglementărilor Uniunii Europene nu sunt statuate norme juridice obligatorii pentru autoritățile administrației publice din statele membre, de natură deontologică, care să reglementeze o asemenea problematică, precum cea a conduitei funcționarilor publici. Menționăm că în absența unor astfel de norme comunitare, competența de reglementare aparține autorităților naționale din statele membre ale Uniunii Europene, adoptarea unui Cod de conduită a funcționarilor publici fiind, așadar, de competența dreptului intern al fiecărui stat.

Fără a putea vorbi despre necesitatea unei armonizări legislative ori de preluarea apei-sului comunitar într-o asemenea materie, totuși se impune a arăta că, într-un plan subsecvent, demersul normativ de față prezintă interferențe relevante în procesul integrării europene, în special sub aspectul îndeplinirii unuia dintre criteriile de aderare a României la Uniunea Europeană, respectiv criteriul capacității administrative. Acest criteriu prezintă o incidență imediată în contextul procesului de reformă a administrației publice din România – o prioritate a executivului pentru perioada următoare, așa după cum se menționează în Raportul Guvernului României asupra progreselor înregistrate în pregătirea pentru aderarea la U.E în perioada 2002-2003, cu punctul său central, reforma funcției publice.

Din acest punct de vedere, promovarea unui Cod de conduită a funcționarilor publici, alături de alte reglementări esențiale în materie, se înscrie în contextul eforturilor Guvernului desfășurate pe linia reformei funcției publice, menite a concura la crearea unui corp al funcționarilor publici, profesionist, stabil și imparțial, în acord cu exigențele europene în domeniu.

Totodată, se impune să semnalăm, la nivelul Uniunii Europene, materializarea demersurilor întreprinse de către Mediatorul European,

instituție comunitară înființată în baza Tratatului U.E. (art.195), de a impune autorităților comunitare competente adoptarea “Codului buneii administrării”, ale cărui efecte se vor răsfrânge pozitiv asupra raporturilor dintre cetățenii și funcționarii europeni. Având drept finalitate combaterea situațiilor de “*rea administrare*”, Mediatorul European, prin diligențele depuse, contribuie la întărirea relațiilor dintre instituțiile Uniunii Europene și cetățenii săi, prin informarea acestora din urmă asupra a ceea ce trebuie să se aștepte din partea administrației și, în special, a funcționarilor europeni.

Astfel, urmare inițiativei Mediatorului European, la 6 septembrie 2001, Parlamentul European a adoptat o rezoluție ce aprobă “*Codul buneii administrării*”, opozabilă exclusiv instituțiilor și organelor comunitare, administrației acestora și funcționarilor lor, în relațiile acestora cu publicul. Mai mult, la aceeași dată, Parlamentul European a invitat Comisia Europeană să inițieze un proiect de reglementare referitor la Codul buneii administrării, demers neconcretizat până în prezent.

Semnalăm, în același timp, adoptarea unor reglementări specifice, exclusiv la nivelul unora dintre instituțiile comunitare, prin care s-au instituit norme cu caracter deontologic, conținute sub forma unor *Coduri de bună conduită administrativă*, opozabile funcționarilor Secretariatului General al Consiliului Uniunii Europene, Băncii Europene de Investiții, Agenției Europene pentru protecția mediului etc.

Necesitatea reconsiderării raporturilor dintre instituțiile europene și cetățenii Uniunii Europene, în sensul statuării precise a drepturilor acestora în raporturile lor cu administrația organismelor comunitare, s-a impus cu acuitate o dată cu adoptarea în decembrie 2000, la Nisa, a Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, care consacră pentru prima oară, distinct printre *drepturile cetățenești*, dreptul la o bună administrare și dreptul de a sesiza Mediatorul European cu privire la cazurile de rea administrare.

Din acest punct de vedere, obiectul Codului buneii administrării este acela de a explica și de a detalia conținutul *dreptului la o bună administrare*, așa cum este acesta stipulat în Carta drepturilor fundamentale (art.41 și 43), în vederea exercitării corespunzătoare a acestuia.

