

În luna februarie 2011, am propus Primarului general al municipiului București, Sorin Oprescu, realizarea, în beneficiul Primăriei, contra cost („cel mult 5.000 de euro echivalent în lei pentru fiecare Ghid”), a două Ghiduri – unul pentru activitatea funcționarilor publici din instituție iar altul pentru activitatea Primarului general, Viceprimarilor și aparatului de specialitate.

Oferta mea scrisă a fost înregistrată la cabinetul Primarului general sub nr 493 din 11.02.2011, dată care Primarul general a și acceptat această ofertă, prin rezoluție scrisă.

La 9.03.2011, am avut o întâlnire cu Directoarea executivă a Direcției implementare politici publice, Celina Rusu, care a primit dispoziție în acest sens și cu care am convenit structura celor două lucrări.

În luna aprilie, respectiv în luna mai 2011 am finalizat și predat Primăriei cele două Ghiduri. De la acest moment, atât Primarul general cât și alți reprezentanți ai Primăriei nu mi-au mai dat absolut niciun răspuns la repetatele demersurile pe care le-am făcut pentru a-mi fi plătită realizarea celor două lucrări.

Mai jos se află postat Ghidul pentru funcționarii publici din Primărie.

23.05.2014

Primăria municipiului București

TRANSPARENȚĂ, RESPONSABILITATE, INTEGRITATE

**Ghid practic
pentru funcționarii publici din
Primăria municipiului București**

Autor: Valerian Stan

Aprilie 2011

CUPRINS

Argument		pag 5
Capitolul I	Legislație și bune practici în asigurarea accesului la informațiile de interes public	pag 6
Capitolul II	Legislație și bune practici în activitatea de soluționare a petițiilor	pag 21
Capitolul III	Legislație și bune practici în activitatea de consiliere de etică	pag 35
Bibliografie		pag 62

Argument

Ghidul de față propune un set de bune practici pentru activitatea compartimentelor/ persoanelor din cadrul Primăriei municipiului București cu atribuții legale în implementarea legislației privind **accesul la informațiile de interes public**, **soluționarea petițiilor**, respectiv **consilierea de etică a funcționarilor publici**.

Transparența, integritatea și responsabilitatea constituie trei dintre principiile acceptate practic unanim ca fundamente ale „*bune guvernări*”. Ele sunt indispensabile oricărui sistem administrativ care dorește să urmeze obiective orientate spre performanța instituțiilor proprii. Acest fapt subliniază importanța capacității administrației publice, și în ultimă instanță a statului, de a-și servi cetățenii și de a administra resurse și procese pentru și în beneficiul lor.

Ideea realizării Ghidului, ca un instrument care propune funcționarilor publici din Primăria municipiului București un set de bune practici în domeniile menționate a pornit de la această premisă, că transparența, responsabilitatea și integritatea constituie, fiecare în parte și toate împreună, condiții *sine qua non* pentru ca Primăria București să-și poată îndeplini misiunea de bază, aceea de a „*soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivității locale pe care o reprezintă, treburile publice*” (art 3 din Legea administrației publice locale nr 215/2001).

Dar Primăria municipiului București își poate îndeplini rolul care îi revine prin lege și prin votul bucureștenilor numai dacă și în măsura în care personalul ei (funcționarii publici și personalul contractual) își îndeplinește la rândul său obligațiile care îi revin de asemenea prin lege și prin statutele proprii specifice. Mai concret, dacă activitatea și conduita profesională a funcționarilor publici vor fi în acord cu prevederile propriului Statut (stabilit prin Legea nr 188/1999), în sensul că două dintre „*principiile care stau la baza exercitării funcțiilor publice*” sunt chiar „**transparența**” și „**responsabilitatea**” (art 3 al Legii). Și dacă, de asemenea, „**integritatea morală**” se regăsește ca unul din „*principiile care guvernează conduita profesională*” a lor (în acord cu cerințele art 3 din Legea nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici). Principii practic identice trebuie să caracterizeze și activitatea personalului contractual din Primărie (în acest sens sunt deopotrivă prevederile Codului muncii și ale Legii nr 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice).

Pentru realizarea Ghidului de față (care valorifică inclusiv o bogată și relevantă practică judiciară) a pledat și faptul că, după aderarea la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, a fost instituit și a funcționat Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a progreselor realizate de România în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (Decizia Comisiei Europene din 13 decembrie 2006). Unul dintre obiectivele de referință (numărul 4) pe care România trebuie să-l atingă în cadrul MCV este „*adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale*”. Progresele limitate înregistrate până în prezent au făcut și fac ca și în prezent, după mai mult de patru ani de la aderarea României la UE, să nu fie îndeplinite condițiile pentru renunțarea de către Comisia Europeană la MCV în raporturile cu România. Faptul că, fără a constitui o instituție publică cu probleme speciale în domeniile monitorizate în continuare de către Comisia Europeană, Primăria București asumă un demers precum realizarea și utilizarea Ghidului de față apreciem că reprezintă o bună premisă a consolidării transparenței, integrității și responsabilității în activitatea și conduita personalului său.

Capitolul I

Legislație și bune practici în asigurarea accesului la informațiile de interes public

Reglementările-cadru în materia dreptului persoanelor de acces neîngrădit la informațiile de interes public sunt:

- Constituția României (art 31, „*Dreptul la informație*”)
- Legea nr 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu completările și modificările ulterioare
- HG nr 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr 544/2001
- Legea nr 86/2000 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998
- HG nr 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul.

De un interes egal pentru compartimentul specializat din cadrul Primăriei și pentru toate persoanele cu atribuții în implementarea legislației privind accesul la informațiile de interes public, inclusiv de mediu, sunt și **reglementările-conexe** în materie. Acestea sunt acte normative prin care se stabilesc excepții/restrângeri ale dreptului persoanelor de acces la informațiile de interes public, acte normative pe care Legea nr 544/2001 le indică utilizând norma de trimitere „*potrivit legii*”:

- Legea nr 182/2002 a informațiilor clasificate; la această Lege se face trimitere prin art 12 alin (1) lit a) și b) din Legea nr 544/2001 (în scopul organizării executării acestei Legii nr 182/2002 au fost adoptate HG nr 585/2002 pentru aprobarea Standardelor naționale de protecție a informațiilor clasificate în România, respectiv HG nr 781/2002 privind protecția informațiilor secrete de serviciu)
- Legea nr 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe (notă de trimitere prin art 12 alin (1) lit c) din Legea nr 544/2001)
- Legea nr 11/1991 privind combaterea concurenței neloiale și Legea nr 21/1996 Legea concurenței (notă de trimitere prin art 12 alin (1) lit c) din Legea nr 544/2001)
- Legea nr 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (notă de trimitere prin art 12 alin (1) lit c) din Legea nr 544/2001).

Reglementările conexe menționate sunt avute în vedere și în cuprinsul HG nr 878/2005 privind accesul publicului la informația de mediu (în principal prin excepțiile instituite de către art 12 al acestui act normativ). Dată fiind relevanța pe care o prezintă în raport cu statutul Primăriei municipiului București, de instituție/ „*structură funcțională*” a administrației publice locale, căreia îi revine de asemenea rolul „*de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivității locale pe care o reprezintă, treburile publice*”, menționăm ca

reglementare-conexă în utilizarea Ghidului de față și Legea nr 215/2001 a administrației publice locale

La nivelul Primăriei, **reglementarea proprie specifică** o constituie Regulamentul de organizare și funcționare (ROF), aprobat prin Hotărârea nr 174/2010 a Consiliului General al municipiului București (CGMB).

Principalele prevederi ale Legii nr 544/2001, relevante în raport cu obiectivele prezentului Ghid **și recomandări de bună practică**:

A) - subiectul obligației legale de asigurare a accesului la informațiile de interes public este Primăria municipiului București, ca „*structură funcțională constituită din Primarul general, Viceprimarii, Secretarul General al municipiului București și aparatul de specialitate al Primarului*”, astfel cum aceasta este definită prin art 2 al ROF, corelativ art 77 din Legea nr 215/2001; subiect al aceleiași obligații legale sunt și „serviciile publice și instituțiile publice de interes local ale municipalității, precum și regiile autonome și societățile comerciale înființate de CGMB sau la care CGMB este acționar”, astfel cum acestea sunt precizate prin art 19 litera B din ROF. Obligația serviciilor publice, a instituțiilor publice, regiilor autonome și societăților comerciale menționate de a asigura accesul persoanelor la informațiile de interes public rezultă din formularea art 2 lit a) din Legea nr 544/2001, astfel cum acesta a fost modificat și completat prin Legea nr 371/2006

B) - informația de interes public: „*orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației*” (art 2 lit b); Din formularea textului de lege rezultă că:

- toate informațiile gestionate de Primărie și entitățile menționate mai sus sunt informații publice

- aceste informații sunt atât cele care privesc activitatea Primăriei și entităților sale cât și cele care rezultă din activitățile lor

- informația publică nu depinde de suportul, forma sau de modul de exprimare. Document poate însemna orice semnifică mediu de stocare a informațiilor, cum ar fi: documentele pe suport hârtie (documentele tipărite, copii, traduceri, schițe, hărți, planșe, fotografii, desene, note etc), mediile de stocare ale calculatoarelor (suporturi optice, benzi magnetice, casete, dischete, hard-discuri diferite tipuri de memorii etc), microfilme, dispozitivele de procesare portabile (agende electronice, laptop) la care hard-diskul este folosit pentru stocarea informațiilor

<p>În cadrul secțiunii privind informațiile exceptate de la liberul acces al persoanelor vor fi făcute câteva precizări privind distincția care se impune operată între „informații” și „suportul” acestora.</p>

C) - compartimentele specializate: Prin art 4 alin (1) al Legii nr 544/2001 este stabilit că pentru asigurarea accesului oricărei persoane la informațiile de interes public autoritățile publice „*au obligația de a organiza compartimente specializate de informare și relații publice sau de a desemna persoane cu atribuții în acest domeniu*”. Alin (2) al aceluiași articol prevede că „*atribuțiile, organizarea și funcționarea compartimentelor de relații publice se stabilesc, pe baza dispozițiilor prezentei legi, prin regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice.*”

Potrivit ROF-ului Primăriei, art 149 („*Atribuții comune tuturor compartimentelor organizatorice din structura aparatului de specialitate al Primarului general*”), fiecare dintre compartimentele menționate au următoarele atribuții:

„1. *Primește, înregistrează, analizează și soluționează sesizările, petițiile și reclamațiile, respectiv orice fel de corespondență, repartizate compartimentului, inclusiv cererile înregistrate în baza Legii nr 544/2001, în termenul prevăzut de legislația în vigoare.*

2. *Transmite răspunsurile la petițiile înregistrate prin Registratura Generală la Serviciul Relații cu Cetățenii, în vederea eliberării acestora către petent.*”

Din textul citat rezultă că **Serviciul Relații cu Cetățenii reprezintă „compartimentul specializat”** organizat la nivelul Primăriei (în conformitate cu art 4 alin (1) din Legea nr 544/2001), „*pentru asigurarea accesului oricărei persoane la informațiile de interes public*”. Stabilirea prin ROF-ul Primăriei a atribuțiilor și organizării acestui compartiment este de asemenea corelativă prevederilor art 4 alin (2) din Legea nr 544/2001. Din interpretarea textului citat al ROF rezultă că cererile înregistrate pe baza Legii nr 544/2001 la Registratura Generală a Primăriei/ Serviciul Relații cu Cetățenii sunt transmise pentru soluționare compartimentelor de specialitate din structura aparatului de specialitate al Primarului general iar acestea transmit Serviciului Relații cu Cetățenii răspunsurile la cererile primite, în vederea comunicării către persoanelor care le-au formulat. Acestui Serviciu îi sunt stabilite de asemenea atribuții (art 42 pct 7 și 8 din ROF) în furnizarea, verbală, a informațiilor de interes public legate de activitatea Primăriei precum și în afișarea la Punctul de Informare și Documentare a “*informațiilor de interes public*” (din redactarea textului rezultă că este vorba despre „*informațiile publice comunicate din oficiu*” – conform art 8 alin 1 din HG nr 123/2002).

De reținut: Deși prin ROF nu a fost prevăzut, se impune ca personalul Serviciului Relații cu Cetățenii să aibă în atenție faptul că, prin lege, le revine obligația de a asigura inclusiv accesul la informațiile de mediu. Obligația reiese din dispozițiile art 3 alin (2) al HG nr 878/2005: „*Primirea cererilor de informații privind mediul și furnizarea răspunsurilor se realizează de către compartimentele specializate de informare și relații publice organizate în cadrul autorităților publice.*” În îndeplinirea acestei atribuții, personalul Serviciului Relații cu Cetățenii se impune să colaboreze cu Direcția de Mediu a Primăriei (organizată în conformitate cu art 109-114 din ROF).

De reținut: Din practica instituțiilor și autorităților publice rezultă că este neglijată în mod aproape general una dintre atribuțiile care revin compartimentelor de relații publice, aceea rezultată din dispozițiile art 25 al Legii nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, în conformitate cu care: *„Pentru informarea cetățenilor, compartimentele de relații publice din cadrul autorităților și instituțiilor publice au obligația de a asigura publicitatea și de a afișa Codul de conduită la sediul autorităților sau instituțiilor publice, într-un loc vizibil”*.

Atribuții specifice distincte cu privire la asigurarea accesului la informații de interes public sunt stabilite prin ROF **și în sarcina Serviciului Transparență Decizională** din cadrul Direcției de Asistență Tehnică și Juridică, astfel:

- *„Compartimentul de analiză a reclamațiilor administrative conform Legii nr 544/2001: Primește, înregistrează, analizează și ține evidența reclamațiilor administrative; Asigură secretariatul Comisiei pentru soluționarea reclamațiilor administrative din cadrul Primăriei”* (art 36 pct 14 și 15)

- Serviciului Transparență Decizională *„primește, prin Registratura Primăriei și pe e-mail cereri care fac obiectul Legii nr 544/2001, pe care le înregistrează, le analizează și le repartizează spre soluționare direcțiilor competente din cadrul aparatului de specialitate al Primarului General și instituțiilor publice de interes local ale municipiului București; Primește răspunsurile direcțiilor formulate către petenți și le transmite acestora; Întocmește rapoartele anuale cu privire la aplicarea Legii nr 544/2001”* (art 36 pct 11-13).

De reținut: În considerarea faptului că prin prevederile mai sus citate ale ROF (art 149 pct 1 și 2, respectiv art 36 pct 11-13) în materia accesului la informații sunt stabilite atribuții într-o anumită măsură asemănătoare pentru Serviciul Relații cu Cetățenii, respectiv pentru Serviciul Transparență Decizională, este recomandabilă ca bună practică o coordonare constantă între șefii celor două compartimente în scopul evitării suprapunerilor de atribuții și a nesoluționării unora dintre cererile de informații, din cauza unor posibile sincope rezultate din concomitența și paralelismul atribuțiilor în acest domeniu.

