



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Instrumente Structurale
2007-2013

SISTEMELE DE ETICĂ DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN STATELE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE:

RETORICA, REALITATEA și TRASEUL REFORMEI

ALAN DOIG



Formare și dezvoltare pentru asigurarea eticii și
integrității în administrația publică, SMIS 22242



**SISTEMELE DE ETICĂ DIN
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN
STATELE MEMBRE ALE
UNIUNII EUROPENE:**

RETORICA

2000: RECOMANDAREA NR. R. (2000). 10 A COMITETULUI DE MINISTRI CĂTRE STATELE MEMBRE PRIVIND CODURILE DE CONDUITĂ PENTRU FUNCȚIONARI

Articolul 3. Scopul acestui Cod este de a specifica standardele de integritate și de conduită care trebuie respectate de către oficiali, pentru a-i ajuta să îndeplinească aceste standarde și să informeze publicul despre comportamentul la care are dreptul să se aștepte din partea funcționarilor

Articolul 4. **Respectă legile și standardele. Adoptă un comportament neutru.**

Articolul 5. **Sunt loiali față de autoritate/stat. Se comportă cinstit, sunt imparțiali și eficace. Își îndeplinesc îndatoririle în mod competent, corect și înțelegând normele ce trebuie respectate. Acționează în interesul public**

Articolul 6. **Nu acționează arbitrar. Respectă drepturile, obligațiile și interesele celorlalți**

Articolul 8. **Se folosesc de puterea de a dispune în mod legal și imparțial**

Articolul 9. **Acțiunile lor atrag încrederea cetățenilor în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea funcției publice**

Articolul 10. **Sunt răspunzători în fața superiorului imediat.**

Articolul 11. **Nu divulgă și nu se folosesc de documentele și informațiile confidențiale**

Articolul 12. **Au datoria de a raporta încălcările Codului de către ei înșiși și de alte persoane**

Articolul 13. **Respectă cerințele în situațiile de conflict de interese**

Articolul 14. **Dezvăluirea intereselor**

Articolul 15. Incompatibilitatea anumitor interese exterioare

Articolul 16. **Activitatea politică și publică**

Articolul 17. Dreptul la intimitate

Articolul 18. Cadouri

Articolul 19. **Refuzul ofertelor necorespunzătoare**

Articolul 20. Evitarea abuzului de putere

Articolul 21. **Folosirea neadecvată a funcției înalte**

Articolul 22. **Confidențialitatea informațiilor**

Articolul 23. **Folosirea adecvată și neadecvată a resurselor publice și oficiale**

Articolul 24. **Controlul integrității funcționarilor publici de rang înalt**

Articolul 25. **Răspunderea pentru subalterni**

Articolul 26. **Cerințele privind angajarea sau interesele la pensionare și după demisie**

Articolul 27. **Situația foștilor funcționari publici de rang înalt**

Articolul 28. Respectarea Codului

2007



2008: PRIVIRE GENERALĂ ASUPRA ACUIȘ-ULUI COMUNITAR REFERITOR LA MĂSURILE ANTI-CORUPȚIE ȘI MĂSURILE DE INTEGRITATE

Lista cu cele mai relevante convenții și instrumente la care trebuie să adere noile state membre, în conformitate cu Actul de Aderare.

Uniunea Europeană

Convenția din 26 iulie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO C 316 din 27 noiembrie 1995, p.49)

Protocolul din 27 septembrie 1996 la Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunității (JO C 313 din 23 octombrie 1996, p.2)

Al doilea Protocol la Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO C 221 din 19 iulie 1997 p.12)

Protocolul privind interpretarea, prin hotărârile preliminare ale Curții Comunităților Europene, a Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO C 151 din 20 mai 1997, p.2)

Convenția din 26 mai 1997 privind lupta împotriva actelor de corupție ale funcționarilor de rang înalt ai Comunităților Europene sau ale funcționarilor de rang înalt ai statelor membre ale Uniunii Europene (JO C 195 din 25 iunie 1997, p.2)

Comunicarea din 28 mai 2003 din partea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European privind o politică cuprinzătoare a UE împotriva corupției (COM (2003) 317)

Decizia Consiliului 2003/642 / JAI din 22 iulie 2003 privind aplicarea în cazul Gibraltarului a Convenției privind lupta împotriva corupției care implică funcționari de rang înalt ai Comunităților Europene sau funcționari de rang înalt ai statelor membre ale Uniunii Europene (JO L 226 din 10 septembrie 2003, p europene. 27)

Decizia-cadru a Consiliului 2003/568 / JAI din 22 iulie 2003 privind combaterea corupției în sectorul privat (JO L 192 din 31 iulie 2003 p 54)

Lista cu cele mai relevante acorduri internaționale, convenții și protocoale la care trebuie să adere noile state membre în mod indirect.