Astfel sunt stipulate o serie de principii ce guvernează raporturile dintre instituțiile și organele comunitare, respectiv funcționarii acestora, și cetățenii europeni, precum: principiul

legitimității, a eliminării oricărei forme de discriminare și asigurării egalității de tratament; principiul proporționalității, asigurarea imparțialității și independenței funcționarilor, obiectivitatea, coerența, echitatea și curtoazia acestora etc.

Tangentă obiectului de reglementare al prezentului demers legislativ este și Recomandarea R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri, *de la nivelul Consiliului European*, asupra Codurilor de conduită pentru agenții publici, ale cărei prevederi, deși nu au fost invocate de către inițiator în cadrul Expunerii de motive, apreciem că acestea au fost avute în vedere la elaborarea proiectului, fiind transpuse o serie de exigențe europene, specifice în materia deontologiei funcționarilor publici.

Se dă astfel curs recomandării Comitetului de Miniștri adresate Guvernelor statelor membre ale Consiliului European, de a promova, în respectul legislației naționale și a principiilor ce reglementează administrația publică, adoptarea unor Coduri naționale de conduită pentru agenții publici, care să conțină valori etice opozabile funcționarilor publici (eliminarea arbitrariului, evitarea conflictului de interese, păstrarea confidențialității, imparțialitatea, abținerea de la a solicita sau de a primi cadouri, favoruri sau invitații ori orice fel de avantaj, eliminarea abuzului poziției oficiale etc) ce se pot constitui în veritabile mijloace pentru prevenirea corupției.

Față de cele de mai sus, apreciem că prezentul proiect, deși nu prezintă conotații comunitare, prin conținutul și finalitatea sa se înscrie în spiritul recomandărilor și exigențelor organismelor europene în materie.

4. La art.2 lit.b), pentru unitate terminologică, în cuprinsul actului normativ propunem introducerea, după cuvântul "conduita", a adjectivului "profesională".

Propunerea este valabilă și pentru art.23 alin. (1) lit.a).

5. Pentru evitarea repetării, la art.3 lit.a) – g) este necesară eliminarea cuvântului "principiu", partea introductivă a articolului precizând că textul are în vedere principiile care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici.

La lit.a), pentru un plus de rigoare normativă, propunem înlocuirea expresiei "supremația legii", prin expresia "supremația Constituției și a legii".

Această propunere este valabilă pentru titlul art.6 și pentru cele două alineate ale acestuia, care trebuie reformulate în mod corespunzător.

La lit.f) a aceluiași articol, textul trebuie să se refere în debutul său la integritatea morală, iar în final propunem reformularea acestuia, după cum urmează:

“ori să abuzeze în vreun fel de **această funcție**”.

La lit.h), pentru unitate în redactarea articolului, sugerăm ca sintagma "cinste și corectitudine" să fie redactată sub forma "cinstea și corectitudinea" și să fie urmată de textul care explicitează acest principiu. Sugerăm următoarea redactare : " potrivit căruia, în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici trebuie să fie de bună-credință".

6. Definirea interesului personal la art.4 lit.a) necesită a fi revăzută, deoarece textul utilizează expresii inadecvate care nu sunt de natură a asigura precizia normativă necesară, cum ar fi: “prieteni sau persoanele apropiate”, “relații de afaceri sau **de altă natură**”.

Observația este valabilă și pentru art.14, care se referă la prietenii sau persoanele cu care funcționarii publici au avut relații de afaceri sau de natură politică.

7. La art.5 alin.(2), pentru ca norma să fie completă, propunem reformularea părții finale a textului, astfel:

“pentru a **câștiga** și menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice”.

8. La art.7 alin.(2) lit.d), pentru un spor de precizie în redactare, propunem ca textul să se refere la imaginea sau drepturile **instituției** sau ale unor funcționari publici.