D) comunicarea din oficiu a informațiilor: comunicarea informațiilor de către Primărie se face fie din oficiu fie la cerere. Legea stabilește (art 5) informațiile care trebuie comunicate din oficiu; lista precizată de textul de Lege este una minimală. Ca bună practică este recomandată publicarea din oficiu și a altor informații, în special informațiile foarte des solicitate de cetățeni. Accesul la această categorie de informații va fi asigurat în mod minimal prin:

d1) - publicare. Aceasta se poate face, alternativ sau simultan:

■ prin afișare la sediul Primăriei. Aceasta trebuie realizată într-un spațiu care să permită accesul ușor al cetățenilor.

■ în Monitorul Oficial al României (în acest caz se impune avute în vedere costurile legate de publicare)

- în publicații proprii, cum ar fi buletine informative, broșuri de prezentare, broșuri speciale care să conțină buletinul informativ sau Monitorul Oficial al Primăriei

- în mijloace de informare în masă. Și această modalitate este rar uzitată de autoritățile și instituțiile publice, în consecință, și Primăria municipiului București ar trebui să aibă în vedere analiza cost-beneficiu în cheltuirea banilor publici, respectiv dacă publicarea contra cost contribuie la realizarea unui interes public.

- pe pagina de Internet a Primăriei (modalitatea cea mai recomandată atât din punct de vedere al costurilor cât și al accesului foarte operativ al publicului la informații)

d2) - consultare la sediul Primăriei, în spații special amenajate în acest scop.

Primarul general al municipiului București (pe baza referatului Direcției de Asistență Tehnică și Juridică) a emis Dispoziția nr 577/2010 privind publicarea din oficiu de către Primărie a informațiilor de interes public, reglementare ce transpune în practică, la nivelul acestei autorități publice, prevederile art 5 din Legea nr 544/2001. Informațiile prevăzute a fi publicate din oficiu sunt publicate în Buletinul informativ al Primăriei, postat pe pagina de internet a acesteia la adresa http://www.pmb.ro/institutii/primaria/disp_577_2010.pdf Soluția adoptată constituie atât o aplicare corectă a Legii nr 544/2001 cât și o bună practică în materie.

Un document care face parte din categoria informațiilor publice (conform art 5 alin (3) din Legea nr 544/2001) este Raportul periodic de activitate, cel puțin anual, al Primăriei. Raportul trebuie publicat în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a și este elaborat în conformitate cu prevederile Anexei nr 6 la HG nr 123/2002. Raportul periodic de activitate menționat nu trebuie confundat cu Raportul anual privind accesul la informațiile de interes public (art 27 din HG nr 123/2002), raport care și el trebuie inclus în categoria informațiilor din oficiu. Prin Dispoziția Primarului general nr 577/2010 privind publicarea din oficiu a informațiilor de interes public (art 4) este stabilit că Raportul anual privind accesul la informațiile de interes public este elaborat și publicat de către Direcția de Asistență Tehnică și Juridică.

De reținut: Informațiile din oficiu, chiar dacă sunt disponibile în mai multe moduri, vor fi comunicate și la cerere. Practica instanțelor de judecată a stabilit că obligația autorităților publice de a comunica din oficiu unele informații de interes public nu exclude obligația acestora de a comunica informațiile și în scris, la cererea solicitantului, conform art 6 din Legea 544/2001 (a se vedea, cu titlu de exemplu, Sentința civilă nr 577/F din 27 iunie 2002 pronunțată de Tribunalul București în dosarul nr 782/2002). În acest scop este recomandabil ca compartimentele specializate ale Primăriei să dețină la punctul de informare-documentare copii pe hârtie și în format electronic a documentelor ce conțin informațiile din oficiu, pentru a fi date celor care le solicită.

E) informații exceptate de la accesul liber al persoanelor: Cei 10 ani de implementare a Legii nr 544/2001 au evidențiat faptul că aspectele legate de informațiile exceptate de la accesul liber al persoanelor ridică în practică (inclusiv în practica instanțelor de judecată) numeroase probleme de interpretare și aplicare a legii. Le vom evidenția odată cu prezentarea principalelor prevederi ale legii, vom exemplifica cu cazuri din practica unor autorități publice și a instanțelor de judecată și, corelativ, vom recomanda bune practici pentru activitatea Primăriei.

Toate informațiile gestionate de autoritățile publice constituie informații de interes public. Însă prin Legea nr 544/2001 (art 12) sunt stabilite o serie de categorii de informații care nu pot fi comunicate liber persoanelor, unele cel puțin pentru o perioadă de timp, astfel:

e1) informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate, potrivit legii

e2) informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii

Regimul informațiilor clasificate este reglementat în România de: Legea nr 182/2002 a informațiilor clasificate; HG nr 585/2002 pentru aprobarea Standardelor naționale de protecție a informațiilor clasificate în România, respectiv HG nr 781/2002 privind protecția informațiilor secrete de serviciu.

De reținut: Informațiile care favorizează sau ascund încălcarea legii de către o autoritate/ instituție publică nu pot fi considerate ca informații clasificate și constituie informații de interes public, deci la care accesul este liber (articolul 13 din Legea nr 544/2001). De asemenea, prin articolul 24 alin (5) din Legea nr 182/2002 se interzice clasificarea ca secrete de stat a informațiilor, datelor sau documentelor în scopul ascunderii încălcărilor legii, erorilor administrative, limitării accesului la informațiile de interes public, restrângerii ilegale a exercițiului unor drepturi ale vreunei persoane sau lezării altor interese legitime.

e3) informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii

Prin activitatea lor, Primăria și entitățile aflate sub autoritatea sa intră în contact și gestionează informații de natură comercială și financiară în legătură cu agenți economici. Excepțiile de la comunicarea unor astfel de informații se fundamentează pe respectarea principiului concurenței loiale în relațiile economice. Protejarea concurenței loiale se realizează în România prin: Legea nr 11/1991 privind combaterea concurenței neloiale și Legea concurenței nr 21/1996.

e4) informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii

Dreptul la protecția datelor cu caracter personal este protejat în România în principal prin Legea nr 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date.

De reținut: Art 14 alin (1) din Legea nr 544/2001 introduce o limitare a exceptării stabilite prin art 12 lit d) dispunându-se că „*Informațiile cu privire la datele personale ale cetățeanului pot deveni informații de interes public numai în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a unei funcții publice*”. În mod concret, de exemplu, dacă o persoana privată are prin lege dreptul la protecția datelor cu caracter personal privind starea de sănătate sau cazierul său judiciar, în momentul în care respectiva persoană ocupă o funcție publică în cadrul Primăriei municipiului București, aceste informații nu mai sunt exceptate de la accesul public în condițiile în care ar fi contestată, prin presă, de exemplu, îndeplinirea de către funcționarul public în cauză a condițiilor impuse prin art 54 lit e) și h) din Legea Statutului funcționarilor publici nr 188/1999 pentru ocuparea unei funcții publice: „e) are o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice, atestată pe bază de examen medical de specialitate”; „h) nu a fost condamnată pentru săvârșirea (...) unor fapte de corupție”.

e5) informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidentiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare

Această excepție grupează două tipuri de proceduri (ancheta/ urmărirea penală și ancheta disciplinară) ale căror caracteristici sunt substanțial diferite. Informațiile din cadrul ambelor proceduri sunt exceptate de la liberul acces al cetățenilor numai dacă se referă la procedură și dacă intră în una din ipotezele de mai jos:

- pot periclita rezultatul anchetei
- dezvăluie surse confidentiale
- pun în pericol viața, integritatea corporală sau sănătatea unei persoane.

e6) informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces.

De reținut: Cu privire la informațiile exceptate de la liberul acces la informațiile de interes public, este necesar ca, în aplicarea Legii nr 544/2001, atât personalul din compartimentele specializate ale Primăriei cât și responsabilii tuturor compartimentelor organizatorice din structura aparatului de specialitate al Primarului general și ai entităților aflate sub autoritatea Primăriei să aibă în vedere aspectele specifice menționate mai

jos în cadrul acestei secțiuni (punctele e.6.1 și e.6.2).

e.6.1 o distincție necesară: „documente” și „informații”

Așa cum rezultă din întreg cuprinsul Legii nr 544/2001 (dar și al HG nr 123/2002), noțiunea de „*informație de interes public*” este într-un anumit fel distinctă de cea de „*document*”, în special în sensul în care documentul reprezintă „*suportul, forma sau modul de exprimare a informației*”, astfel cum este formulat textul Legii nr 544/2001 atunci când definește informația de interes public (art 2 lit b). Principala rațiune de ordin practic care impune să se opereze această distincție vizează soluționarea legală de către personalul cu atribuții din Primărie a cererilor de *informații publice care fac parte/ au aparența că fac parte din categoria informațiilor exceptate de la liberul acces al persoanelor* prin art 12 din Lege. În practica autorităților și instituțiilor publice, dar și a organizațiilor neguvernamentale de apărare a drepturilor omului, sunt relativ frecvente situațiile în care un număr de informații exceptate de la liberul acces se regăsesc în documente care prin natura lor nu pot fi incluse în categoria documentelor care ar trebui excluse în integralitatea lor de la accesul public. Un exemplu specific Primăriei municipiului București ar fi solicitarea pe care o persoană o adresează Primarului general pentru a i se furniza o fotocopie a raportului Comisiei de disciplină prin care s-a propus sancționarea cu diminuarea drepturilor salariale a unui funcționar public din Direcția Generală Dezvoltare și Investiții, aparținând aparatului de specialitate al Primarului general (ipotetic, sancțiunea a fost aplicată, nefiind contestată de către funcționarul public). Dat fiind că în raportul Comisiei de disciplină se făcea o referire, fără relevanță în context, și la un fapt care viza viața intimă a funcționarului public, Comisia de disciplină ar putea să considere că cererea nu poate fi soluționată favorabil – pe motiv că faptul menționat în raport constituie o „*informație cu privire la datele personale*” ale funcționarului public (dar și pentru că raportul conține „*informații privind procedura în timpul anchetei disciplinare*”). O astfel de soluție ar fi greșită – iar, dată fiind practica judiciară din anii de după intrarea în vigoare a Legii nr 544/2001, probabilitatea ca persoana nemulțumită de refuzul soluționării cererii ei să obțină obligarea în instanță a Primăriei la comunicarea informației, foarte mare. Pe de o parte, raportul menționat nu poate fi considerat exceptat de la liberul acces sub motiv că ar conține „*informații privind procedura în timpul anchetei disciplinare*” deoarece acest fapt nu „*periclitează rezultatul anchetei*” (așa cum prevede art 12 lit e), ancheta Comisiei de disciplină fiind deja încheiată la data primirii cererii. Pe de altă parte, faptul că în cuprinsul unui întreg document (raport) există o singură referire (de o frază sau două) la un fapt care constituie „*informație cu privire la datele personale*”, nu justifică refuzul accesului petentului la toate celelalte informații din întreg documentul respectiv, toate fiind „*informații de interes public*”, în sensul că toate constituie, în înțelesul legii, informații „*care privesc activitățile sau rezultă din activitățile Primăriei*”. În situații de acest gen, soluția recomandată cu titlu de bună practică este anonimizarea/radierea informațiilor exceptate legal de la liberul acces și furnizarea celorlalte informații prin comunicarea documentului în forma astfel rezultată. Această soluție, de natură să acopere o lacună a Legii sub acest aspect, este în acord

atât cu spiritul normelor constituționale și legale în materie dar și cu principiul de drept în conformitate cu care legea trebuie interpretată în sensul aplicării, iar nu în sensul înlăturării aplicării ei („*actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*”). Practica recomandată este de asemenea în acord cu una din normele fundamentale (Principiul 13) a „*Principiilor de la Johannesburg*”¹: „*În toate legile și deciziile privitoare la dreptul de a obține informații, va prima interesul public în cunoașterea informațiilor*”.

e.6.2 informațiile privind veniturile funcționarilor publici

Cei zece ani de implementare a Legii accesului la informații au relevat inclusiv o practică neunitară a instituțiilor publice deținătoare de informații, iar uneori chiar și a instanțelor de judecată, cu privire la veniturile/ salariile persoanelor ocupând funcții publice. În opinia noastră, aceste informații nu pot fi considerate ca făcând parte din categoria informațiilor care „se exceptează de la accesul liber al cetățenilor” (art 12 al Legii nr 544/2001). Ele nu sunt, așa cum uneori s-a susținut, „*informații cu privire la datele personale, potrivit legii*”, astfel cum acestea sunt exceptate de la liberul acces la informații prin art 12 lit d) din Legea amintită. Acest fapt rezultă inclusiv din interpretarea legii speciale în materia protecției datelor cu caracter personal – Legea nr 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal. Astfel, din chiar primul articol al actului normativ, rezultă că scopul Legii îl reprezintă „*garantarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului la viața intimă, familială și privată, cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal*”. Or este și sub acest aspect evident că salariile și celelalte venituri – încasate din „*resurse financiare publice*” – nu pot fi considerate informații ținând de „*dreptul la viața intimă, familială și privată*”. Cu titlu de exemplu, în sensul acesta a decis și Curtea de Apel București – Secția de contencios administrativ, la data de 28 noiembrie 2002 (Decizia civilă nr 589), în soluționarea recursului formulat de Administrația Prezidențială împotriva unei sentințe civile a Tribunalul București în cauza Valerian Stan c Administrației Prezidențiale (Sentința civilă nr 578/F din 27 iunie 2002 în dosarul nr 825/CA/2002 al Tribunalului București – Secția a V-a civilă și de contencios administrativ). O soluție contrară a fost dată în Dosarul nr 636/CA/2006 al Curții de Apel Timișoara – Secția comercială și de contencios administrativ, apreciindu-se – în mod vădit netemeinic, în opinia noastră – că salariile procurorilor de la parchetul de pe lângă una dintre instanțele judecătorești din Timișoara ar constitui informații confidențiale/ intrând în sfera interesului privat al persoanei, în raport cu dispozițiile art 158 din Codul muncii. Considerarea informațiilor privind salariile/ veniturile persoanelor ocupând funcții publice ca fiind de interes public și accesibile liber persoanelor este, în opinia noastră, în acord și cu normele

¹ Principiile de la Johannesburg au fost adoptate în 1995 de către un grup de experți în drept internațional, securitate națională și drepturile omului din inițiativa Organizației Articolul 19 (organizație internațională de drepturile omului care apără și promovează libertatea de exprimare și informare în întreaga lume). În 2002, documentul a fost adoptat și de către Colocviul mondial al judecătorilor.

cuprinse în Convenția europeană a drepturilor omului în materia protecției „dreptului la viață privată și de familie”, norme potrivit cărora (art 8 paragr 2) „Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora”. În susținerea caracterului de informații accesibile public al salariilor/ veniturilor persoanelor care ocupă poziții publice se află și prevederile cuprinse în recent adoptata Lege nr 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, în conformitate cu care declarațiile de avere ale persoanelor menționate sunt accesibile public prin „afișarea pe pagina de internet a instituției” (art 6 alin 1 lit e).