Consiliul Europei

Convențiile Consiliului Europei

Convenția de drept penal privind corupția, deschisă spre semnare pe 27 ianuarie 1999

Convenția de drept civil privind corupția, deschisă spre semnare pe 4 noiembrie 1999

Pe această listă se poate adăuga: Protocolul suplimentar la Convenția de drept penal privind corupția, 15 mai 2003

Comitetul de Miniștri

Recomandarea Nr. R(2003)4 privind regulile comune de combatere a corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, 8 aprilie 2003

Recomandarea Nr. R(2000)10 privind codurile de conduită ale funcționarilor de rang înalt, 11 mai 2000

Hotărârea (97)24 privind cele 20 de principii directe pentru combaterea corupției, 6 noiembrie 1997

Hotărârea (98)7 privind statutul Grupului de State în combaterea corupției (GRECO), 5 mai 1998

Hotărârea (99)5 privind fondarea Grupului de State pentru combaterea corupției (GRECO), 1 mai 1999

Națiunile Unite

Convenția ONU privind combaterea crimei organizate transnaționale, 15 noiembrie 2000

Convenția ONU privind combaterea corupției, 31 octombrie 2003

Pe această listă se poate adăuga: Codul internațional de conduită al funcționarilor de rang înalt, 12 decembrie 1996 (Hotărârea 51/59)

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

Convenția privind combaterea luării de mită de către funcționarii străini de rang înalt în tranzacțiile internaționale de afaceri, din 17 decembrie 1997

Pe această listă se poate adăuga: Recomandarea privind liniile directe pentru gestionarea conflictelor de interese în funcția publică, iunie 2003

2008: SONDAJUL alcătuit de TIMO MOILANEN privind AȘTEPTĂRILE OFICIALE PRIVIND ETICA: PROMOVAREA STANDARDELOR ÎN STATELE MEMBRE

	A	B	C	D	E
Austria	1	1	1	2	3
Belgium	3	3	3	3	3
Cyprus	1	3	3	3	2
Czech Republic	1	2	2	2	3
Denmark	3	3	3	3	3
Estonia	3	2	2	3	3
Finland	2	2	2	2	3
France	3	1	1	3	2
Germany	1	1	1	1	1
Greece	1	2	1	3	2
Hungary	1	1	1	2	3
Ireland	1	2	1	2	1
Italy	1	1	2	2	2
Latvia	2	2	2	2	3
Lithuania	1	1	2	1	3
Luxembourg	1	1	3	3	3
Malta	1	2	1	1	2
the Netherlands	2	2	2	2	2
Poland	1	1	2	3	2
Portugal	1	2	2	1	3
Slovakia	3	2	2	2	3
Slovenia	1	2	2	2	2
Spain	2	1	2	1	
Sweden	3	2	3	3	3
United Kingdom	1	2	1	1	2
European Commission	1	1	1	1	1
Bulgaria	1		2	3	
Romania	2	2	2	1	1

A = calitățile de lider: există o componentă anume în programele de formare pentru manageri pentru a promova standardele de etică (de ex. prin accentuarea faptului că liderul dă exemplu și este răspunzător și pentru felul în care acționează personalul)

B = formare: programe de formare privind valorile funcției publice și problemele de etică (de ex. comportamentul de trebuie adoptat într-un conflict de interese etc.)

C = comunicare: organizațiile sunbliniază faptul că integritatea este partea integrantă a funcției publice (de ex. organizația are anumite valori, standarde și regulamente clare, comunicate în mod eficiente)

D = recrutare: la recrutare sunt luate în considerare în mod sistematic valorile și standardele (de ex. se testează cunoștințele candidaților despre etică și integritate și se folosesc dilemele etice în evaluare)

E = mobilitate: există o politică a mobilității (de ex. folosirea rotației posturilor pentru a preveni actele de corupție, pentru a controla eventualele conflicte de interese în diferite situații)

1	= generic process for all
2	= agency-specific models
3	= ethical aspects are not systematically taken into account

1= proces general pentru toți
 2= modele specifice instituțiilor
 3= aspectele legate de etică sunt trecute cu vederea în mod sistematic

2008: SONDAJUL alcătuit de TIMO MOILANEN privind AȘTEPTĂRILE OFICIALE PRIVIND ETICA: APLICAREA STANDARDELOR ÎN STATELE MEMBRE

