

Administrația publică între normele legale și regulile etice

Dr. Delia MAGHERESCU
Avocat, Baroul Gorj, România
delia_magherescu@yahoo.com

Rezumat: *Activitatea din cadrul administrației publice a făcut și face obiectul de studiu și cercetare pentru specialiștii în domeniu. Chestiunile-cheie, care au fost și sunt ținute în obiectivul acestora, privesc diverse aspecte ale administrației publice. În prezenta lucrare, doresc să detaliez câteva aspecte referitoare la legătura care există între normele juridice, care reglementează domeniul administrației publice, și cele de natură morală, deoarece, așa cum vom vedea în continuare, o legătură intrinsecă între cele două categorii de norme există. De asemenea, vor fi avute în vedere, în prezenta lucrare, noțiunile și principiile referitoare la cultura etică a funcționarilor din administrația publică.*

Cuvinte cheie: *administrație publică; funcționar public; norme juridice; reguli etice.*

Considerații generale

Pentru a discuta despre trăsăturile specifice activității din administrația publică și pentru a detalia cele mai importante elemente și principii ale acestei activități, vom face o scurtă referire la cadrul legal în materie administrativă, precum și la drepturile și îndatoririle, pe care funcționarii publici le au în cadrul discutat anterior.

Cele mai ample aspecte legate de domeniul administrației publice, sunt date de Legea privind statutul funcționarilor publici. Aceasta reglementează normele juridice referitoare la funcția publică și la serviciul public, precum și la categoriile de funcționari publici. Statutul funcționarilor publici este legea specială, care răspunde nevoilor acestui domeniu al vieții sociale - administrația publică.

1. Corelarea normelor juridice cu regulile etice

Normele juridice sunt în deplină concordanță cu teoria îndatoririlor și cu structura moralei, precum și cu relația moralității în raport cu valoarea datoriei. Din punct de vedere teoretic, termenul „a trebui” are o sferă largă de aplicare, delimitându-se de clasicul vieții sociale, a diverselor activități socio-economice sau culturale.

În acest context, raporturile interumane, care se stabilesc la nivelul administrației publice, apar ca indisolubil legate de normele morale, fără de care nu pot fi posibile. Totodată, normele juridice care reglementează activitatea din administrația publică, nu pot fi concepute fără existența unei diversități de norme. Ansamblul normelor care reglementează această activitate, este alcătuit din mai multe subsisteme, dintre care, cele ce interesează studiul de față sunt normele juridice și regulile etice.

Chiar dacă există unele deosebiri între cele două categorii, deosebiri esențiale, de altfel, acestea prezintă totuși anumite proprietăți și corelații comune.

În literatura de specialitate s-a apreciat, că evidențierea deosebirilor dintre cele două categorii de norme constituie sarcina unei *metateorii a sistemelor de norme* [C. Popa, 1969, p. 70].

Existența formelor variate de reglementare a activității din administrația publică impune, în egală măsură, delimitarea trăsăturilor lor determinante, fundamentale. Ceea ce ne interesează mai mult, sunt legăturile dintre normele dreptului și regulile etice, așa cum am precizat mai sus.

Delia MAGHERESCU

Dreptul și morala, reprezintă două părți importante ale desfășurării activității din administrația publică. Ele se află într-o strânsă legătură, așa cum vom evidenția în cele ce urmează. Din punct de vedere istoric, normele dreptului s-au desprins din normele de conduită morală. Interesul studiului nostru, în ceea ce privește analiza legăturilor dintre drept și morală, este determinat de faptul că normele juridice, care reglementează activitatea administrației publice, nu pot fi cunoscute numai prin sublinierea dimensiunilor sale pozitive, ci și prin fundamentarea statutului său moral.

Dacă morala, are ca obiect de reglementare faptele interne și intenția funcționarilor publici, dreptul, are ca obiect reglementarea faptelor materiale externe ale funcționarilor publici, în lumina intențiilor lăuntrice.

Când regula etică comandă funcționarilor publici să fie corecți, îi comandă o atitudine sufletească, o intenție cinstită. Îndată ce această interacțiune s-a manifestat la exterior, printr-un act comportamental în legătură cu cetățenii, apare, drept consecință, fenomenul juridic [M. Djuvara, p. 576].

Societatea oferă terenul, pe care corespondența între normele dreptului și regulile etice, se poate exprima din plin. Pe acest teren, propice pentru o continuă dezvoltare a fizionomiei spiritual-ideologice, capătă semnificații noi raporturile dintre drept și etică.

Caracteristica fundamentală, dintre normele dreptului și ale eticii, în sfera activității administrației publice, o constituie *universalitatea* ei. Întreaga activitate pe care funcționarii publici o desfășoară, trebuie să sincronizeze normele dreptului cu concepțiile morale. Mai mult, numeroase reguli etice și-au găsit consacrare juridică, iar cele mai multe dintre prescripțiile normelor de drept sunt cuprinse și în regulile eticii.

