

CODUL EUROPEAN DE BUNĂ CONDUITĂ ADMINISTRATIVĂ ȘI FENOMENUL ADMINISTRATIV ROMÂNESC

*Nicu Alina,
Universitatea din Craiova,
Facultatea de Drept și Științe
Administrative „Nicolae Titulescu”*

Resumé

Pour vivre parmi les membres d'une certaine collectivité humaine, il est absolument nécessaire de connaître et respecter les valeurs fondamentales de celle-ci. Il est nécessaire également de respecter et d'appliquer les lignes de conduite importées par les normes juridiques réglementant les relations sociales qui se forment dans la collectivité respective pour réaliser et protéger ces valeurs.

Le peuple roumain, étant impliqué dans la procédure d'adhésion à l'Union européenne, a le devoir de connaître le droit communautaire. Le législateur roumain a la mission d'élaborer et d'adopter des lois compatibles avec les normes juridiques communautaires. L'exécutif doit agir pour que les lois soient appliquées par tous ceux qui l'exécutif vivent en Roumanie. Par conséquent, il est absolument nécessaire de réformer l'administration publique roumaine de sorte que la relation fonctionnaire public et autres agents de l'administration publique – citoyen destinataire et bénéficiaire de la décision administrative et de la prestation administrative, soit conforme aux standards de l'Union européenne.

Cet ouvrage a comme but de présenter en quelle mesure les règles écrites dans le Code européen de bonne conduite administrative peuvent être un modèle pour le législateur roumain.

Même si le Code européen de bonne conduite administrative est un document rédigé pour établir les principes généraux à observer dans les relations entre les institutions communautaires européennes et le public, nous considérons qu'il y a plusieurs raisons pour considérer ce Code comme un modèle digne d'être suivi dans l'activité du législateur roumain. Parmi ces raisons, se trouve la performance d'établir le contenu de la base légale

pour la bonne conduite administrative utilisant seulement vingt-sept articles dans lesquels on précise les principes généraux pour ce domaine d'activité sociale. Donc, le caractère concis et pourtant explicite du texte est un modèle pour une loi roumaine concernant la bonne conduite administrative ou pour un chapitre du Code administratif, chapitre ayant comme sujet la bonne conduite administrative.

Une autre raison est celle que des principes comme „légitimité”, „absence de discrimination”, „la proportionnalité”, „absence d'abus de pouvoir”, „impartialité et indépendance”, „objectivité”, „équité”, „confiance légitime, cohérence et conseil” et „courtoisie” doivent être présents parmi les principes fondamentaux de l'administration publique, quel que soit le pays dont il s'agit.

A trăi într-o colectivitate dată presupune cunoașterea și respectarea valorilor fundamentale ale acesteia. Este deasemenea necesară respectarea și aplicarea regulilor de conduită impuse prin normele juridice care disciplinează conduita umană în cadrul relațiilor sociale care se formează în colectivitatea respectivă pentru a realiza și a proteja aceste valori.

Poporul român fiind implicat în procedura de aderare la Uniunea europeană are datoria de a cunoaște dreptul comunitar. Legiuitorul român are misiunea de a elabora și adopta legi compatibile cu normele juridice comunitare. Executivul trebuie să acționeze pentru ca legile să fie aplicate de toate persoanele care locuiesc în România sau sunt în trecere prin țara noastră. În consecință, este absolut necesară reformarea administrației publice¹ românești într-o manieră care să permită ca relația funcționar public și alți agenți ai administrației publice – cetățean destinatar și beneficiar al deciziei administrative și al prestației administrative să fie conformă standardelor din Uniunea Europeană.

Ne propunem să analizăm în ce măsură regulile cuprinse în Codul european de bună conduită administrativă pot fi model pentru legiuitorul român.

Elementele care definesc buna conduită administrativă fac parte din conținutul conceptului fenomen administrativ întrucât calitatea deciziei și prestației administrative depinde de conduita personalului din administrația publică. În ceea ce privește definirea acestui concept în literatura juridică s-a exprimat opinia că fenomenul administrativ reprezintă

¹ Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ*, Editura Themis, Craiova, 2002, p.44.