De reținut: În considerarea celor de mai sus, recomandăm ca bună practică la nivelul Primăriei municipiului București ca informațiile privind salariile/ veniturile personalului Primăriei și a entităților aflate sub autoritatea acesteia să fie considerate informații de interes public, neexceptate de la liberul acces la informații.

F) solicitarea de acces la informații de interes public

Potrivit HG nr 123/2002 (art 20 alin 2), solicitarea de informații de interes public este acțiunea verbală sau scrisă (pe suport de hârtie sau în format electronic) prin care o persoană (fizică sau juridică, română ori străină) poate cere informații considerate ca fiind de interes public. O practică întâlnită mai frecvent în primii ani de implementare a Legii nr 544/2001, este aceea prin care reprezentanții unor autorități și instituții publice chestionează persoanele care formulează solicitări de acces la informații cu privire la motivul pentru care cer anumite informații. O asemenea practică este contrară legii, persoanele care adresează asemenea cereri nefiind obligate prin lege (Legea nr 544/2001 și HG nr 544/2001) să-și motiveze cererile, ele având astfel dreptul să solicite furnizarea de informații de interes public și din simplă curiozitate. Spre deosebire de cele două acte normative, reglementarea specială în materia accesului la informațiile de mediu (HG nr 878/2005) cuprinde o prevedere expresă în sensul că furnizarea informațiilor se face fără a fi nevoie ca solicitarea să fie motivată: „Autoritățile publice sunt obligate să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia, informația privind mediul deținută de sau pentru ele, fără justificarea scopului în care această informație a fost cerută” (art 3 alin 3).

Anexa nr 1 la HG 123/2002 prezintă „modelul” cererii de solicitare a informațiilor de interes public.

De reținut: Nerespectarea de către petenți a „condițiilor de formă”

rezultate din „modelul” cererii de informații nu justifică refuzul comunicării informațiilor. Din redactarea art 14 al HG nr 123/2002 rezultă că respectarea „modelului” recomandat nu constituie o condiție a validității cererii, ci că formularul menționat a fost stabilit „pentru a facilita redactarea solicitării” de către petenți.

G) termene de soluționare a cererilor

Legea nr 544/2001 (art 7 alin 1 și 2) prevede termene de comunicare de 5 zile, 10 zile, respectiv de 30 de zile, astfel:

- în termen de 5 zile de la primirea cererii se comunică în scris refuzul comunicării informațiilor și motivarea acestuia

- în termen de 10 zile de la înregistrarea cererii se comunică în scris informațiile solicitate sau, în cazul în care au fost cerute informații complexe, faptul că ele vor fi comunicate în scris în termen de 30 zile de la înregistrare

De reținut: Legea instituie regula comunicării informațiilor în termen de 10 zile, iar excepția este comunicarea în termen de 30 de zile – dar numai „în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării” și, foarte important de asemenea, cu condiția înștiințării petentului asupra acestui fapt în termen de 10 zile de la înregistrarea cererii.

- în termen de 30 de zile de la înregistrare se comunică în scris informațiile complexe, pentru care identificarea și difuzarea necesită o durată de timp ce depășește 10 zile.

De reținut: Termenele de 5, 10, 30 de zile nu se calculează pe zile lucrătoare (cum în mod greșit se prevede prin art 16 din HG 123/2002), ci pe zile calendaristice, întrucât, pe de o parte, Legea nr 544/2001 nu distinge și se referă la zile (care pot fi lucrătoare sau nelucrătoare) iar, pe de altă parte, acesta este și sistemul termenelor din Codul de procedură civilă, care completează Legea nr 544/2001. Întrucât nu este în puterea unei Hotărâri de Guvern să adauge la lege, HG nr 123/2002 conține o inadvertență atunci când se referă la aceste termene ca fiind pe zile lucrătoare, iar nu calendaristice.

Calculul termenelor se face potrivit articolului 101 din Codul de procedură civilă, în sensul că termenele se socotesc pe zile libere, neintrând în calcul nici ziua în care a început și nici ziua când s-a sfârșit termenul (de exemplu, un termen de 5 zile care începe în ziua 1 a lunii, va expira la sfârșitul zilei a 7-a a lunii, deci prima zi în care se consideră că termenul a expirat este ziua de 8). Desigur, dacă termenul se sfârșește într-o zi nelucrătoare (sărbătoare legală sau când serviciul este suspendat) el se va prelungi până la sfârșitul primei zile de lucru următoare.

De reținut: Nerespectarea termenelor legale pentru comunicarea în scris a refuzului sau a informației echivalează cu refuzul nejustificat de rezolvare a cererii și, implicit, de aplicare a legii liberului acces la

informațiile de interes public. Chiar dacă, în cele din urmă, refuzul sau informația vor fi comunicate, dar cu depășirea termenelor legale, angajatul Primăriei nu poate fi absolvit de răspunderea disciplinară (prevăzută de art 21 alin 1 din Legea nr 544/2001). Nici Primăria nu va fi scutită de obligația de a plăti solicitantului daune morale și/ sau materiale pentru vătămarea produsă prin încălcarea legii, în condițiile în care acesta se va adresa cu plângere instanței de judecată, în temeiul art 22 din Lege.

H) refuzul comunicării informațiilor solicitate

Cu privire la refuzul comunicării informațiilor, practica implementării de către instituții și autorități a Legii nr 544/2001, ca și practica instanțelor de judecată, relevă faptul că se impune acordată o atenție specială în legătură cu cel puțin două aspecte. Pe de o parte cu privire la termenul stabilit prin Lege (art 7 alin 2) pentru comunicarea refuzului de a comunica informațiile solicitate: „5 zile de la primirea petițiilor”. Sunt frecvente cazurile în care acest termen nu este respectat, iar aceasta fie pentru că este pur și simplu neglijat, responsabilii cu aplicarea Legii reținând ca termen „relevant”/ „incident” termenul de 30 de zile (și uneori și cel de 10 zile), fie că aceste termen este calculat „de la înregistrarea solicitării”, și nu de la „primirea petițiilor”. Această greșeală este facilitată de o inconsecvență a legiuitorului în formularea aceluiași text al art 7 – la alin (1) este stabilit că termenele de 10 respectiv 30 de zile curg „de la înregistrarea solicitării”, pentru ca prin alin (2) să se stabilească drept moment de la care începe să curgă termenul de 5 zile data „primirii petițiilor”. Or în practică sunt frecvente cazurile în care petițiile nu sunt „înregistrate” în aceeași zi în care sunt „primite” de către autoritățile și instituțiile publice. Chestiunii refuzului comunicării informațiilor solicitate trebuie să i se dea pe de altă parte atenție cu privire la cerința legală de „motivare” a acestuia de către instituția/ autoritatea publică (cerință stabilită de asemenea prin art 7 alin 2 al Legii). Iar „motivarea” furnizării informațiilor presupune motivarea „în drept” și „în fapt” a acestuia, neputând fi acceptate formulări precum „apreciem că informația solicitată nu face parte din categoria informațiilor informațiilor de interes public accesibile liber persoanelor”. În sensul celor de mai sus, exemplificăm cu hotărârea pronunțată la data de 11 martie 2011 de Secția a XI-a Contencios Administrativ și Fiscal a Tribunalului București în dosarul nr 28765/3/2010 (Valerian Stan c Ministerului Apărării Naționale), în care instanța a obligat MApN să comunice informațiile ce i-au fost solicitate și pe care a refuzat să le comunice „motivând” că „Apreciam că documentele de corespondență între instituțiile statului solicitate de dumneavoastră” (între MApN și Administrația Prezidențială – n.ns.) „sunt exceptate de la accesul liber al cetățenilor”. Relevant în această cauză a fost și faptul că MApN a comunicat refuzul său de furnizare a informațiilor solicitate după 12 zile de la primirea petiției, în locul termenului legal de 5 zile.

De reținut: Se impune ca responsabilii Primăriei cu atribuții legale specifice să acorde atenție pe de o parte termenului de 5 zile în care trebuie comunicat refuzul furnizării informațiilor iar pe de altă parte

motivării temeinice a acestui refuz. O motivare acceptabilă a refuzului, în înțelesul celor de mai sus, presupune indicarea temeiului legal al acestuia și a împrejurărilor de fapt care îl justifică. Cu titlu de exemplu, refuzul furnizării unui proces verbal al Comisiei de disciplină din Primărie poate fi considerat ca motivat temeinic dacă se precizează/ atestă că documentul solicitat cuprinde în aproape totalitatea lui date cu caracter personal privind unul ori mai mulți funcționari publici și/ sau informații privind o procedură disciplinară în curs, prin care se periclitează rezultatul anchetei – menționându-se în același timp că datele precizate fac astfel parte din categoria informațiilor exceptate de la liberul acces al cetățenilor prin art 12 lit d) și e) din Legea nr 544/2001.

l) transmiterea cererii către autoritatea competentă

HG nr 123/2002 acoperă, prin art 24, o lacună a Legii nr 544/2001, în sensul în care stabilește condițiile în care cererile de furnizare a informațiilor de interes public pot fi îndrumate către alte autorități/ instituții publice: „În cazul în care solicitarea nu se încadrează în competențele instituției sau autorității publice, în termen de 5 zile de la primire structurile sau persoanele responsabile de informarea publică directă transmit solicitarea către instituțiile sau autoritățile competente și informează solicitantul despre aceasta”.

O problemă pe care această chestiune o ridică în practică, cu o oarecare frecvență, este aceea că uneori se transmit „spre competentă soluționare” și solicitări care se încadrează de fapt în competențele legale ale autorității publice căreia petiționarii se adresează inițial. Cauza cea mai des întâlnită a acestor situații este fie înțelegerea greșită a obiectului cererii, fie intenția de a evita un răspuns „*neconvenabil*” autorității căreia i-a fost adresată solicitarea. Întrucât practica instanțelor de judecată este constant în sensul sancționării unor asemenea conduite, este recomandabil ca responsabilii Primăriei cu atribuții legale (și prin ROF-ul Primăriei) în aplicarea Legii nr 544/2001 să evite asemenea situații, în principal prin examinarea atentă a obiectului cererii în raport cu definirea prin Legea nr 544/2001 (art 2 lit b) a informației de interes public: „*orice informație care **privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice***” (subl.ns.). O cauză recentă în care instanța de judecată a decis în sensul celor menționate este cea care a făcut obiectul dosarului nr 2954/3/CA/2010 (Valerian Stan c Administrației Prezidențiale) în care s-a stabilit ca fiind „*nejustificată*” recomandarea pe care Administrația Prezidențială a făcut-o petentului de a se adresa Secretariatului General al Guvernului în legătură cu o informație care în fapt privea activitatea președintelui României (Sentința civilă nr 1702 din 26 mai 2010 a Tribunalului București – Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, sentință devenită definitivă și irevocabilă prin respingerea recursului formulat de Administrația Prezidențială de către Curtea de Apel București – Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal). Administrația Prezidențială a fost obligată la comunicarea informației solicitate și la „*plata de daune cominatorii pe zi de întârziere de 100*”

de lei, de la data formulării acțiunii până la data primirii efective a informațiilor solicitate”.

J) alte aspecte de interes

j.1 reclamația administrativă

- potrivit art 21 alin (2) din Legea nr 544/2001, persoana lezată poate depune reclamație la conducătorul autorității sau al instituției publice în termen de 30 de zile de la luarea la cunoștință a refuzului comunicării informațiilor solicitate. Prin alin (3) al aceluiași articol este prevăzut că dacă, după efectuarea cercetării administrative, „reclamația se dovedește întemeiată, răspunsul se transmite persoanei lezate în termen de 15 zile de la depunerea reclamației și va conține atât informațiile de interes public solicitate inițial, cât și menționarea sancțiunilor disciplinare luate împotriva celui vinovat”.

- pentru aplicarea acestor prevederi, prin art 35 al HG nr 123/2002 s-a stabilit că în vederea analizării reclamațiilor administrative, „la nivelul fiecărei autorități sau instituții publice se constituie o comisie de analiză privind încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public”.

- existența în cadrul Primăriei municipiului București a Comisiei pentru soluționarea reclamațiilor administrative este prevăzută prin art 36 pct 15 din ROF. Același articol (pct 14) mai prevede și organizarea unui „Compartiment de analiză a reclamațiilor administrative conform Legii nr 544/2001” (Direcția Asistență Tehnică și Juridică/ Serviciul transparență decizională), având ca atribuții primirea, înregistrarea, analizarea și ținerea evidenței reclamațiilor administrative, respectiv asigurarea secretariatului Comisiei pentru soluționarea reclamațiilor administrative din cadrul Primăriei” (art 36 pct 14 și 15).

Din formularea textului mai sus citat rezultă că „persoana lezată” primește răspuns la reclamația administrativă numai în cazul în care aceasta este admisă. Dacă reclamația este respinsă, solicitantului nu i se comunică nici un răspuns.

De reținut: Reglementarea citată încalcă articolul 51 alin (4) din Constituția României, care prevede că autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții. În consecință, este recomandabil ca soluția să fie comunicată în toate cazurile, nu numai când reclamația este admisă.

De reținut: Din aceeași redactare a Legii rezultă și că formularea reclamației administrative are caracter facultativ. Ca urmare, în situația în care „persoana lezată” se adresează instanței de judecată fără a formula reclamație administrativă, Primăria nu poate invoca acest fapt ca temei pentru excepția prematurității introducerii cererii în instanță (a se vedea în acest sens Sentința civilă nr 696 din 17 februarie 2003 a Tribunalului București în dosarul nr 288/CA/2003).

j.2 comunicarea informațiilor dispusă de instanța judecătorească

În lipsa unor dispoziții derogatorii în Legea nr 544/2001, cu privire la executarea dispozițiilor de comunicare a informațiilor sunt incidente prevederile Legii contenciosului administrativ nr 554/2004. Astfel, Primăria este obligată (art 24 al acestei din urmă Legi) să comunice din proprie inițiativă informațiile la care a fost obligată, „în termenul prevăzut în cuprinsul ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii”.

<p>De reținut: Executarea în termen a hotărârii judecătorești definitive și irevocabile se impune inclusiv pentru evitarea angajării răspunderii contravenționale, materiale și/ sau chiar penale prevăzută prin art 24 și 25 din Legea nr 554/2004.</p>

j.3 costul serviciilor de copiere

În conformitate cu art 9 alin (1) din Legea nr 544/2001, în situațiile în care cererile de informații presupun realizarea de copii de pe documentele deținute de autoritatea publică, costul acestora „este suportat de solicitant, în condițiile legii”. Întrucât nici prin Lege și nici prin HG nr 123/2002 nu au fost precizate „condițiile legii”, în practică s-a ridicat uneori problema unor tarife excesive ale serviciilor de copiere, stabilite de diferitele instituții și autoritățile publice. Concret, la nivelul Primăriei este necesar ca aceste consturi să nu fie de natură să descurajeze solicitanții de informații publice și să afecteze astfel însăși substanța dreptului la informații. Practica judiciară a consemnat o cauză în care, în cursul anului 2003, Parchetul de pe lângă Judecătoria Sibiu a dispus amendarea consilierilor comunei Șelimbăr cu câte 1.000 de lei pentru „abuz în serviciu împotriva intereselor persoanelor” ca urmare a faptului că au stabilit tarife vădit excesive pentru serviciile precizate (în fapt, au crescut tariful de fotocopiere pe pagină de la 0,15 lei la 10 lei).