2. Departajarea normelor juridice de regulile eticii

Fundamentul moral al reglementărilor juridice și legitimitatea lor morală se largesc, urmare a eforturilor de a așeza relațiile sociale, cât mai temeinic, pe bazele principiilor eticii și echității.

Reținem câteva aspecte principiale, pe care le considerăm concludente, în încercarea de a departaja cele două categorii de norme - normele dreptului și regulile eticii.

a. Ca normă socială, norma juridică este expresia voinței legiuitorului de a reglementa activitatea desfășurată de funcționarii publici.

b. Analiza structurii normelor de drept este importantă, pentru fixarea locului acestor norme în raport cu normele morale.

c. Deosebiri între normele de drept și regulile eticii, se pot stabili în legătură cu modul în care iau naștere, astfel că, spre deosebire de regulile eticii, intrarea în vigoare a normelor de drept este legată de o anumită procedură.

Spre deosebire de regulile eticii, care rămân în toate cazurile exterioare normelor de drept, dar cu care dreptul statornicește anumite legături, fără însă ca acestea să intre în sfera izvoarelor formale ale dreptului [D. Magherescu, 2005, p. 122-123], se dezvoltă în cadrul unei simbioze cu acesta, simbioză care, în anumite etape, ia aspecte specifice.

Între regulile etice și normele de drept există următoarea deosebire: pentru respectarea regulilor de morală nu se poate întrebuița constrângerea la nevoie, pe când pentru respectarea regulilor de drept se poate exercita forța coercitivă a statului.

Dacă funcționarul public ar respecta regulile etice, și nu le-ar încălca pentru că ar fi constrâns la aceasta, atunci o astfel de purtare nu ar mai avea nicio valoare morală, deoarece funcționarul respectiv nu ar fi făcut binele determinat numai de voința sa.

Dar, dacă un funcționar public ar respecta și nu ar încălca normele de drept, fiindcă ar fi constrâns la aceasta, atunci o astfel de purtare nu ar pierde nimic din valoarea sa, căci funcționarul public s-a conformat acelor norme, ceea ce este de dorit. De aceea, comportamentul funcționarului public poate fi conform normelor de drept, dar poate să nu fie în conformitate cu regulile etice. Se mai spune, că nu tot ceea ce este

permis este cinstit, conform adagiului în limba latină, care specifică faptul că *non omne quod licet honestum est!*

În context cu cele expuse mai sus, trebuie să reținem, că nu numai normele de drept trebuie să călăuzească funcționarul public în activitatea pe care o desfășoară, ci și celelalte reguli, regulile etice.

Altfel spus, cele două categorii de norme se deosebesc prin aceea, că regulile etice nu au la îndemână mijloace așa de puternice de constrângere din partea statului, ci unele mult mai slabe. Deși regulile de drept se deosebesc de regulile etice, totuși raportul dintre acestea este unul de independență, iar nu unul de opoziție. Dacă totuși, un astfel de raport ar fi de opoziție, ceea ce este contrar normelor de drept, ar putea fi permis de regulile etice, și invers, ceea ce este contrar regulilor etice ar putea fi permis de normele de drept.

Dar, pentru că așa cum am afirmat, acel raport este unul de independență, atunci ceea ce este contrar normelor de drept nu poate să fie permis de regulile morale.

Deși raportul dintre aceste două norme este un raport de independență, totuși, aceste două categorii de norme trebuie să se ajute reciproc. Așa cum frecvent se întâmplă, faptele funcționarilor publici care aduc atingere pietății, vazei, pudoarei, în general sunt contrare bunelor moravuri, ele nu trebuie săvârșite. Principiul provine din dreptul roman și a fost introdus de marele jurisconsult Papinian „*quae facta laedunt pietatem, existimationem verecudiam nostram et ut generaliter dixerim, contra bonom mores fiunt, nec facere nos posse credentum est*” [S. G. Longinescu în D. Magherescu, 2005, p. 123].

Granița dintre regulile etice și normele de drept sunt întotdeauna fluide, ceea ce înseamnă, că acestea pot să se schimbe. De aceea, se poate întâmpla ca, ceea ce era o regulă etică să fie reglementată juridic și, pe cale de consecință, să devină normă de drept, și invers, ceea ce este o normă de drept să devină o normă morală.

Se observă, că normele morale se deosebesc de normele de drept în mod substanțial. Dar, fiindcă dreptul este o parte din întreaga ordine morală a vieții sociale, ar trebui, ca ceea ce nu este moral să nu facă niciodată conținutul unei norme de drept. Relațiile între etică și drept sunt așa de strânse și necesare, încât ambele categorii au același grad de adevăr, aceeași valoare. Atât moralei, cât și dreptului, trebuie, în mod logic, să li se atribuie același caracter de absolutism sau relativitate, de naturalitate sau arbitrar.