„Administrația publică” este o expresie care are două sensuri. Primul sens este acela de activitate desfășurată pentru a crea condițiile materiale necesare pentru ca oamenii să cunoască și să aplice legile și, dacă este necesar, activitatea de a aplica forța de constrângere a colectivității împotriva acelor care au un comportament contrar celui dispus prin lege, aceste tipuri de activități fiind desfășurate în litera și spiritul legii. Al doilea sens este acela de structuri care desfășoară activitatea numită administrație publică.

„manifestarea exterioară a esenței administrației publice”² sau, altfel spus, „ansamblul acțiunilor (actelor și faptelor) întreprinse de instituții publice (de autoritate sau de prestări de servicii) potrivit unor norme de drept care reglementează relațiile sociale ce iau naștere în procesul de transformare a deciziilor politice în realități obiective”³.

Analizându-se legislația românească în domeniul drept administrativ se găsesc următoarele acte normative:

1. Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările la zi⁴;
2. Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici⁵;
3. Legea nr.477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice⁶;
4. Legea nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali⁷;
5. Legea nr.452/2004 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public⁸;
6. Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției⁹.

Toate aceste acte normative reglementează anumite aspecte referitoare la conduita personalului din administrația publică. Astfel, Titlul IV, din Cartea I a Legii nr.161/2003 „reglementează conflictul de interese și regimul incompatibilităților ce pot interveni în exercitarea demnităților și funcționarilor publici”¹⁰, subliniindu-se că „principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice sunt: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public”¹¹. În total 49 de articole, împărțite pe șapte capitole, reglementează acest domeniu.

² Alina Livia Nicu, „Fenomenul administrativ în spațiul european – prezent și perspectivă”, Editura Universitaria, Craiova, 2006, p.6.

³ Ioan Alexandru, „Fenomenul administrativ în spațiul administrativ european”, în volumul *Administrația publică în spațiul european – prezent și perspectivă*, Editura Universitaria, Craiova, 2006, p. 6.

⁴ Legea nr.188/1999 a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 251/22.03.2004 ulterior a fost modificată prin: Legea nr.344/2004, O.U.G. nr.92/2004, legea nr.511/2004, Legea nr.512/2004, Legea nr.76/2005, O.U.G.nr.39/2005.

⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 157/23 februarie 2004.

⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1105/26 noiembrie 2004.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 912/7 octombrie 2004.

⁸ O.U.G. nr.56 din 25 iunie 2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 590/1 iulie 2004, iar Legea nr. 452/2004 în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1034/9 septembrie 2004.

⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României nr.279/21.IV.2003.

¹⁰ Art.68, Legea nr.161/2003.

¹¹ Art.71, Legea nr.161/2003.

Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările la zi, are rolul de a reglementa „regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală și locală, denumite (...) raporturi de serviciu”¹², despre scopul legii precizându-se chiar în textul legii că „îl constituie asigurarea, în conformitate cu dispozițiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală”¹³. Se precizează, de asemenea, că principiile care stau la baza exercitării funcției publice sunt¹⁴: legalitate, imparțialitate și obiectivitate, transparență, eficiență și eficacitate, responsabilitate în conformitate cu prevederile legale, orientare către cetățean, stabilitate în exercitarea funcției publice și subordonare ierarhică.

Legea nr.7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici în 27 de articole „reglementează normele de conduită profesională pentru funcționarii publici”¹⁵, cu scopul de a se asigura „creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public”, precum și „eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică” prin: „reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și al funcționarilor publici”, prin informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice” și prin „crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte”¹⁶. Legiuitorul român a considerat necesar a reglementa nouă principii ca „principii generale” care „gvernează conduita profesională a funcționarilor publici”¹⁷. Acestea sunt: 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.

Legea nr.477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice „reglementează normele de conduită profesională a

¹² Art.1, alin.4), Legea nr.188/1999, republicată.