Capitolul II

Legislație și bune practici în activitatea de soluționare a petițiilor

Făcând parte din categoria „*drepturilor-garanții*”, alături de dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, dreptul de petiționare are drept **reglementări-cadru**:

- Constituția României (art 51, „*Dreptul de petiționare*”)
- Ordonanța Guvernului nr 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr 233/2002, iar ca **reglementări-conexe**:

- Constituția României (art 52, „*Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*”)
- Legea nr 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare
- Legea nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici
- Legea nr 53/2003, Codul muncii.

Relevanța normelor „*conexe*” constituționale și a prevederilor Legii contenciosului administrativ în raport cu reglementările-cadru rezidă în faptul că acestea din urmă „*garantează*” recunoașterea în justiție a drepturilor persoanelor vătămate prin nesoluționarea în termenul legal a petițiilor ori prin soluționarea lor nelegală de către autoritățile publice. Dacă în cazul dreptului de acces la informațiile de interes public, dreptul persoanelor vătămate de a se adresa justiției este reglementat în principal chiar prin Legea nr 544/2001, în cazul dreptului la petiționare același drept este reglementat printr-o lege specială, Legea contenciosului administrativ nr 554/2004. La rândul lor, Legea privind Statutul funcționarilor publici și Codul muncii au relevanță în raport cu dispozițiile (norme de trimitere directă) art 15 din OG nr 27/2002, potrivit cu care „*abaterile disciplinare*” în materia soluționării petițiilor se sancționează „*potrivit prevederilor Legii nr 188/1999 sau, după caz, potrivit legislației muncii*”.

La nivelul Primăriei, **reglementarea proprie specifică** prin care sunt implementate prevederile OG nr 27/2002 (în principal art 4-6) o constituie Regulamentul de organizare și funcționare (ROF), aprobat prin Hotărârea nr 174/2010 a Consiliului General al municipiului București (CGMB). Prin ROF, art 149, sunt stabilite atribuții comune tuturor compartimentelor organizatorice din structura aparatului de specialitate al Primarului General pentru:

1. primirea, înregistrarea, analizarea și soluționarea petițiilor, reclamațiilor, respectiv oricărui fel de corespondență repartizată compartimentelor, în termenul prevăzut de legislația în vigoare

2. transmiterea răspunsurilor la petițiile înregistrate prin Registratura Generală la Serviciul Relații cu Cetățenii, în vederea eliberării acestora către petenți.

Prevederi ale ROF specifice diferitelor compartimente cu atribuții în soluționarea petițiilor sunt:

- art 30, Cabinetul Secretarului General: „6. Direcționează, după caz, petițiile către compartimentele din cadrul aparatului de specialitate al Primarului General și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local ale municipiului București, conform rezoluției Secretarului General”.

- art 38, Serviciul Organizare Ședințe CGMB: „10. Redactează răspunsuri la petițiile adresate Consiliului General al municipiului București, în baza rezoluțiilor comisiilor de specialitate; 41. Redactează răspunsuri la petiții cu privire la hotărârile CGMB.

- art 42, Serviciul Relații cu Cetățenii din cadrul Direcție Relații Publice și Informare: „1. Primește și înregistrează în sistemul informatic petițiile prezentate nemijlocit la registratură, transmise prin poștă, fax sau postate pe site-ul instituției; 2. Transmite petițiile înregistrate către compartimentele de specialitate, în funcție de obiectul acestora, cu precizarea termenului de trimitere a răspunsului; 3. Urmărește redactarea în termen a răspunsurilor la petiții; 4. Centralizează situațiile privind modul de soluționare a petițiilor și înaintează un raport semestrial, conform prevederilor legale” (conform art 14 din OG nr 27/2002 – n.ns.). „5. Primește de la compartimentele de specialitate răspunsurile elaborate la petiții și eliberează și expediază răspunsurile către petenți”.

- art 43, Serviciul Dispecerat, Comunicare, Audiențe din cadrul Direcției Relații Publice și Informare: „10. Redirecționează petițiile greșit îndreptate, autorităților sau instituțiilor publice competente în a le soluționa”.

- art 110, Serviciul Monitorizarea Calității Mediului din Direcția de Mediu: 7. Soluționează petițiile/ sesizările/ solicitările cetățenilor pe probleme privind calitatea mediului, utilizând aparatura din dotare”.

Subiectul obligației legale de soluționare a petițiilor este Primăria municipiului București, ca „structură funcțională constituită din Primarul general, Viceprimarii, Secretarul General al municipiului București și aparatul de specialitate al Primarului”, astfel cum aceasta este definită prin art 2 al ROF, corelativ art 77 din Legea nr 215/2001; subiect al aceleiași obligații legale sunt și „serviciile publice și instituțiile publice de interes local ale municipalității, precum și regiile autonome și societățile comerciale înființate de CGMB sau la care CGMB este acționar”, astfel cum acestea sunt precizate prin art 19 litera B din ROF. Obligația serviciilor publice, a instituțiilor publice, regiilor autonome și societăților comerciale menționate de soluționare a petițiilor rezultă din formularea art 2 al OG nr 27/2002.

Principalele prevederi ale OG nr 27/2002 și ale reglementărilor conexe, relevante în raport cu obiectivele prezentului Ghid și recomandări de bună practică:

A) definiția petiției

În accepțiunea cea mai largă, petiția reprezintă modalitatea prin care cetățenii au posibilitatea de a-și valorifica un drept, de a cere o explicație cu privire la orice problemă personală sau de interes general.

Art 2 din OG nr 27/2002 definește petiția drept „cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică (...) adresată autorităților și instituțiilor publice (...)”.

De reținut: Este necesar să se rețină că petiția poate să apară în oricare dintre cele patru forme menționate. În practică se întâlnesc cazuri în care reprezentanții autorităților publice consideră că o propunere aparent puțin relevantă făcută cu privire la activitatea autorității publice nu ar constitui o petiție „în adevăratul sens al cuvântului” și că, în asemenea cazuri, nu s-ar mai impune comunicarea unui răspuns petentului – ceea ce, cum se va arăta în cadrul acestui capitol, contravine în mod vădit normei instituită prin art 51 alin (4) din Constituție și prin art 8 alin (1) din OG nr 27/2002, în conformitate cu care este obligatoriu să se răspundă petițiilor, indiferent de obiectul acestora.

De reținut: Dacă în cazul cererii de informații publice forma acesteia nu este o condiție de validitate, în cazul petițiilor forma este o condiție a validității, în sensul că acestea nu pot fi „anonime” și nu pot fi formulate fără a fi „trecurte datele de identificare a petiționarului”, sub sancțiunea nulității și clasării lor (art 7 din OG 27/2002).

B) titularii dreptului la petiționare

Dacă, potrivit normelor constituționale și legale, titulară a dreptului la informație este „persoana”, în cazul dreptului de petiționare aceleași norme stabilesc drept titulari „cetățenii” și „organizațiile legal constituite, în numele colectivelor pe care le reprezintă”.

C) compartimentul pentru relații cu publicul

Fiecare autoritate și instituție publică este obligată să organizeze un compartiment pentru relații cu publicul, ale cărui atribuții sunt „*să primească, să înregistreze, să se îngrijească de rezolvarea petițiilor și să expedieze răspunsurile către petiționari*” (art 6 alin 1 din OG nr 27/2002). În scopul garantării acestui important drept constituțional, legislatorul a găsit de cuviință să stabilească el însuși modul de funcționare a compartimentului menționat, astfel (alin 2 – alin 4): „(2) *Compartimentul prevăzut la alin (1) înaintează petițiile înregistrate către compartimentele de specialitate, în funcție de obiectul acestora, cu precizarea termenului de trimitere a răspunsului. (3) Compartimentul prevăzut la alin (1) este obligat să urmărească soluționarea și redactarea în termen a răspunsului. (4) Expedierea răspunsului către petiționar se face numai de către compartimentul pentru relații cu publicul, care se îngrijește și de clasarea și arhivarea petițiilor.*”

De reținut: Din practica implementării de către autoritățile și instituțiile publice a OG nr 27/2002 rezultă două deficiențe mai frecvent întâlnite sub aceste aspecte: pe de o parte, expedierea răspunsului către petiționar nu

se face „numai de către compartimentul pentru relații cu publicul” iar pe de altă parte, atunci când repartizează petițiile către compartimentele de specialitate, compartimentul pentru relațiile cu publicul nu precizează termenul în care trebuie trimis răspunsul. Această practică este de natură nu numai să afecteze buna funcționare în sine a fiecărui compartiment în cauză și a relațiilor intra-instituționale, dintre aceste compartimente, dar petenții pot să invoce chiar „nelegalitatea” răspunsului dat petițiilor lor și expediat de un alt compartiment/ altă persoană, și nu „numai de către compartimentul pentru relații cu publicul”, astfel cum în mod imperativ prevede legea.

De reținut: Dat fiind că prin lege compartimentului pentru relațiile cu publicul i s-a stabilit inclusiv obligația de a urmări soluționarea și redactarea în termen a răspunsurilor la petiții, este nevoie ca acest compartiment, cu deosebire în cadrul unor autorități publice foarte mari cum este Primăria municipiului București, să funcționeze ca un adevărat „turn de veghe” pentru toate compartimentele care, zilnic, au de soluționat și răspuns la petiții, uneori sub presiunea unor termene a căror nerespectare poate atrage consecințe asupra instituției și persoanelor cu obligații legale în acest sens.

Din formularea mai sus citată a art 149 pct 1 și 2 din ROF-ul Primăriei rezultă că Serviciul Relații cu Clienții reprezintă, în conformitate cu art 6 alin (1) din OG nr 27/2002 „compartimentul distinct pentru relații cu publicul, care să primească, să înregistreze, să se îngrijească de rezolvarea petițiilor și să expedieze răspunsurile către petiționari”. Stabilirea în acest mod a atribuțiilor și organizării acestui compartiment este în acord cu prevederile art 6 alin (2)-(4) din OG nr 27/2002. Din redactarea textului citat al ROF rezultă că petițiile înregistrate pe baza OG nr 27/2002 la Registratura Generală a Primăriei/ Serviciul Relații cu Cetățenii sunt transmise pentru soluționare compartimentelor de specialitate din structura aparatului de specialitate al Primarului general iar acestea transmit Serviciului Relații cu Cetățenii răspunsurile la petițiile primite, în vederea comunicării către petiționarii care le-au formulat.

Cu privire la răspunsul dat în scris petițiilor, prin art 13 din OG nr 27/2002 este stabilit că semnarea răspunsului se face de către „conducătorul autorității sau instituției publice ori de persoana împuternicită de acesta, precum și de șeful compartimentului care a soluționat petiția”.

De reținut: Același text al OG nr 27/2002 prevede și că: „În răspuns se va indica, în mod obligatoriu, temeiul legal al soluției adoptate.” Din practica aplicării OG nr 27/2002 rezultă că sunt de asemenea destul de frecvente situațiile în care în răspuns nu este menționat temeiul legal al soluției. Dat fiind că și sub acest aspect legea conține o normă imperativă, este obligatoriu ca ea să fie respectată, în caz contrar petenții putând de asemenea să invoce nelegalitatea răspunsului – inclusiv în fața instanței de contencios administrativ, și de asemenea cu suportarea unor consecințe legale de către instituție și/ sau reprezentanții ei în culpă.

D) petițiile greșit îndreptate

O completare care a fost adusă OG nr 27/2002 prin Legea nr 233/2002 constă în prevederea că *“în termen de 5 zile de la înregistrare”*, petițiile greșit îndreptate vor fi trimise de către compartimentul de relații cu publicul *“autorităților sau instituțiilor publice care au ca atribuții rezolvarea problemelor sesizate, urmând ca petiționarul să fie înștiințat despre aceasta”* (art 6¹).

Textul citat a ridicat și ridică în practică două probleme. Prima ține de faptul că pentru a putea fi trimise spre soluționare altor instituții sau autorități publice petițiile în cauză trebuie ca prin obiectul lor să nu vizeze în mod real activitatea și atribuțiile legale ale Primăriei. În caz contrar, petentul se poate adresa instanței de contencios administrativ și cere soluționarea petiției de către Primărie, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Soluția de reglementare în cazul petițiilor este, sub acest aspect, practic identică cu cea din cazul accesului la informații (art 24 din HG nr 123/2002), la care ne-am referit în cadrul secțiunii litera I) a capitolului I al Ghidului. Iar cele arătate în cadrul acelei secțiuni cu privire la practica de a trimite petenții/ petițiile către alte instituții și autorități publice deși competența soluționării revine în mod real autorității/ instituției publice *„trimitătoare”* sunt deplin pertinente și cu privire la activitatea de soluționare a petițiilor. În acest sens reiterăm inclusiv soluția instanței de judecată menționată acolo – Sentința civilă nr 1702 din 26 mai 2010 a Tribunalului București – Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal (în dosarul nr 2954/3/CA/2010, Valerian Stan c Administrației Prezidențiale), sentință devenită definitivă și irevocabilă prin respingerea recursului formulat de Administrația Prezidențială de către Curtea de Apel București – Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal. A doua problemă care apare cu o anumită frecvență în aplicarea art 6¹ din OG nr 27/2002 ține de (ne)respectarea termenului imperativ de 5 zile (*“de la înregistrare”*) în care petițiile *“greșit îndreptate”* trebuie trimise autorităților publice cu atribuții legale în rezolvarea problemelor sesizate. Respectarea termenelor legale în soluționarea petițiilor trebuie să constituie una dintre principalele griji ale personalului Primăriei cărui prin ROF i-au fost stabilite atribuții în activitatea de soluționare a petițiilor având în vedere inclusiv că:

- prin Legea contenciosului administrativ nr 554/2004 este stabilit (art 8 și urm) dreptul petenților *“care se consideră vătămați într-un drept sau interes legitim al lor”*, prin *“nesoluționarea în termen a unei cereri”*, de a sesiza instanța de contencios administrativ pentru *“repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale”*. În consecință, Primăria poate suporta consecințele prevăzute de lege pentru comportamentul culpabil, sub aspectul în discuție, al angajaților proprii.

- în considerarea importanței soluționării în termenul legal a petițiilor, legiuitorul a prevăzut în mod expres (art 15 lit b) din OG nr 27/2002) că nerespectarea termenelor de soluționare a petițiilor *“constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit prevederilor Legii nr 188/1999 privind*

Statutul funcționarilor publici sau, după caz, potrivit legislației muncii” (în această a doua ipoteză este avut în vedere *“personalul contractual”*). De asemenea, deși Ordonanța nu prevede în mod expres, Primăria se poate îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați, potrivit dreptului comun. Angajarea răspunderii civile în acest sens este prevăzută inclusiv pentru funcționarii publici, prin art 84 lit c) din Legea nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici în ipoteza *„daunelor plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile”*.