Apreciez, că o contradicție sau nepotrivire sub acest aspect nu este posibilă, fiindcă în ambele situații este vorba de norme ale acțiunii, care se presupun și se întregesc reciproc și, în consecință, au un fundament unic.

3. Conceptul culturii etice în administrația publică

Normele juridice sunt considerate a fi baza legală a regulilor etice în administrația publică. Aceasta, deoarece ele reglementează activitatea din acest domeniu din punct de vedere legal. Faptele sociale, săvârșite de către funcționarii publici în exercitarea atribuțiilor de serviciu, sunt sancționate de prevederile legale, adoptate de către legiuitor. În acest sens, un rol deosebit de important îl ocupă, la această etapă a societății contemporane, normele legale care reglementează faptele de corupție, știindu-se faptul că faptele de corupție sunt destul de frecvent întâlnite în practica funcționarilor publici. Este, de altfel, o „practică” greșită înțeleasă de către acei funcționari, care aleg să săvârșească fapte antisociale din această categorie.

În literatura juridică s-a apreciat, că „*Statul românesc poate ajunge puternic, funcțional, armonios și echilibrat, numai dacă instituțiile sale sunt reformate, modernizate și îmbunătățite, astfel încât să se refacă încrederea cetățenilor în acestea și în angajații lor*” [N. Niță, 2012, p. 222].

De aceea este greșită ideea de a considera democrația ca fiind țărâmul în care fiecare individ poate să acționeze independent de normele de conviețuire socială, adoptate de autoritățile statului, chiar dacă statul de drept conduce la libertatea de acțiune. Totuși, această libertate nu trebuie să fie una nelimitată, ci, în toate cazurile, ea trebuie să fie subordonată conștiinței juridice a funcționarului public. Pentru acest motiv s-a

apreciat, că „în mod normal, cei care respectă legea trebuie apărați împotriva celor care nu o respectă [N. Niță, 2012, p. 222-223]”.

Am făcut această precizare, pentru a vedea cât este de importantă cunoașterea și respectarea normelor juridice, în contextul juxtapunerii acestora normelor eticii și morale. Aceasta, deoarece cultura etică a funcționarului public presupune, așa cum am studiat în cadrul secțiunii anterioare, o combinație de imparțialitate, onestitate intelectuală și lipsă a conflictelor de interese.

Vizavi de aceste considerații, apreciez, că recunoscând responsabilitățile funcționarilor publici și considerând că rolul lor este acela de a realiza interesele generale ale cetățenilor, este deosebit de important codul privind conduita etică și profesională a funcționarilor publici, care constituie baza pe care sunt fundamentate norme ale eticii (reguli detaliate, îndrumări, standarde de desfășurare a activității) pentru funcționarii publici.

Atât obiectivele, cât și principiile fundamentale ale funcționarilor publici, care sunt cuprinse în codul privind conduita etică, sunt de natură generală și nu sunt desemnate a fi utilizate pentru a soluționa problemele de etică ale unui funcționar public într-un anumit caz.

Acest cod elaborează standarde de desfășurare a activității pentru funcționarii publici și stabilește principiile fundamentale care trebuie respectate de către funcționarii publici.

Totodată, este bine de știut, că factorul politic joacă un rol esențial în definirea și conturarea ideii de democrație, pe de-o parte, și de stat de drept, pe de altă parte. Așadar, față de aceste puncte de vedere, s-a apreciat, că „clasa politică poate fi făcută responsabilă, de lipsa reală a unui stat de drept, oamenii politici trebuie să aducă și să consolideze diferite îmbunătățiri, în domeniul conduitei politice, care ar putea fi considerate elemente cruciale ale unei democrații pe delin funcționale” [Niță, N., 2013, p. 59].

Normele și regulile unui comportament civilizat, care să facă parte dintr-o știință a purtării, se află într-o permanentă evoluție, mergând de fapt în pas cu progresul societății. Acesta este un lucru cât se poate de firesc, cunoscut fiind că normele etice și estetice reprezintă o oglindire a existenței sociale.

În mod greșit s-a apreciat, că regulile de comportare s-ar putea învăța de la sine. Înainte de a deveni reflex - și politețea trebuie să fie omniprezentă, făcută cu ușurință, ca un reflex condiționat - comportarea civilizată în administrația publică este, din acest punct de vedere, obligatorie. Este, de altfel, un rezultat al principiului *implicării angajaților*, în scopul declarat al atingerii obiectivelor în cadrul organizației unde aceștia activează [N. Niță, 2013, p. 141-144].