¹³ Art.1, alin.4), Legea nr.188/1999, republicată.

¹⁴ Art.3, Legea nr.188/1999 republicată.

¹⁵ Art.1, Legea nr.7/2004

¹⁶ Art.2, Legea nr.7/2004

¹⁷ Art.3, Legea nr.7/2004

personalului contractual”¹⁸, „cu excepția persoanelor alese sau numite politic”, obiectivele urmărite de legiuitor prin acest act normativ fiind¹⁹: „reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției publice și al personalului contractual”, „informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea personalului contractual în exercitarea funcției publice” și „crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și personalul contractual din administrația publică, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte”.

S-a apreciat de către legislativ că principiile care trebuie să guverneze conduita profesională a personalului contractual sunt următoarele²⁰: prioritatea interesului public, asigurarea egalității de tratament al cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalismul, imparțialitatea și nediscriminarea, integritatea morală, libertatea gândirii și a exprimării, cinstea și corectitudinea, deschiderea și transparența.

Codul european de bună conduită administrativă a fost elaborat pornind de la ideea deputatului european Roy Perry, idee afirmată în anul 1998. La 6 septembrie 2001, Parlamentul european a adoptat o rezoluție referitoare la un Cod de bună conduită administrativă pe care să îl respecte personalul din instituțiile comunitare, în scopul întăririi relațiilor între Uniunea Europeană și cetățenii săi²¹. Se remarcă redactarea clară, scurtă și concisă a regulilor din acest Cod. După ce în articolele 1 și 2 se precizează câmpul de acțiune al reglementării, se trece la prezentarea principiilor bunei conduite administrative într-o manieră directă, dându-se fiecărui articol titlul principiului reglementat, reglementarea în sine conținând cel mult patru aliniate.

Principiile consacrate prin Codul bunei conduite administrative sunt: legalitatea, nediscriminarea, proporționalitatea, lipsa abuzului de putere, imparțialitate și independență, obiectivitate, încredere legitimă, coerență și consiliere, echitate, curtoazie²². Din punct de vedere procedural, în Codul european de bună conduită administrativă sunt înscrise prevederi cu privire la intervalul de timp în care autorul unei cereri sau sesizări trebuie informat despre primirea mesajului său, cu privire la obligația de a se transmite corespondența serviciului competent a o soluționa, cu privire la obligația de a fi ascultat cetățeanul și de a-i fi analizate observațiile atunci când prin decizia administrativă sunt determinate consecințe care îi

¹⁸ Art.1, Legea nr.477/2004

¹⁹ Art.2, Legea nr.477/2004

²⁰ Art.3, Legea nr.477/2004

²¹ Mediatorul European, *Codul european de bună conduită administrativă*, Introducere realizată de Mediatorul European Jacob Söderman, Internet, www.

²² Art.3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 din *Codul european de bună conduită administrativă*.

afectează acestuia drepturile sau interesele legitime și obligația de a se motiva deciziile care aduc atingere drepturilor sau intereselor legale ale unei persoane fizice sau unei persoane juridice de drept privat și de a se preciza căile de contestație.

Din cele prezentate rezultă clar influența reglementării comunitare asupra dreptului administrativ românesc. Legea nr.7/2004 și Legea nr.477/2004 încearcă să respecte și forma cuprinzând câte 27 de articole.

Apreciem că la acest moment în dreptul administrativ românesc există prea multe reglementări separate care nu aduc un plus de calitate practicii administrative. De exemplu, Legea nr.7/2004 și Legea nr.477/2004 puteau fi reunite într-o singură lege denumită: Lege privind buna conduită administrativă, urmând ca în articolul 1) să se precizeze categoriile de personal cărora le este aplicabilă reglementarea.