În sfârșit, deși art 6¹ din OG nr 27/2002 nu este explicit în acest sens, din interpretarea lui rezultă că *petiționarul trebuie înștiințat despre trimiterea petiției sale autorităților sau instituțiilor publice competente tot în termen de 5 zile de la data înregistrării petiției*. În acest sens, dar și al sancționării depășirii termenului de 5 zile în care *“petiția greșit îndreptată”* trebuia trimisă autorității/ instituției publice competente, s-a pronunțat instanța de judecată în dosarul nr 4618/2/2010 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal (Valerian Stan c Secretariatului General al Guvernului și Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale) .

De reținut: Cu privire la *„trimiterea petițiilor greșit îndreptate”*, este important ca personalul Primăriei care prin ROF are atribuții în soluționarea petițiilor să nu piardă din vedere că:

- *„trimiterea”* petițiilor se face exclusiv în cazurile în care prin obiectul lor nu vizează în mod real competențele legale ale Primăriei
- termenul de 5 zile stabilit prin OG nr 27/2002 este imperativ și trebuie respectat ca atare
- termenul de 5 zile este aplicabil și înștiințării petentului despre trimiterea petiției sale autorităților sau instituțiilor publice competente.

E) termene în soluționarea petițiilor

- în afara termenului de 5 zile, menționat mai sus, pentru trimiterea petițiilor greșit îndreptate și înștiințării petentului în legătură cu aceasta, OG nr 27/2002 (art 8 și art 9) mai prevede alte două termene:

- 30 de zile de la data înregistrării petiției pentru comunicarea către petiționar a răspunsului, *„indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă”*
- cel mult 15 zile, pentru prelungirea, de către conducătorul autorității publice, a termenului de 30 de zile pentru comunicarea răspunsului, *„în situația în care aspectele sesizate prin petiție necesită o cercetare mai amănunțită”*.

O altă completare care a fost adusă OG nr 27/2002 prin Legea nr 233/2002 (alin (2) al art 8) constă în prevederea că pentru soluționarea petițiilor greșit îndreptate, pe care autoritatea publică a primit-o de la o altă autoritate/ instituție publică, *“termenul de 30 de zile curge de la data înregistrării petiției la autoritatea sau instituția publică competentă”*.

Cu privire la dispozițiile de mai sus, sunt de făcut două sublinieri, în raport cu practica în aplicarea OG nr 27/2002. Prima, în sensul că autoritățile și instituțiile publice au obligația să comunice petiționarilor răspunsul la petițiile acestora, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă, și fără a fi dreptul reprezentanților autorităților și instituțiilor publice să aprecieze dacă o petiție sau alta este sau nu “pertinentă” în raport cu atribuțiile legale ale autorității/ instituției publice. În practică, o situație care a însemnat o interpretare și aplicare greșită a legii a fost consemnată în dosarul nr 8772/2/2010 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal (Valerian Stan c Consiliului Național al Audiovizualului, CNA), în care directorul uneia dintre Direcțiile CNA, deși petiția adresată constituia în mod evident o „sesizare” cu privire la o posibilă încălcare a Legii audiovizualului, a „considerat” respectiva petiție ca fiind o „încunoștiințare” căreia nu s-ar impune să se răspundă. Procedând astfel, angajatul CNA a arhivat petiția (înregistrată la CNA la data de 26 mai 2010), iar această autoritate publică a dat un răspuns petiționarului numai la data de 18.02.2011, cu puțin timp înaintea primului termen de judecată în cauză – rezultând o întârziere de 237 de zile față de cele 30 de zile în care ar fi trebuit răspuns, potrivit legii (prin scrisoarea trimisă petiționarului, CNA și-a asumat „neînțelegerea sensului” petiției ce îi fusese adresată). A doua subliniere care se impune în legătură cu termenele de soluționare a petițiilor, dată fiind practica la care ne referim în aplicarea OG nr 27/2002, este aceea că prin lege constituie prerogativa exclusivă a Primarului/ Viceprimarului căruia i-au fost delegate atribuțiile să aprecieze și să decidă dacă în cazul unei petiții sau al alteia se impune prelungirea cu cel mult 15 zile a termenului de 30 de zile pentru comunicarea răspunsului, în situația în care aspectele sesizate prin petiția respectivă necesită o cercetare mai amănunțită.

F) petiții “sesizând aceeași problemă” și petiții “cu același conținut”

- art 10 alin (1) din OG 27/2002 prevede că în situațiile în care un petiționar adresează aceleiași autorități publice mai multe petiții, „sesizând aceeași problemă”, acestea se conexează, iar petentului i se comunică un singur răspuns „care trebuie să facă referire la toate petițiile primite”

- o ipoteză care a făcut și ea obiectul analizării de către instanțele de judecată este cea reglementată prin alin (2) al art 10, potrivit căruia dacă după trimiterea răspunsului se primește o nouă petiție, „cu același conținut”, de la același petiționar ori de la o autoritate sau instituție publică greșit sesizată, aceasta se clasează, la numărul inițial, făcându-se mențiune despre faptul că s-a răspuns. În sensul textului legal citat s-a pronunțat Tribunalul Vâlcea – Secția comercială și de contencios administrativ (în dosarul nr 140/90/2008) prin Sentința nr 596 din 15 aprilie 2008, rămasă irevocabilă prin respingerea recursului. Instanța a decis că Administrația Prezidențială nu mai avea obligația să comunice petentului G.I. un răspuns la o nouă petiție „cu același obiect” (pe care a clasat-o) cu al unei petiții precedente căreia aceeași autoritate publică îi răspunsese. Din motivarea Sentinței, rezultă că instanța a apreciat că pentru ca noua petiție să fie „clasată”

în temeiul art 10 alin (2) din OG nr 27/2002 este suficient ca aceasta să aibă „același obiect”, și nu și „același conținut” cu prima petiție.

G) repartizarea spre soluționare a petițiilor, interdicții și sancțiuni

- potrivit art 12 alin (2) din OG nr 27/2002, petițiile sunt repartizate în vederea soluționării lor de șeful compartimentului căruia compartimentul pentru relațiile cu publicul i-a trimis petițiile

- alin (2) al aceluiași articol, respectiv art 11 instituie două interdicții a căror respectare se impune în considerarea caracterului imperativ al normelor în cauză:

- funcționarii publici și persoanele încadrate cu contract individual de muncă sunt obligate să rezolve numai petițiile care le sunt repartizate potrivit prevederilor de mai sus, „fiindu-le interzis să le primească direct de la petenți, să intervină sau să depună stăruință pentru soluționarea acestora în afara cadrului legal”

- în situațiile în care prin petiții sunt sesizate anumite aspecte din activitatea unor persoane, acestea „nu pot fi soluționate de persoanele în cauză sau de către subordonați ai acestora”.

Nerespectarea celor două interdicții „constituie abatere disciplinară și se sancționează” potrivit prevederilor Legii nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici sau, după caz, potrivit legislației muncii (art 15 lit b) și c).

Constituie de asemenea abatere disciplinară „nerespectarea termenelor de soluționare a petițiilor, prevăzute în prezenta Ordonanță” (art 15 lit a).

H) rapoate și analize

- activitatea proprie de soluționare a petițiilor este analizată semestrial de către „autoritățile și instituțiile publice, pe baza raportului întocmit de compartimentul pentru relații cu publicul”.

I) prevederi ale Legii contenciosului administrativ/ alte hotărâri judecătorești relevante pentru activitatea de soluționare a petițiilor din cadrul Primăriei

Practica aplicării OG nr 27/2002, rezultată inclusiv din unele cauze deduse judecării instanțelor de contencios administrativ, a relevat un număr de probleme constând în interpretarea și aplicarea neunitară, uneori vădit greșită, a unora dintre prevederile Legii contenciosului administrativ corelative dreptului la petiționare, respectiv obligației autorităților și instituțiilor publice în soluționarea petițiilor. Problematika pe care o semnalăm în acest sens poate să constituie un îndrumar util personalului Primăriei atât în activitatea propriu-zisă de soluționare

a petițiilor cât și în reprezentarea legală și eficientă a intereselor acestei autorități publice în eventualele litigii judiciare viitoare în materia contenciosului administrativ.

i.1 cine, în ce condiții și pentru ce poate sesiza instanța de contencios administrativ

- potrivit art 8 alin (1) al Legii nr 554/2004, poate sesiza instanța orice persoană care se consideră vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un „act administrativ unilateral” al Primăriei, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă, care nu a primit niciun răspuns în termenele prevăzute de OG nr 27/2002 (vezi secțiunea cu litera E) din cadrul acestui capitol al Ghidului) sau care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a petiției

- prin Legea nr 554/2004 (art 2 alin 2) se asimilează actelor administrative unilaterale „refuzul nejustificat de a rezolva o cerere (petiție) referitoare la un drept sau la un interes legitim” sau „faptul de a nu răspunde petiției solicitantului în termenul legal”

- prin cererea de chemare în judecată, reclamantul poate solicita: anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale

- înainte de a sesiza instanța de judecată, este obligatoriu ca reclamantul să fi solicitat Primăriei, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului (care, în context, cel mai frecvent este răspunsul/ soluționarea dată inițial petiției sale), revocarea, în tot sau în parte, a actului. (art 7 alin 1). În caz contrar, Primăria este în drept să solicite respingerea cererii ca prematur formulată.

De reținut: Spre deosebire de procedura similară în cazul dreptului de acces la informații, în care „reclamația administrativă” este facultativă înainte ca persoana să se adreseze justiției, în cazul dreptului de petiționare „procedura prealabilă”/ „plângerea prealabilă” este obligatorie pentru ca reclamantul să poată sesiza instanța în legătură cu eventualul „refuz nejustificat” al Primăriei de a-i rezolva petiția. Primăria are obligația să răspundă la „plângerea prealabilă” a petentului în termen de 30 de zile (art 7 alin 4).

i.2 termenul de introducere a acțiunii

- cererile de chemare în judecată a Primăriei se pot introduce în termen de cel mult 6 luni de la (conform prevederilor art 11 din Legea nr 554/2004 relevante în raportul cu dreptul la petiționare):

- data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă
- data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a petiției

- data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a petiției.

De reținut: Practica judiciară a relevat o anumită frecvență în depășirea de către reclamant și a termenului prevăzut pentru sesizarea instanței de recurs, fapt care impune recomandarea ca reprezentanții legali ai Primăriei să dea în fiecare caz atenție posibilei tardivități a introducerii acțiunii.

i.3 documentele cerute pentru introducerea acțiunii

O cerință stabilită prin art 12 al Legii care se impune avută în vedere de reprezentanții legali ai Primăriei este aceea a depunerii la dosar de către reclamant a copiei petiției „certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, în situația în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la petiția sa”. Și sub acest aspect, practica instituțională și judiciară au evidențiat un aspect care de asemenea se impune avut în vedere de către reprezentanții Primăriei în apărarea intereselor proprii în contradictoriu cu petiționarii care nu respectă ei înșiși dispozițiile legale. O astfel de situație este aceea în care cetățenii/ organizațiile legal constituite trimit petiții pe adrese nevalide (inclusiv neactuale) ale autorităților și instituțiilor publice. În conformitate cu dispozițiile art 5 al Legii accesului la informații, fiecare autoritate și instituție publică are obligația de a comunica din oficiu „coordonatele de contact, respectiv: denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail și adresa paginii de Internet”. În condițiile în care Primăria și-a îndeplinit această obligație legală, inclusiv aceea de actualizare, atunci când este cazul, a „coordonatelor de contact”, reprezentanții ei o pot apăra eficient împotriva plângerilor adresate justiției, neîntemeiate din cauza trimiterii petițiilor la adrese poștale/ de e-mail nevalide/ care nu mai sunt actuale. Din formularea actuală a art 12 al Legii nr 554/2004 rezultă chiar că petenții au obligația să obțină de la Primărie „numărul și data înregistrării” petiției lor, fapt care, prin stricta interpretare a textului citat, îndreptățește reprezentanții Primăriei să solicite instanțelor de judecată respingerea acțiunilor petenților care nu s-au conformat acestei cerințe legale. O asemenea cerere va fi cu atât mai justificată în situațiile în care, de exemplu, reclamantii au trimis petiții la adrese de e-mail nevalide sau care nu mai sunt actuale. Motivarea adusă în acest sens nu ar putea fi respinsă de către instanța de judecată mai ales în condițiile în care Primăria va face și dovada că pe pagina sa de internet și/ sau în celelalte modalități pe care le are la dispoziție a făcut publică și adresa de e-mail de la compartimentului pentru relația cu publicul. Iar acest compartiment (și nu altul, potrivit prevederilor art 6 din OG nr 27/2002, pe care au obligația să-l cunoască inclusiv petenții) este cel stabilit „să primească petițiile”. Constituie o bună practică a Primăriei primirea petițiilor inclusiv prin intermediul formularul electronic postat pe pagina proprie de internet la adresa <http://www.pmb.ro/contact/petitie/petitie.php>

De reținut: Chiar dacă formularea actuală a Legii nr 554/2004 este în sensul că petenții au obligația să obțină de la Primărie „numărul și data

înregistrării” petiției lor, practica instanțelor de judecată pe care o cunoaștem este constantă în sensul că sunt considerate ca fiind formulate legal și petițiile trimise la adrese poștale și de e-mail valide și actuale (trimitere probată prin fotocopia tichetului poștal sau a e-mail-ului printat, certificate de către reclamant pentru conformitate cu originalul).

i.4 introducerea în cauză a funcționarului

O altă prevedere a Legii contenciosului administrativ, corelativă dreptului la petiționare, îl constituie reglementarea expresă a posibilității introducerii în cauză de către reclamant a funcționarului „care se face vinovat de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim” (în ipoteza în care în cauză se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere). Este recomandat ca prevederea să fie avută în vedere de funcționarii cu atribuții în soluționarea petițiilor întrucât prin el se poate ajunge la obligarea lor la plata despăgubirilor, solidar cu Primăria (art 16 alin 1). În același timp însă, alin (2) al articolului indicat prevede și posibilitatea ca persoana acționată astfel în justiție să îl „cheme în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul” (Legea prevede așadar, pentru această ipoteză, ca funcționarul/ angajatul Primăriei să fi acționat culpabil pe baza „ordinului scris” al superiorului său ierarhic).

i.5 obligația executării hotărârii judecătorești

Dacă în urma aditerii acțiunii Primăria este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, executarea hotărârii definitive și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. Respectarea termenului menționat se impune avută în vedere întrucât în caz contrar Legea (art 24 alin 2) prevede că „se va aplica conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere”. Cu privire la constrângerea la executarea hotărârilor definitive și irevocabile, practica judiciară este inclusiv în sensul obligării, prin hotărârea judecătorească, la plata de daune cominatorii pe zi de întârziere (a se vedea Sentința civilă nr 1702 din 26 mai 2010 a Tribunalului București – Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, sentință devenită definitivă și irevocabilă prin respingerea recursului, hotărâre prin care Administrația Prezidențială a fost obligată la comunicarea informațiilor solicitate de către reclamantul Valerian Stan și la „plata de daune cominatorii pe zi de întârziere de 100 de lei, de la data formulării acțiunii până la data primirii efective a informațiilor solicitate”. Se impune ca reprezentanții Primăriei să dea atenția cuvenită executării unor asemenea hotărâri având în vedere mai ales prejudiciile financiare pe care neexecutarea lor la termen le pot cauza acestei autorități. Pertinente sub acest aspect sunt de asemenea și dispozițiile art 24 alin (3), care stabilesc inclusiv sancțiuni de ordin penal pentru nerespectarea hotărârilor judecătorești, în sensul că neexecutarea sau nerespectarea

hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile și după aplicarea amenzii prevăzute la alin (2) „constituie infracțiune și se sancționează cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 25.000.000 lei la 100.000.000 lei”.