Izvorând dintr-un cod etic cu valoare universală, regulile de comportare nu implică însușirea unor atitudini artificiale. Din acest considerent, este știut faptul că atitudinea civilizată nu poate comporta variații în raport de dispoziția de moment a noastră sau a oamenilor cu care avem de-a face. Cu toate acestea, criteriul sigur, după care un funcționar public își poate forma un „cod” propriu de comportare, îl constituie concepția obiectiv-dialectică, în lumina căreia trebuie să-și cristalizeze fiecare individ idealul de viață, atitudinea față de cerințele și interesele superioare ale societății.

Așadar, normele de comportare fac parte dintr-o disciplină practică, care implică un autocontrol sever și riguros.

Și în plan internațional, funcționarii publici trebuie să aibă o atitudine demnă de a nu aduce atingere imaginii și prestigiului instituției pe care o reprezintă în afara granițelor țării [A. Bogdan, A. M. Bogdan, 2009, p. 15-21]. În acest sens au fost adoptate o serie de standarde internaționale, aplicabile în unele instituții care au ca principal obiect de activitate ordinea și siguranța publică [A. Bogdan, 2009, A. M. Bogdan, p. 15-43]. De aceea, se consideră că se tinde către o *standardizare europeană* în această materie [N. Niță, 2013, p. 157]. Mai mult decât atât, se întărește convingerea, că viitorul este cel al „dezvoltării standardizării tuturor serviciilor” [N. Niță, 2013, p. 157].

Potrivit codului de conduită a funcționarilor publici, persoanele investite într-o funcție publică, care reprezintă autoritatea sau instituția publică în cadrul unor organizații internaționale, instituții de învățământ, conferințe, seminarii și alte activități cu caracter internațional, au obligația să promoveze o imagine favorabilă țării și autorității sau instituției publice pe care o reprezintă.

Același comportament trebuie să-l aibă în relațiile cu reprezentanții altor state, față de care nu au dreptul să exprime opinii personale privind aspecte naționale.

În deplasările externe, funcționarii publici sunt obligați, potrivit aceluiași cod, să aibă o conduită corespunzătoare regulilor de protocol și le este interzisă încălcarea legilor și obiceiurilor țării gazdă [A. Bogdan, 2009, p. 21-23].

Concluzii

Vizavi de toate aceste puncte de vedere exprimate în prezenta lucrare, consider că a fost atins scopul pentru care activitatea din cadrul administrației publice a avut și are în obiectiv unul dintre cele mai puternice obiective, anume acela de a organiza executarea, și a executa în concret legile și celelalte acte normative adoptate de către legiuitor. Se observă, așadar, cum puterea executivă este într-o strânsă legătură de colaborare interinstituțională cu cealaltă putere, cea legislativă, potrivit principiului separației puterilor în stat [A. Bogdan, 2009, p. 112].

De remarcat, faptul că, în toate aspectele vieții sociale și profesionale, funcționarul este ținut de un statut aparte, care impune reguli stricte de urmat și totodată cere de la acesta să aibă un comportament care să-l facă demn pentru instituția publică în care acesta funcționează.

Nu în ultimul rând, săvârșirea unui număr mare de fapte de corupție, în special de către înalții demnitari, având funcții de miniștri, de exemplu, fac din funcțiile publice un câmp foarte vulnerabil, și acest lucru a dus la scăderea încrederii cetățenilor în exercitarea actului administrativ.

Referințe

1. Bogdan, A., Bogdan, A. M., *Instituții și relații internaționale*, Editura Universitaria, Craiova, 2009.
2. Bogdan, A., *Diplomacy and Human Rights*, în *Revue des Sciences Politiques*, nr. 23/2009.
3. Djuvara, M., *Teoria generală a dreptului*, Vol. II, București, 1930.
4. Magherescu, D., *Deontologia funcției publice*, Craiova, Editura Sitech, 2005.
5. Niță, N., *Corupția endemică - cauză principală a subminării democrației în România, în vol.: „Marea criminalitate în contextul globalizării”*, Editura Universul Juridic, București, 2012.
6. Niță, N., *Managementul excelenței în instituțiile de ordine și siguranță publică*, Editura Tehnopress, Iași, 2013.
7. Popa, C., *Teoria acțiunii și logica deontică*, Forum, Științe sociale, nr. 1/1969.
8. Vedinaș, V., *Statutul funcționarului public*, București, Editura Nemira, 1998.
9. Hotărârea nr. 215/2012 privind aprobarea strategiei naționale anticorupție pe perioada 2012-2015, a Inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 202 din 27 martie 2012.
10. Hotărârea nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 620 din 2 septembrie 2010.
11. Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 525 din 2 august 2007.
12. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 365 din 29 mai 2007.
13. Ordinul nr. 3753/2015 privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 844 din 12 noiembrie 2015.