	A	B	C	D	E	F	G
Austria	1	1	1	1	1	1	1
Belgium	1	1	3	3	3	3	3
Cyprus	1	1	2	3	3	3	3
Czech Republic	1	1	1	1	3	3	3
Denmark	1	1	1	1	3	1	3
Estonia	1	1	1	1		2	3
Finland	1	1	1	1	3	3	3
France	1	1	1	3	1	1	3
Germany	1	1	1	3	1	3	3
Greece	1	1	1	2	1	3	3
Hungary	1	1	3	3	2	2	3
Ireland	1	1	3	1	1	3	3
Italy	1	2	2	2	3	3	3
Latvia	1	2	2	3	3	1	3
Lithuania	1	1	1	1	1	1	1
Luxembourg	1	1	3	3	3	3	3
Malta	1	1	1	1	1	3	1
the Netherlands	1	1	1	1	2	1	1
Poland	1	1	2	1	2	3	3
Portugal	1	1	3	3	1	3	3
Slovakia	1	1	1	2	3	3	3
Slovenia	1	1	1	3	3	3	3
Spain	1	1	1	1	1	3	1
Sweden	1	1	1	1	3	1	3
United Kingdom	1	1	1	1	1	1	1
European Commission	1	1	1	1	1	1	3
Bulgaria				1	3	2	3
Romania	1	1	1		2	1	3
<i>mean</i>	1,00	1,07	1,52	1,78	2,04	2,18	2,57

A = mecanisme disciplinare
(avertizare, concediere)

B = sancțiuni juridice (de ex.
măsurile punitive din codul penal)

C = proceduri de raportare oficială
(de ex. ce se raportează, cui etc)

D = proceduri de raportare
neoficială (de ex. parte din
discuțiile despre dezvoltare)

E = alte organisme (de ex.
Comitetul pentru standardele vieții
publice)

F = protejarea raportorilor de
integritate

G = consultant pentru integritate și
confidențialitate

1	= is actually in use
2	= is formally in use
3	= is not in use
	= not known

1= se folosește în practică

2= se folosește în mod oficial

3 = nu se folosește

nu este cunoscut

În **ansamblu, legislația** României s-a adaptat într-un grad semnificativ la **standardele UE și la bunele practici internaționale... Rămâne o diferență vizibilă între calitatea legilor „din cărți” și aplicarea practică (eficacitatea)** acestor legi într-o serie de sectoare

CE: Bruxelles, 3.2.2014 COM (2014) 38 final. ANEXA ROMÂNIEI la Raportul UE privind combaterea **corupției atât la nivelul inferior, cât și superior al ierarhiei, rămâne o problemă sistemică în România. Deși în ultimii ani s-au adoptat unele reforme anticorupție, rezultatul acestora s-a dovedit a fi instabil și efemer.**

În această evaluare a sistemului național de integritate (SIN) se constată că instituția cea mai afectată de corupție, precum și pilonul cel mai puțin independent, este sectorul public. Resursele și independența sa sunt decise pentru asigurarea propriei integrități și, atât în legislație cât și în practică, constatându-se că este cauza unei mari vulnerabilități a întregului sistem.

Strategia Națională anti-corupție

2012-15

Codul penal

1999 Legea funcției publice

1996 Legea declarării averii

2000 Legea corupției

2001 Legea privind dreptul la informare (FOI)

2003 Legea transparenței

2004 Legea privind raportorii de integritate

2006 Punerea în aplicare a Codului de conduită

2009 Carta cetățenilor

Direcția Națională Anticorupție

Instituția națională pentru funcționarii publici

Agenția Națională de Integritate

**AȘADAR, DE CE RETORICA
NU CORESPUNDE
REALITĂȚII...**

**SISTEMELE DE ETICĂ DIN
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN
STATELE MEMBRE
ALE UNIUNII EUROPENE:**

ÎNȚELEGEREA REALITĂȚII



SAU



SAU



SAU

	RETORICA: răspândirea corupției	REALITATEA: manifestarea în realitate a corupției
ROMÂNIA	93%	57%
GERMANIA	50%	6%
UK	61%	10%

**SISTEMELE DE ETICĂ DIN
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN
STATELE MEMBRE
ALE UNIUNII EUROPENE:**

**TRASAREA UNUI DRUM AL
REFORMEI**

UE și ETICA ÎN VIAȚA PUBLICĂ - SE ÎNTREVEDE CAPĂTUL CALATORIEI?

2004 O administrație publică trebuie să fie competentă și imparțială pentru a-și îndeplini corespunzător atribuțiile; cetățenii trebuie să aibă încredere în felul în care autoritățile își îndeplinesc îndatoririle, în conformitate cu statul de drept și cadrele democratice, într-un mod deschis și imparțial. Integritatea este o tendință formată din incoruptibilitate, fiabilitate, imparțialitate, obiectivitate și dreptate. Sensul atribuit „integrității” este direct legat de standardele și valorile general acceptate în societate, precum și de principiile constituționale democratice.