Din formularea textelor de lege citate, rezultă că executarea hotărârii judecătorești se face de către Primărie din proprie inițiativă, în interiorul termenului menționat mai sus, fără a se mai aștepta ca reclamantul să solicite punerea în executare a hotărârii (a se vedea, pentru o practică contrară, cauza Valerian Stan c Primăriei Sectorului 6 București - Administrația Domeniului Public și Dezvoltării Urbane, ADPDU, dosarul nr 11386/3/2009 al Tribunalului București – Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, în care instituția publică a pus în executare hotărârea judecătorească numai la cererea reclamantului, cu o întârziere de 5 luni în raport cu termenul legal).

Personalul Primăriei cu atribuții legale în materie, se impune să dea atenție punerii în executare a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile inclusiv în considerarea faptului că, în caz contrar, Primarul are posibilitatea legală (art 26 din Legea nr 554/2004, „Acțiunea în regres”) de a se „îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt funcționari publici, se vor aplica reglementările speciale.”

În sfârșit, tot la acest capitol se impune subliniată necesitatea executării în tot, și nu numai în parte, a hotărârilor judecătorești (a se vedea de asemenea, pentru o practică contrară, cauza Valerian Stan c Primăriei Sectorului 6 București - Administrația Domeniului Public și Dezvoltării Urbane, ADPDU, dosarul nr 11386/3/2009 al Tribunalului București – Secția a IX-a de contencios administrativ și fiscal, în care instituția publică a pus numai în parte în executare hotărârea judecătorească).

J) alte aspecte

j.1 volumul mare de activitate nu poate exonera de răspunderea pentru nerespectarea dreptului la petiționare

Ordonanța nr 27/2002 obligă la soluționarea în termen a petițiilor, fără a distinge între situațiile în care compartimentele de specialitate din cadrul autorităților și instituțiilor publice au un volum mai redus sau mai mare de activitate și fără a exonera, în această a doua ipoteză, de răspunderea pentru nerespectarea dreptului la petiționare. În acest sens este inclusiv practica judiciară (a se vedea cauza Valerian Stan c Secretariatului General al Guvernului, în care SGG a invocat ca justificare a nesoluționării în termenul legal al petiției inclusiv volumul mare de activitate – dosarul nr 4618/2/2010 al Curții de Apel București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal). În consecință, revine conducerii Primăriei și Serviciului Relații cu Cetățenii sarcina de a organiza astfel activitatea încât toate petițiile care sunt adresate acestei autorități publice să fie soluționate

în condițiile și în termenele stabilite prin lege. Recomandăm ca bună practică întâlnită la nivelul mai multor autorități și instituții publice, inclusiv din cadrul administrației publice locale, suplimentarea temporară a personalului compartimentului de specialitate, în perioadele cele mai „încărcate”, cu funcționari încadrați în alte compartimente ale Primăriei.

j.2 „standarde etice” pentru personalul Serviciului Relații cu Cetățenii

În luna octombrie 2004, a fost adoptată HG nr 1723 privind aprobarea Programului de măsuri pentru combaterea birocrăției în activitatea de relații cu publicul. Planul de măsuri (pe termen scurt, mediu și lung) include obligații și pentru autoritățile administrației publice locale și compartimentele acestora de relații cu publicul. La nivelul Primăriei municipiului București aplicarea actului normativ menționat este de asemenea obligatorie, fiind prevăzută inclusiv angajarea răspunderii disciplinare sau contravenționale pentru nerespectarea lui (art 4 al HG nr 1723/2004).

j.3 *petiții prin care se reclamă activitatea și/ sau conduita funcționarilor publici și personalului contractual din Primărie*

Astfel cum rezultă din prevederile OG nr 27/2002, petiția poate să aibă ca obiect inclusiv „reclamația” cu privire la activitatea și/ sau conduita funcționarilor publici și personalului contractual din instituțiile publice. În același sens sunt și reglementările specifice privind funcționarii publici (Legea nr 188/1999 și Legea nr 7/2004) și personalul contractual (Codul muncii și Legea nr 477/2004), precum și, în materia integrității publice și a prevenirii și sancționării faptelor de corupție: 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 corupției, Legea nr 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative și Legea nr 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție. Relevante sub aspectul în discuție sunt, în activitatea Primăriei, pe de o parte dispozițiile art 11 din OG nr 27/2002 în conformitate cu care în situațiile în care prin petiție sunt sesizate anumite aspecte din activitatea unei persoane, aceasta nu poate fi soluționată de persoana în cauză sau de către un subordonat al acesteia iar pe de altă parte diverse prevederi legale care stabilesc procedurile, termenele și alte condiții pe care trebuie să le respecte cei care formulează reclamații cu privire la activitatea și/ sau conduita funcționarilor publici și personalului contractual din instituțiile publice. Conducerea Primăriei municipiului București și Serviciul Relații cu Cetățenii au dreptul să „soluționeze nefavorabil” acele asemenea petiții care nu respectă prevederile legale aplicabile. În acest sens se poate consulta „Ghidul practic pentru cetățeni <Cum sesizăm corupția din autoritățile publice>” (Valerian Stan/ Centrul de Resurse Juridice, București, Editura Didactică și Pedagogică, 2009) lucrare accesibilă și

în format electronic la adresa <http://www.valerianstan.ro/documente.html> -
„Analize, studii, rapoarte, manuale”.

j.4 exercitarea abuzivă a dreptului de petiționare

În practica judiciară există cauze în care instanțele de judecată au sancționat faptul că petiționarii au exercitat abuziv dreptul la petiționare în special prin aceea că au urmărit să se răzbune pe funcționarii publici pentru actele pe care aceștia le-au îndeplinit în exercițiul funcțiunii. Astfel, cu titlul de exemplu, prin Sentința civilă nr 3394 din 16 aprilie 2009, Judecătoria Râmnicu Vâlcea a decis că: „Prin modul abuziv în care pârâții și-au exercitat dreptul de petiționare, s-a urmărit, în realitate, șicanarea reclamantului” (inspector în cadrul Serviciului Poliției de Ordine Publică) „în scop de răzbunare pentru actele sale îndeplinite în exercițiul funcțiunii. Anchetele judiciare și administrative au confirmat însă netemeinicia acuzațiilor făcute de pârâți la adresa reclamantului, și realitatea faptelor pentru care aceștia au fost sancționați, și anume angajarea de persoane fără atestat profesional și depunerea documentației pentru reînnoirea licenței de funcționare după expirarea termenului prevăzut de lege. Prin acțiunile lor, pârâții i-au cauzat reclamantului o stare de neliniște, neplăceri și incertitudini ca urmare a declanșării împotriva sa a unor proceduri penale și administrative și, de asemenea, i-au încălcat onoarea, demnitatea și dreptul la imagine, astfel că prejudiciul moral suferit de acesta se impune a fi reparat pe cale pecuniară, temeiul juridic al răspunderii constituindu-l dispozițiile art 998 și urm C civ.”

Capitolul III

Legislație și bune practici în activitatea de consiliere de etică

Reglementările-cadru în activitatea de consiliere de etică de la nivelul autorităților și instituțiilor publice sunt:

- Legea nr 7/2004 privind Codului de conduită a funcționarilor publici
- Ordinul președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) nr 4500/2008 pentru stabilirea unui cadru unitar privind metodele de completare și transmitere a datelor și informațiilor referitoare la respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și la implementarea procedurilor disciplinare.

În materia consilierii de etică, **reglementări-conexe** sunt considerate un număr mai mare de acte normative decât în cazul accesului la informații și al activității de soluționare a petițiilor dat fiind că activitatea de consiliere etică vizează un număr sensibil mai mare de domenii cu care au legătură activitatea și conduita funcționarilor publici (dar și a angajaților contractuali) din cadrul autorităților și instituțiilor publice. Astfel de reglementări sunt:

- Legea nr 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice
- Legea nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici
- Legea nr 53/2003 Codul muncii
- Legea nr 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public
- Legea nr 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date
- Legea nr 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate
- Legea nr 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative
- 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 corupției
- Legea nr 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică
- Legea nr 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii
- Ordonanța Guvernului nr 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor
- Hotărârea Guvernului nr 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici
- Hotărârea Guvernului nr 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină.

Reglementările-cadru menționate vor fi în continuare prezentate sintetic, consilierilor de etică din cadrul Primăriei municipiului București fiindu-le propus un ghid legislativ și de bune practici privind:

A) principiile și normele generale ale conduitei profesionale a funcționarilor publici (recomandări de bună practică și aplicații pentru interpretarea și aplicarea unitară a legii)

B) atribuțiile legale ale consilierilor de etică

C) desemnarea, profilul educațional al consilierului de etică și cumulul de atribuții

D) recomandări de bună practică pentru relaționările intra-instituționale specifice activității consilierilor de etică

A) principiile și normele generale ale conduitei profesionale a funcționarilor publici (recomandări de bună practică și aplicații pentru interpretarea și aplicarea unitară a legii)

Prin art 3 al Legii nr 7/2004, sunt stabilite 9 „principii care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici” (precum și conținutul în concret al acestora), astfel:

- 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.

Prevederile citate, astfel cum sunt „*explicitate*” fiecare pe scurt prin textul Legii, nu sunt de natură să ridice dificultăți în interpretarea și aplicarea lor unitară. Cu privire la principiul „integrității morale”, de exemplu, valorile pe care legiutorul le-a subsumat acestei formulări nu pot fi decât cele general valabile acestei noțiuni atunci când ea vizează activitatea și conduita persoanelor care ocupă funcții publice. Integritatea înseamnă adevărată consecvență la standarde etice. „*Integritatea morală*”, astfel cum s-a mai arătat², „*implică nu doar a acționa consistent cu orice sistem de convingeri personale, ci a acționa consistent doar cu un set de valori justificabile din perspectivă morală*”. Important este de asemenea să fie înțeles că în cazul funcționarilor publici, asemeni magistraților ori al altor categorii de persoane ocupând poziții publice, integritatea poate fi exercitată numai în cadrul legii. Un funcționar public trebuie să urmeze litera legii chiar dacă personal nu este de acord cu ea. Integritatea funcționarului public presupune ca imparțialitatea, corectitudinea, onestitatea să nu-i fie afectate de practicile corupte. În mod specific, Legea nr 7/2004 stabilește (art 3 lit f) că în

² Ministerul Public, *Profilul magistratului în sistemul juridic din România*, București, 2005

conformitate cu acest principiu „*funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin, sau să abuzeze în vreun fel de această funcție*”. „Imparțialitatea și independența” reprezintă un principiu a cărui interpretare și punere în practică nu presupune, de asemenea, existența unei norme legale specifice. Independența și imparțialitatea funcționarului public înseamnă pe de o parte ca acesta să gândească, să decidă și să acționeze independent în exercitarea atribuțiilor sale legale (în limita competențelor sale legale) iar pe de altă parte ca activitatea și deciziile sale să fie corecte în raport cu reglementările legale pe baza cărora el își exercită atribuțiile de serviciu. Imparțialitatea și independența funcționarului public sunt condiționate deopotrivă de pregătirea sa profesională, respectiv de capacitatea de a identifica factorii (de a recunoaște și conștientiza orice sursă, intra sau extra-personală) care îi pot afecta activitatea și imparțialitatea deciziilor. Textul Legii Codului de conduită stabilește de asemenea (art 3 lit e) că potrivit principiului imparțialității și independenței „*funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcției publice*”.

În cazul altora dintre cele 9 principii menționate este necesară, însă, o raportare a conduitei funcționarilor publici și la una sau la mai multe norme legale specifice. Cu titlu de exemplu, „asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice” presupune respectarea normei constituționale în conformitate cu care „*Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*” (art 6 din Constituția României). Incidente sub acest aspect sunt de asemenea prevederile OG nr 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare. De maximă relevanță pentru activitatea și conduita funcționarilor publici este definiția pe care Ordonanța o dă discriminării (art 2 alin 1): „*orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice*”. Este strict necesar de asemenea ca funcționarii publici să respecte prevederile actului normativ prin care discriminarea pe criteriile menționate constituie contravenție, dacă fapta nu intră sub incidența legii penale, în următoarele principale domenii specifice exercitării de către funcționarii publici a atribuțiilor lor legale:

- raporturile de muncă și protecție socială (art 6)
- accesul la serviciile publice administrative și juridice, de sănătate, la alte servicii, bunuri și facilități” (art 10)
- accesul la educație (art 11)

- libertatea de circulație, dreptul la libera alegere a domiciliului și accesul în locurile publice (art 12 – art 14). Art 3 lit c) din Legea nr 7/2004 prevede, într-o formulare foarte concisă, că principiul enunțat constă în aceea că „*funcționarii publici au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare*”. Concretizarea principiului în discuție se regăsește în norma generală de conduită cuprinsă în prevederile art 12 alin (3) din Codul de conduită: „*Funcționarii publici trebuie să adopte o atitudine imparțială și justificată pentru rezolvarea clară și eficientă a problemelor cetățenilor. Funcționarii publici au obligația să respecte principiul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prin: a) promovarea unor soluții similare sau identice raportate la aceeași categorie de situații de fapt; b) eliminarea oricărei forme de discriminare bazate pe aspecte privind naționalitatea, convingerile religioase și politice, starea materială, sănătatea, vârsta, sexul sau alte aspecte*”. Relevante pentru conduita cerută funcționarilor publici sub acest aspect sunt și prevederile Legii nr 202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați. Cu titlu de exemplu, funcționarii publici de conducere (dar și personalul contractual de conducere – potrivit art 16 din Legea nr 477/2004) au obligația de a „*asigura egalitatea de șanse și tratament cu privire la dezvoltarea carierei în funcția publică pentru funcționarii publici din subordine*” (respectiv de a „*asigura egalitatea de șanse și tratament cu privire la dezvoltarea carierei pentru personalul contractual din subordine*”).