La lit.e) este necesară eliminarea sintagmei finale “dacă nu au atribuții în acest sens”, deoarece este greu de imaginat situația în care un funcționar public are în atribuții acordarea de asistență și consultanță pentru promovarea unor acțiuni împotriva propriei instituții sau a statului.

9. Norma de la art.10 lit.c) nu este suficient de precisă, deoarece nu menționează limitele în care **colaborarea** funcționarilor publici este interzisă.

10. Referitor la denumirea art.14, propunem înlocuirea cuvântului "Restricții", prin cuvântul "Interdicția", pentru definirea

mai exactă a obiectului reglementat în acest articol. Din aceleași considerente, propunem ca art.16 să aibă ca denumire "Obiectivitatea în evaluare".

11. Norma din cuprinsul art.17 alin.(1) trebuie reformulată, în sensul că textul trebuie să precizeze că interdicția respectivă se referă la funcționarii publici.

12. La art.19 alin.(2), pentru un spor de precizie normativă, textul trebuie să se refere în final la proprietatea publică sau privată a statului sau a unităților administrativ - teritoriale.

13. La art.20, propunem revederea denumirii articolului, deoarece în cuprinsul său acesta nu face nici o referire la instituția publică responsabilă.

La alin.(1), pentru o terminologie unitară, în partea introductivă a textului este necesară introducerea, după cuvântul "cod", a expresiei "de conduită",

La alin.(1) lit.c), pentru o mai bună exprimare, sugerăm înlocuirea prepoziției "pentru", prin prepoziția "cu", expresia corectă fiind "a cazurilor cu care a fost sesizată".

La alin.(2) al aceluiași articol, pentru precizia normei, propunem inserarea în finalul textului a sintagmei "din cadrul autorităților și instituțiilor publice".

14. Pentru un spor de precizie în redactare, la art.21 alin.(1), propunem ca textele de la lit.a) și b) să debuteze cu sintagmele:

“a) încălcarea prevederilor prezentului Cod ...”.

b) constrângerea sau amenințarea exercitate ...”.

La alin.(2), pentru respectarea terminologiei consacrate prin Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, expresia "comisiei disciplinare" trebuie înlocuită cu expresia "comisiei de disciplină".

Norma de la alin.(3), referitoare la **prejudicierea** funcționarilor publici, trebuie reanalizată, deoarece acest termen este specific răspunderii civile delictuale.

15. Norma din cuprinsul art.22 alin.(3) nu este completă, întrucât nu precizează de când se calculează cele 30 de zile lucrătoare, motiv pentru care este necesară reformularea textului.

16. La art.23 alin.(1), pentru ca norma să aibă un caracter dispozitiv, propunem înlocuirea verbului “va cuprinde” cu expresia “trebuie să cuprindă”.

La alin.(2) al aceluiași articol, propunem eliminarea cuvântului “hotărî”, expresia corectă fiind “poate să prezinte în raportul anual”.

17. La art.25, pentru un spor de rigoare normativă, partea finală a textului trebuie reformulată, astfel:

“în funcție de domeniul lor de activitate”.

18. Norma din cuprinsul art.26 trebuie reformulată, deoarece sintagma “a distribui prezentul Cod de conduită într-o formă de prezentare adecvată” nu are precizia specifică stilului normativ. Propunem ca textul să aibă în vedere afișarea și asigurarea publicității dispozițiilor prezentului Cod de conduită.

19. Norma prevăzută la art.27 nu este corectă, deoarece termenul de 15 zile de la data publicării legii desemnează un interval de timp și nu o dată certă. Este necesar ca textul să menționeze că prezentul Cod de conduită intră în vigoare la 15 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României.

PREȘEDINTE
Dragoș ILIESCU
DRAGOȘ ILIESCU
PREȘEDINTE
CONSILIUL DE ADMINISTRAȚIE

București

Nr. 1415/3.10.2003