UE și ETICA ÎN VIAȚA PUBLICĂ - NU E BUNĂ DIRECȚIA, NU SUNT BUNE VEHICULELE?

2008 Tendința actuală în multe state membre pare să încline spre reglementarea unui număr tot mai mare de aspecte. În prezent, acesta este cazul în special în noile state membre. Cu toate acestea, așa cum arată acest studiu, dacă există norme prea multe și prea restrictive, acestea pot deveni contraproductive. O altă provocare este implementarea și executarea normelor în practică [DEMMKE et al 2007]

2011 Politicile de etică de multe ori au o logică destul de simplă: cu cât se controlează mai mult viața publică și mass-media, cu atât se descoperă mai multe scandăluri politice și conflicte de interese, cu atât eșecurile se pun pe seama unui control insuficient, unei monitorizări insuficiente și unei legislații necuprinzătoare. În majoritatea cazurilor, solicitarea de noi norme și standarde este o reacție simplă la o provocare complexă. Prin urmare, acum mai mult decât oricând există mai multe reguli, proceduri și proceduri de monitorizare [DEMMKE & Moilanen 2012].

AȘADAR, SE PUN O SERIE DE ÎNTREBĂRI PENTRU DRUMUL REFORMEI ETICII

De ce – **avem nevoie de norme de etică pentru viața publică?**

Ce – **este etica în viața publică?**

Unde – **se diferențiază etica de infraționalitate?**

Ce – **funcționează și ce nu?**

Prioritate – ce este important?

Ordine – de unde începem?

Efecte – ce aduce valoare?

Durată – cât durează?

Ce - **este diferența dintre cultura privată și moralitatea vieții publice?**

Care – **sunt zonele cele mai vulnerabile din politică și administrație publică privind comportamentul ne-etic?**

De ce – sunt importante aceste zone vulnerabile?

Este – **etica din viața publică o problemă distinctă față de funcția publică și putem îndepărta comportamentul ne-etic?**

Cum – **recompensăm comportamentul etic în loc să pedepsim comportamentul ne-etic și cum sprijinim angajații cu un comportament etic în loc să-i pedepsim pe cei cu un comportament ne-etic?**

Unde- **este problema, în funcția în sine sau la cel care deține funcția?**

Unde – **trebuie făcute modificări într-o organizație pentru a o apăra împotriva încălcării normelor de etică?**

IDENTIFICAREA COMPONENTELOR PARADIGMEI UNEI ABORDĂRI EFICACE A ETICII ÎN VIAȚA PUBLICĂ: ALEGEREA OBIECTIVELOR ȘI PROCESULOR PENTRU DRUMUL REFORMEI

Integrarea unei etici a vieții publice și unei culturi a funcției publice presupune îndepărtarea de „poteca întunecoasă” dintr-un mediu de control cu strategii clasice de monitorizare, control și pedeapsă în care se modelează în mod convingător motive și valori, și apropierea de „lumișorul” unui cadru etic de guvernare cu îndeplinirea voluntară și asumată a așteptărilor și procedurilor organizației.

O strategie de gestionare a integrității sau a eticii în viața publică trebuie să se bazeze pe o strategie etică, ce reflectă o abordare bazată pe risc a principalelor tipuri de comportament lipsit de etică și rezolvarea situației create de acesta prin dividendul democratic, factorii de inhibare/de facilitare, rolurile și interacțiunea tuturor instituțiilor relevante și participarea cetățenilor, capacitatea existentă de organizare și nivelurile actuale ale competențelor angajaților.

Trebuie să se bazeze pe: condițiile cadru, mediul ce permite facilitarea, cultura socială care primează.

Trebuie să reflecte: prioritățile, ordinea, durata, analizele inter pares și rolul intermediarilor:

- **asigurarea INTEGRITĂȚII în ORGANIZAȚII**
- **ÎNDEPĂRTARE / LEGILE PRIVIND ÎNCETAREA DE FUNCȚIONARE A INSTITUȚIILOR / analize cu rol de reglementare**
- **REFORME DE ETICĂ BAZATE PE ANALIZA DE RISC**
- **RECALIBRAREA furnizării de servicii**
- **AUDIT pentru FUNCȚIA PUBLICĂ**
- **INTERMEDIARI PENTRU CETĂȚENI**
- **PROMOVAREA ETICII**
- **INSTRUIRE, ÎNDRUMARE ȘI DEZVOLTARE PROFESIONALĂ CONTINUĂ (CPD)**
- **EDUCAREA CETĂȚENILOR**
- **EVALUĂRI INTER PARES, PUNCTE DE REFERINȚĂ ȘI MĂSURI DE PERFORMANȚĂ**
- **COORDONARE ORIZONTALĂ**
- **CONTROL EXTERN, AUDIT ȘI EVALUARE**

SFÂRȘIT