Cu privire la „libertatea gândirii și a exprimării” (art 3 lit g din Legea nr 7/2004 – „*funcționarii publici pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri*”), este necesar ca funcționarii publici să se raporteze pe de o parte la acele norme constituționale și legale care consacră și prezervă libertatea de gândire și exprimare ca libertate fundamentală a oricăror persoane (inclusiv ale celor beneficiare de serviciile publice pe care ei le asigură, cu care funcționarii publici intră în relații în exercitarea funcțiilor lor publice), iar pe de altă parte la acele norme legale care le prezervă lor înșile și subordonaților lor ierarhici libertatea gândirii și a exprimării, în limitele stabilite prin legislația specifică. În primul caz, pentru activitatea și conduita funcționarilor publici, sunt relevante în special prevederile constituționale în conformitate cu care libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor persoanelor este inviolabilă iar cenzura de orice fel este interzisă (art 30 alin 1 și 2 din Constituția României). În cel de-al doilea, relevante sunt pe de o parte aceleași norme constituționale iar pe de altă parte prevederile legale care, în cazul funcționarilor publici, stabilesc anumite restrângeri ale libertății lor de exprimare și conștiință. În acest ultim sens, funcționarii publici este necesar să se conformeze:

- prevederilor art 44 alin (3) al Legii nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici: „*Funcționarii publici au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice*”

- prevederilor art 8 („*Libertatea opiniilor*”) din Legea nr 7/2004: „(1) În îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici au obligația de a respecta demnitatea funcției publice deținute, corelând libertatea dialogului cu promovarea intereselor autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. (2) În activitatea lor, funcționarii publici au obligația de a respecta libertatea opiniilor și de a nu se lăsa influențați de considerente personale sau de popularitate. În exprimarea opiniilor, funcționarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă și să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri.”

De reținut: Dacă în privința restrângerii libertății de exprimare pentru apărarea „*bunelor moravuri*” conduita funcționarilor publici are a se raporta la „*totalitatea regulilor de conduită care s-au conturat în conștiința societății*” (astfel cum doctrina juridică și jurisprudența definesc „*bunele moravuri*”), în privința „*ordinii de drept*” este evident că aceeași conduită trebuie se conformeze normelor constituționale și legale precizate mai sus.

Aplicatia nr 1

Unuia dintre consilierii de etică din Primărie i-a fost solicitată, de către un coleg funcționar public, expert în cadrul Direcției de Asistență Tehnică și Juridică, consultanță cu privire la următoarea situație. În cadrul Direcției din care face parte a asigurat asistență juridică în cazul unui proiect de Decizie a Primarului general, elaborat pe baza raportului de specialitate al Administrației pentru Supravegherea Câinilor fără Stăpân. În opinia funcționarului public respectiv, prevederile din proiect care vizau sterilizarea câinilor fără stăpân era de natură să permită supunerea animalelor unor rele tratamente, interzise prin lege. La solicitarea reprezentanților unei ONG pentru protecția animalelor și ai unui ziar, care aflaseră despre obiecțiile sale, funcționarul public le-a prezentat acestora punctul său de vedere, precum și proiectul de Decizie, în forma pe care el o considera amendabilă. Comisia de disciplină din cadrul Primăriei a fost sesizată susținându-se că funcționarul public a încălcat Codul de conduită prin aceea că ar fi „*făcut publice fără drept informații la care a avut acces în exercitarea atribuțiilor sale legale*”. Acordându-i consultanța solicitată, potrivit Legii nr 7/2004, consilierul de etică a concluzionat că funcționarul public a încălcat legea prin prezentarea atât a punctului său de vedere referitor la proiectul de Decizie cât și a proiectului de Decizie, aflat încă în procedurile de elaborare la acea dată.

În raport cu dispozițiile legale, soluția consilierului de etică a fost numai parțial corectă, astfel:

- făcând publice opiniile sale privind presupusele rele tratamente la care ar fi urmat să fie supuși câinii fără stăpân, conduita funcționarului public s-a situat în limitele „*libertății de exprimare/ a opiniilor*”, astfel cum aceasta este recunoscută funcționarilor publici prin art 3 lit g), respectiv art 8 din Legea nr 7/2004, citate mai sus. Comportamentul său nu a fost în contradicție nici cu interdicția stabilită prin art 7 alin (2) lit a) din Codul de conduită de „*a exprima în public aprecieri neconforme cu realitatea în legătură cu activitatea autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, cu politicile și strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual*”. În mod asemănător, făcând publice anumite informații privind elaborarea proiectului de

Decizie, funcționarul public nu a încălcat nici prevederile art 7 din Legea nr 7/2004 („*Loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice*”) întrucât funcționarilor publici le este interzis să dezvăluie numai acele „*informații la care au acces în exercitarea funcției publice, a căror dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice sau juridice*” (art 7 alin 2 lit d). Or, prin actul de sesizare a comisiei de disciplină nu se probase în vreun fel că prin acțiunea sa funcționarul public ar fi produs vreuna dintre consecințele prevăzute în mod precis și limitativ de lege;

- o încălcare a legii a existat în schimb prin punerea la dispoziția reprezentanților ONG și ai presei a proiectului de Decizie. Această informație constituia o informație de interes public pe care, potrivit Legii nr 544/2001, reprezentantului ONG i-o putea furniza numai Serviciul Relații cu Cetățenii al Primăriei, iar reprezentantului ziarului – Serviciul pentru Relații cu Mass-media (în acest ultim sens sunt și prevederile art 9 alin 1 din Codul de conduită: „*Relațiile cu mijloacele de informare în masă se asigură de către funcționarii publici desemnați în acest sens de conducătorul autorității sau instituției publice, în condițiile legii*”). De asemenea, în măsura în care proiectul de Decizie ar fi fost finalizat iar acesta s-ar fi aflat în cursul procedurilor de elaborare și adoptare, accesul la el s-ar fi făcut potrivit procedurilor de „*anunțare/ afișare/ transmitere/ dezbatere publică*” stabilite prin art 6 și urm din Legea nr 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

Art 3 lit i) din Legea nr 7/2004 prevede că principiul „*deschiderii și transparente*” presupune că „*activitățile desfășurate de funcționarii publici în exercitarea funcțiilor lor sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor*”. Deși actul normativ nu prevede în mod explicit, este evident că principiul menționat constituie o transpunere în practică a normei constituționale și legale în conformitate cu care „*accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice*” (art 1 din Legea nr 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public). În consecință, în ceea ce privește principiul precizat, activitatea și conduita funcționarilor publici este obligatoriu să se raporteze și la dispozițiile Legii nr 544/2001.

De reținut: Este necesar ca în cazurile în care principiul transparenței vizează informațiile privind mediul, deținute de sau pentru autoritățile publice, activitatea funcționarilor publici, inclusiv a celor care exercită atribuțiile consilierului de etică, să se raporteze la reglementarea specială care este HG nr 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul.

Referitor la cele 15 „*norme generale de conduită profesională a funcționarilor publici*”, prin capitolul 2 al Legii nr 7/2004 este stabilit care sunt acestea (precum și conținutul în concret al fiecăreia dintre ele), astfel:

- asigurarea unui serviciu public de calitate
- loialitatea față de Constituție și lege
- loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice
- libertatea opiniilor

- activitatea publică
- activitatea politică
- folosirea imaginii proprii
- cadrul relațiilor în exercitarea funcției publice
- conduita în cadrul relațiilor internaționale
- interdicția privind acceptarea cadourilor, serviciilor și avantajelor
- participarea la procesul de luare a deciziilor
- obiectivitatea în evaluare
- folosirea prerogativelor de putere publică
- utilizarea resurselor publice
- limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri.

Prevederile menționate nu sunt nici ele de natură să ridice dificultăți speciale de interpretare și aplicare unitară. Un exemplu este cel al normei privind „loialitatea față de Constituție și lege” a funcționarilor publici, statuată prin art 6 al Legii: „(1) *Funcționarii publici au obligația ca, prin actele și faptele lor, să respecte Constituția, legile țării și să acționeze pentru punerea în aplicare a dispozițiilor legale, în conformitate cu atribuțiile care le revin, cu respectarea eticii profesionale. (2) Funcționarii publici trebuie să se conformeze dispozițiilor legale privind restrângerea exercițiului unor drepturi, datorată naturii funcțiilor publice deținute*”.

Un alt exemplu este cel privind „folosirea imaginii proprii”, normă în conformitate cu care, în considerarea funcției publice deținute, funcționarilor publici „*le este interzis să permită utilizarea numelui sau imaginii proprii în acțiuni publicitare pentru promovarea unei activități comerciale, precum și în scopuri electorale*” (art 11). Există însă și la acest capitol prevederi ale Codului de conduită pe care consilierii de etică, în exercitarea atribuțiilor lor legale de „*consultanță și asistență*”, respectiv de „*monitorizare a aplicării Codului de conduită*” trebuie să le interpreteze și să le implementeze și prin raportarea la alte prevederi legale incidente. Un astfel de caz, specific prin chiar norma de trimitere pe care o cuprinde textul Legii este cel al art 15 („participarea la procesul de luare a deciziilor”), text prin care este stabilit că „*În procesul de luare a deciziilor, funcționarii publici au obligația să acționeze conform prevederilor legale și să își exercite capacitatea de apreciere în mod fundamentat și imparțial*”. Consilierii de etică sunt obligați ca în exercitarea atribuțiilor lor legale să coroboreze această prevedere cu cele la care ea face trimitere, respectiv cu prevederile Legii nr 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Această corelare presupune însă în același timp o bună cunoaștere și a prevederilor Legii nr 52/2003. Obligația amintită derivă cel puțin din atribuția de monitorizare de către consilierii de etică a aplicării prevederilor Codului de conduită, deci și a respectării de către funcționarii publici a obligației ca „*în procesul de luare a deciziilor să acționeze conform prevederilor legale*”. Astfel, la nivelul autorităților și instituțiilor publice, deci și a Primăriei municipiului București, o asemenea obligație revine tuturor funcționarilor publici cu atribuții în procesul de elaborare și adoptare a actelor normative, respectiv în procesul de luare a deciziilor. Este

relevantă de asemenea activitatea „*persoanelor responsabile pentru relația cu societatea civilă*” (în situațiile în care aceste persoane au calitatea de funcționari publici), persoane care au atribuții de asemenea în procesul de adoptare a actelor normative, în conformitate cu art 6 alin (5) din Legea nr 7/2004.

De reținut: Se impune avută în vedere completarea care a fost adusă în anulul 2010 (prin Legea nr 242) articolului 11 din Legea nr 52/2003: „*Autoritățile administrației publice sunt obligate să justifice în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite ale acestora.*”

De reținut: Se impune ca, în cazul deciziilor în probleme de mediu, activitatea funcționarilor publici, inclusiv a celor care exercită atribuțiile consilierilor de etică, să se raporteze la reglementările speciale privind participarea la decizii și accesul la justiție în problemele de mediu: HG nr 564/2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul; HG nr 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului; HG nr 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe.

Art 16 al Legii vizează „*obiectivitatea în evaluare*”. Această normă de conduită constă, potrivit textului de lege (alin 1), în obligația funcționarilor publici de conducere (dar și a personalului contractual de conducere – potrivit art 16 din Legea nr 477/2004) de a „*asigura egalitatea de șanse și tratament cu privire la dezvoltarea carierei în funcția publică pentru funcționarii publici din subordine*” (respectiv de a „*asigura egalitatea de șanse și tratament cu privire la dezvoltarea carierei pentru personalul contractual din subordine*”). De asemenea, funcționarilor publici de conducere (dar și personalului contractual de conducere) le este interzis „*să favorizeze sau să defavorizeze accesul ori promovarea în funcția publică pe criterii discriminatorii, de rudenie, afinitate sau alte criterii neconforme cu principiile prevăzute la art 3*” (cele 9 principii care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici). În sfârșit, textul alin (2) statuează obligația aceluiași funcționari publici de conducere de a aplica „*cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenței profesionale pentru personalul din subordine, atunci când propun ori aprobă avansări, promovări, transferuri, numiri sau eliberări din funcții ori acordarea de stimulente materiale sau morale, excluzând orice formă de favoritism ori discriminare*”. Această din urmă dispoziție se numără printre cele care, așa cum s-a arătat mai sus, se impune corelată cu alte norme legale pertinente – corelare ce se impune făcută inclusiv de către consilierii de etică, în special în exercitarea de către aceștia a atribuției legale de monitorizare a respectării prevederilor Codului de conduită a funcționarilor publici. Concret, este necesar să fie cunoscute de către consilierii de etică prevederile corelative ale Legii nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, respectiv ale HG nr 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, în special cele referitoare la:

- promovarea funcționarilor publici și evaluarea performanțelor lor profesionale (Secțiunea a 4-a din Legea nr 188/1999)
- sistemul de promovare rapidă în funcția publică (Secțiunea a 5-a din Legea nr 188/1999)
- evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici (Cap III din HG nr 611/2008)
- promovarea funcționarilor publici (Cap IV din HG nr 611/2008).

În cazul personalului contractual de conducere se impune cunoașterea prevederilor similare ale Codului muncii.

De reținut: Cunoașterea de către consilierii de etică a reglementărilor legale referitoare la evaluarea și promovarea funcționarilor publici este necesară pe de o parte în considerarea atribuției lor legale de monitorizare a respectării Codului de conduită (inclusiv sub aspectul obligației de „obiectivitate în evaluare” care revine funcționarilor publici de conducere) iar pe de altă parte în considerarea atribuției lor legale de consiliere a funcționarilor publici (inclusiv sub aspectul dreptului pe care prin lege îl au de a fi „evaluați obiectiv” de către superiorii lor ierarhici).

Prin art 7 al Legii nr 7/2004, este reglementată norma de conduită a funcționarilor publici privind „loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice”. Redăm mai jos următoarele prevederi ale acestui articol:

(1) *Funcționarii publici au obligația de a apăra în mod loial prestigiul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și de a se abține de la orice act ori fapt care poate produce prejudicii imaginii sau intereselor legale ale acesteia.*

(2) *Funcționarilor publici le este interzis:*

(...)

d) *să dezvăluie informațiile la care au acces în exercitarea funcției publice, dacă această dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice sau juridice.*

Aplicatia nr 2

Un director general adjunct din cadrul unei autorități publice a fost sesizat de către un cetățean că unul dintre subordonații săi i-ar fi cerut 500 de euro pentru a-i elibera mai curând o autorizație de construire. Discutând despre această situație cu conducătorul autorității publice, acesta i-a spus că aceeași sesizare o primise și el în urmă cu o săptămână însă în urma verificărilor pe care le-a făcut a rezultat că în realitate suma pe care funcționarul public o solicitase cetățeanului reprezenta o datorie mai veche a acestuia față de el. Directorul general adjunct a fost de părere că s-ar impune totuși o sesizare a Parchetului, propunere cu care conducătorul autorității nu a fost de acord. El a motivat prin faptul că, în condițiile în care verificarea sa a infirmat acuzația adusă funcționarului public, o sesizare a Parchetului riscă să constituie o denunțare calomnioasă – și, în plus, să constituie și o încălcare a art 7 din Codul de conduită, prin prejudicierea imaginii funcționarului public în cauză, și

chiar și a autorității publice din care ei făceau parte.