Apreciem că soluția optimă este adoptarea Codului administrativ în care un capitol să fie dedicat bunei conduite administrative. De asemenea, în concordanță cu punctul de vedere²³ că în definirea fenomenului administrativ trebuie făcută referire la actele și faptele întreprinse de instituții publice de autoritate sau de prestări servicii și în conformitate cu opiniile exprimate încă din anul 2003²⁴ apreciem că sintagma „autorități și instituții publice” este un pleonasm juridic pe care legiuitorul trebuie să îl elimine din actele normative. Astfel, apreciem că²⁵ instituția publică trebuie să fie alcătuirea socială având rolul de instrument în activitatea de satisfacere a cerințelor de interes general ale colectivității, așa cum îngemănarea substantivului instituție cu adjectivul public sugerează. Ea trebuie percepută, prin rapoarte la dreptul administrativ, ca fiind acea construcție specifică, fără de care administrația publică nu poate exista și care își găsește reglementarea într-un drept specific – dreptul administrativ – în completarea căruia pot acționa și norme din alte domenii ale dreptului. Acest concept, considerăm că, are aplicabilitate nu numai pentru administrația publică. El este utilizabil oriunde intervine o cerință de interes general a colectivității. Astfel, o cerință dată se realizează prin desfășurarea unei activități de către personalul unei instituții publice²⁶, instituție care poate fi de autoritate sau de prestări de servicii.

²³ Vezi nota de subsol nr.3

²⁴ Alina Livia Nicu, *Instituția publică în dreptul administrativ*, Editura Universitaria, Craiova, 2003.

²⁵ Idem, p. 162 și 163.

²⁶ Alina Livia Nicu, op.cit., p.168 și respectiv p.164.

„Instituția publică este colectivitatea umană constituită pe baza și în executarea legii, înzestrată cu mijloace materiale și financiare potrivit legii, cu personalitate juridică și competența legală necesară pentru a putea acționa în vederea organizării executării, executării efective și garantării executării legii, colectivitatea respectivă fiind integrată în unul dintre sistemele prin care se realizează serviciul public legislativ, serviciul public judiciar sau serviciile publice administrative cu scopul ca, prin aplicarea legii, să se obțină satisfacerea nevoilor de interes public”.

Utilizarea acestui concept ar simplifica legislația românească și ar permite elaborarea și adoptarea unui Cod administrativ și unui Cod de procedură administrativă în care reglementările să fie mai clare și mai concise, rezultând o definiție mai corectă a fenomenului administrativ românesc și mai potrivită realității socio-istorice din România.

Bibliografie

- [1] Ioan Alexandru, „*Fenomenul administrativ în spațiul administrativ european*”, în volumul *Administrația publică în spațiul european – prezent și perspectivă*, Editura Universitaria, Craiova, 2006
- [2] Iulian Nedelcu, Alina Livia Nicu, *Drept administrativ*, Editura Themis, Craiova, 2002
- [3] Mediatorul European, *Codul european de bună conduită administrativă*, Office des publications officielles des communautés européennes L-2985 Luxembourg, 2005
- [4] Alina Livia Nicu, *Instituția publică în dreptul administrativ*, Editura Universitaria, Craiova, 2003

Conceptul de autoritate apreciem că este corelat cu cel de competență. Autoritatea este dreptul, împuternicirea de a comanda, de a da dispoziții sau de a impune cuiva ascultare (Dicționarul explicativ al limbii române, Editura Univers enciclopedic, București, 1998, p.75). În consecință, autoritatea rezultă din competența instituției publice. Ea este o caracteristică a acesteia datorită căreia își poate îndeplini menirea și se regăsește în atribuțiile fiecărui demnitar sau funcționar public și în condiția investiției legale a acestor categorii de personal. Desigur, acesta este sensul funcțional al cuvântului autoritate. În ceea ce privește înțelesul organizatoric, autoritatea poate fi percepută ca acel element structural – unipersonal sau colegial – din instituția publică înzestrat cu atribuțiile decizionale și cu dreptul de comandă, cu privire la respectarea și executarea deciziilor. Indiferent că se ia în considerare sensul funcțional sau sensul organizatoric al cuvântului cu cel de instituție publică, acesta din urmă cuprinzându-l”.