Directorul general adjunct s-a adresat consilierului de etică, pentru a fi consiliat și asistat în rezolvarea acestei situații. Acesta i-a precizat funcționarului public de conducere că, din punctul său de vedere, prin sesizarea Parchetului nu s-ar aduce nicio prejudiciere a imaginii funcționarului public reclamat, și nici celei a autorității lor publice, întrucât sesizarea Parchetului nu va fi făcută publică, deci nu va constitui o „*dezvăluire de informații*”, în accepțiunea textului art 7 din Lege. În același timp, însă, și el, asemeni conducătorului autorității publice, a fost de părere că există riscul ca sesizarea Parchetului să poată fi considerată „*denunțare calomnioasă*”, de vreme ce verificările făcute de conducătorul autorității au confirmat că funcționarul public reclamat nu pretinsese mită.

Soluția consilierului de etică a fost esențial lacunară și în dezacord cu prevederile legale, astfel:

- ca urmare a reclamației de luare de mită la adresa subordonatului său, directorul general adjunct avea nu doar dreptul ci și obligația legală de a întreprinde demersurile pentru sesizarea în cel mai scurt timp a Parchetului (neprocedând astfel el săvârșea infracțiunea de „*omisiune a sesizării organelor judiciare*” – „*Fapta funcționarului public care, luând cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile, omite sesizarea de îndată a procurorului sau a organului de urmărire penală, potrivit legii de procedura penală*”, conform art 263 din Codul penal). Această obligație revenea directorului general adjunct, independent de rezultatul „*verificărilor*” pretins făcute de către conducătorul autorității („*verificări*” privind fapte de natură penală sunt competenți să facă exclusiv procurorul sau organul de urmărire penală). În legătură cu o faptă pentru care prin lege directorul general adjunct era obligat să sesizeze Parchetul, acesta nu ar fi putut sub nicio formă să comită infracțiunea de denunțare calomnioasă;

- cu privire la posibila încălcare a Codului de conduită sub aspectul „*prejudicierii imaginii*” funcționarului public reclamat ori a autorității publice, este de pe o parte adevărat că sesizarea Parchetului (un act care nu este public) nu echivalează cu „*dezvăluirea unor informații*”, în înțelesul art 7 al Codului de conduită, ca modalitate prin care s-ar fi „*prejudiciat*” imaginea și prestigiul funcționarului și autorității publice. Pe de altă parte, este de observat și faptul că formularea textului art 7 este, într-o anumită măsură imprecisă, confuză și interpretabilă. Dacă principiul pe care norma se fundamentează – acela că funcționarii publici au obligația de a se abține de la acte ori fapte care să producă prejudicii intereselor legale ale instituțiilor și autorităților din care fac parte – este stabilit în mod adecvat și enunțat relativ precis și neinterpretabil, formulările vizând conduita pe care funcționarii publici trebuie s-o aibă pentru a se conforma acestei norme suferă în mod evident prin neclaritate și chiar și prin dezacordul cu cerințele de bază ale unui serviciu public transparent, imparțial și în interesul cetățenilor. Astfel de formulări sunt:

a) – „*funcționarii publici au obligația de a apăra în mod loial prestigiul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea*” (alin 1). Formularea „*apărarea în mod loial a prestigiului instituțiilor*” induce o dimensiune vădit subiectivă unei conduite obligatorii prin lege pentru funcționarii publici întrucât cuvântul loial are nu numai înțelesul de „*corect, cinstit etc*” ci și pe acela de „*fidel, devotat, credincios*” și chiar „*slugarnic*”. Or o asemenea obligație de fidelitate, de devoțiune etc este în dezacord chiar cu

prima dintre îndatoririle stabilite funcționarilor publici prin însăși Legea Statutului acestora, aceea de a „îndeplini îndatoririle de serviciu cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea” (art 43 din Legea nr 188/1999). În consecință, principiile pe care trebuie să se fundamenteze activitatea și conduita profesională a funcționarilor publici sunt „profesionalismul, imparțialitatea și legalitatea”, și nu „fidelitatea și devotamentul” față de instituțiile din care fac parte;

b) – „funcționarilor publici le este interzis să dezvăluie informațiile la care au acces în exercitarea funcției publice, dacă această dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice sau juridice” (alin 2 lit d). Formularea suferă în special prin faptul că instituie o interdicție absolută și vădit subiectivă care vizează să prezerve nu numai „imaginea” instituțiilor din care fac parte funcționarii publici ori „a unor funcționari publici” dar și – printr-o formulare complet imprecisă și contrară normelor de tehnică legislativă – a oricărui „persoane fizice sau juridice” (formularea este inclusiv redundantă prin faptul că instituțiile și funcționarii publici a căror imagine este apărată prin textul citat sunt de asemenea persoane juridice, respectiv persoane fizice). Această cerință este și ea în mod evident contrară principiilor legalității și imparțialității în activitatea și conduita funcționarilor publici, inclusiv ale consilierilor de etică. Abordarea normativă în discuție reprezintă inclusiv o inconsecvență în raport cu alte prevederi ale aceluiași act normativ. Astfel, deși prin primele 2 dintre cele 9 principii care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici sunt consacrate „supremația Constituției și a legii”, respectiv „prioritatea interesului public” față de interesul personal, prin norma în discuție este statuată obligația funcționarilor publici de „apăra în mod loial” (deci fidel, devotat) „prestigiul instituției în care își desfășoară activitatea”.

Directorul general adjunct avea obligația de a întreprinde demersurile necesare sesizării Parchetului (deci de a se conforma unei dispoziții imperative a Codului penal) chiar și în ipoteza în care conducătorul autorității i-ar fi dat o dispoziție contrară în acest sens. O astfel de dispoziție ar fi fost vădit ilegală și, în consecință, cel căruia i-ar fi fost dată urma să se conformeze prevederilor art 45 alin (3) al Legii nr 188/1999: „Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Dacă cel care a emis dispoziția o formulează în scris, funcționarul public este obligat să o execute, cu excepția cazului în care aceasta este **vădit ilegală**. Funcționarul public are îndatorirea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații”.

Deficiențele semnalate ale art 7 din Legea nr 7/2004 au fost „compensate” într-o anumită măsură prin completarea acestui articol, în anul 2007, prin Legea nr 50/2007, cu dispozițiile alin (5) ale aceluiași articol 7, potrivit cărora: „Prevederile prezentului Cod de conduită nu pot fi interpretate ca o derogare de la obligația legală a funcționarilor publici de a furniza informații de interes public celor interesați, în condițiile legii, sau ca o derogare de la dreptul funcționarului public de a face sesizări în baza Legii nr 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări

ale legii”. În consecință, textul menționat înlătură pe de o parte neclaritățile pe care paragrafele anterioare le induc prin interdicția „dezvăluirii” informațiilor la care funcționarii publici au acces în exercitarea funcției publice – indiscutabil „informații de interes public”, în înțelesul Legii nr 544/2001, la care prin alin (5) se face trimitere –, iar pe de altă parte stabilește în mod explicit că obligația de loialitate/ fidelitate/ devotament la care funcționarii publici au fost obligați prin paragrafele anterioare nu poate fi interpretată „ca o derogare de la dreptul funcționarului public de a face sesizări în baza Legii nr 571/2004”. Concluzia menționată relevă în același timp, însă, și necesitatea ca funcționarii publici – inclusiv, sau în special, consilierii de etică – să cunoască inclusiv cele două acte normative la care se face trimitere prin textul alin (5).

De reținut: Este necesară o bună cunoaștere de către consilierii de etică a prevederilor Legii nr 571/2004, în special sub aspectul protecției care este asigurată prin reglementarea precizată (dar chiar și prin practica judiciară) personalului din autoritățile publice care semnalează încălcări ale legii³. Se impune ca funcționarii publici consilieri de etică să asigure funcționarilor publici consultanța necesară sesizării încălcărilor legii sau ale deontologiei profesionale.

De reținut: Se impune ca funcționarii publici, personalul contractual și consilierii de etică din Primărie să facă distincție între dispozițiile Legii nr 571/2004 și cele ale Codului penal referitoare la sesizarea unor infracțiuni. Astfel, potrivit art 263 din Codul penal, citat în cadrul Aplicației nr 2 de mai sus, funcționarii publici au obligația „sesizării de îndată a procurorului sau a organului de urmărire penală” atunci când „iau cunoștință de săvârșirea unei infracțiuni în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinesc sarcinile”, neîndeplinirea acestei obligații legale constituind infracțiunea de „omisiune a sesizării organelor judiciare”. Spre deosebire de această obligație legală, stabilită strict „în legătură cu serviciul în cadrul căruia funcționarul public își îndeplinește sarcinile”, potrivit prevederilor Legii nr 571/2004, persoanele încadrate în instituțiile și autoritățile publice au dreptul legal de a sesiza orice „fapte de încălcare a legii” (infracțiuni, dar și fapte de altă natură – abateri disciplinare și contravenții, conform art 5 al Legii). Așadar, dacă prin legea penală este stabilită o obligație de sesizare a infracțiunilor, prin Legea protecției avertizorilor în interes public persoanelor încadrate în instituțiile și autoritățile publice le este garantat dreptul de a sesiza orice fapte de încălcare a legii, inclusiv infracțiuni – altele, însă, decât cele „în legătură cu serviciul în cadrul cărora funcționarul public își îndeplinește sarcinile” (pentru care, repetăm, legea penală stabilește o obligație de sesizare). O altă distincție care se impune făcută este aceea că, în timp ce

³ A se vedea în acest sens și Stan, Valerian/ Centrul de Resurse Juridice, *Cum sesizăm corupția din autoritățile publice, Ghid practic pentru cetățeni*, Editura Didactică și Pedagogică, 2009. Sub acest aspect, semnalăm ca pertinente inclusiv prevederile Recomandării nr R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei asupra codurilor de conduită pentru funcționarii publici, prin care este stabilit că funcționarii publici care semnalează încălcări ale legii, „**în baza unor bănuiele rezonabile și de bună credință, nu trebuie să sufere vreun prejudiciu**” (art 12 paragr 6).

infracțiunile prevăzute de art 263 din Codul penal trebuie sesizate „procurorului sau organului de urmărire penală”, infracțiunile la care se referă Legea nr 571/2004 (art 5 lit a și b), pot fi sesizate atât „autorităților judiciare” cât și/ sau („alternativ sau cumulativ” – conform art 6 al Legii) altor autorități (entități), cum ar fi: „șeful ierarhic al persoanei care a încălcat prevederile legale”, „conducătorul autorității publice din care face parte persoana care a încălcat prevederile legale”, „comisiile de disciplină”, „mass-media”, „organizațiile neguvernamentale” etc. În concluzie, „funcționarii publici” au obligația de a sesiza procurorului sau organului de urmărire penală numai acele infracțiuni care au legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinesc sarcinile. Dacă infracțiunea despre a cărei săvârșire a luat cunoștință funcționarul public nu are legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile, omisiunea acestuia de a sesiza organele competente nu realizează elementul material al infracțiunii. Este necesar de asemenea ca funcționarul public să fi luat la cunoștință de săvârșirea acelei infracțiuni în timpul exercitării funcției sale sau a îndatoririlor de serviciu. Cu privire la noțiunea de „funcționar public”, în înțelesul legii penale (art 147 coroborat cu art 145 din Codul penal), se impune precizat că aceasta desemnează nu numai „funcționarul public” în sensul restrâns al Legii nr 188/1999 („persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”), ci și persoanele angajate prin contract de muncă și aleșii locali.

Cunoașterea Legii nr 544/2001 este esențială pentru asigurarea unui serviciu public transparent. Prin această Lege este stabilit inclusiv că informațiile care favorizează sau ascund încălcarea legii de către o autoritate sau o instituție publică nu pot fi incluse în categoria informațiilor clasificate și constituie informații de interes public, respectiv că informațiile cu privire la datele personale ale cetățeanului pot deveni informații de interes public în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a unei funcții publice (art 13 și art 14). Cunoașterea acestor prevederi de către consilierii de etică și funcționarii publici este și ea importantă pentru evitarea unor restrângeri nejustificate a dreptului persoanelor de a avea acces la informațiile de interes public, respectiv pentru evitarea instituirii în practică a unor interdicții care afectează drepturile pe care funcționarii publici și consilierii de etică le au prin lege – dreptul de a sesiza încălcări ale legii, de exemplu, sau dreptul general garantat persoanelor de liber acces la informațiile de interes public ori libertatea de exprimare.

De reținut: Pentru interpretarea și aplicarea unitară de către consilierii de etică, dar și de către ceilalți funcționari publici, a Legii nr 7/2004, este relevantă de asemenea definirea prin textul art 4 al actului normativ a următorilor termeni:

- funcționar public/ funcție publică
- interes public/ interes personal
- conflict de interese
- informație de interes public / informație cu privire la date personale.

Cu privire la norma de conduită privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, cuprinsă în art 14 al Legii nr 7/2004, este stabilit „Funcționarii

publici nu trebuie să solicite ori să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, care le sunt destinate personal, familiei, părinților, prietenilor ori persoanelor cu care au avut relații de afaceri sau de natură politică, care le pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice deținute ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții”.

Aplicatia nr 3

Direcția Sisteme Informatice din Primărie urma să primească vizita reprezentanților unei companii care intenționează să prezinte o ofertă de echipamente de tehnică și de service pentru acestea. Directorul acestui compartiment a solicitat unuia dintre consilierii de etică o consultanță pentru a se informa cum trebuie să procedeze personalul Direcției în situația în care reprezentanții companiei îi vor oferi „mici atenții”. El a solicitat această consultanță fiindu-i cunoscut comportamentul „amabil” al reprezentanților acelei companii – cu ocazia unor vizite asemănătoare, la unele primării de sector, ei ofereau, în anii 1997-1999, „mici atenții” funcționarilor publici cu care se întâlneau (știa de asemenea că deși cadourile, realmente simbolice, fuseseră acceptate, ulterior primăriile nu achiziționaseră bunuri sau servicii de la compania în cauză).

Consilierul de etică a precizat conducătorului compartimentului că nu pot fi acceptate niciun fel de cadouri, nici chiar cele care nu ar putea influența imparțialitatea funcționarilor publici – și indiferent ce valoare ar avea acestea.

Consultanța oferită de către consilierului de etică a fost corectă în raport cu prevederile legale, astfel:

- din formularea art 14 din Legea nr 7/2004 rezultă într-adevăr că interdicția stabilită funcționarilor publici ar viza numai acele cadouri sau alte avantaje „care le pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice deținute ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții”. Prevederea citată este însă contrară celei cuprinse în art 47 alin (1) din Legea nr 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, în conformitate cu care „Funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje”. În consecință, această din urmă dispoziție legală stabilește funcționarilor publici o interdicție absolută de a solicita sau accepta cadouri sau alte avantaje, fără a distinge între cele care „le pot influența imparțialitatea” și cele care nu le pot influența imparțialitatea. În considerarea faptului că Legea Statutului funcționarilor publici (lege organică) este un act normativ cu forță juridică superioară Legii Codului de conduită a funcționarilor publici (lege ordinară), aplicabile sub aspectul în discuție sunt dispozițiile citate ale Legii nr 188/1999, și nu cele ale Codului de conduită. În concluzie, până la o eventuală amendare viitoare a Legii nr 188/1999, în sensul punerii prevederilor ei în acord cu cele ale Legii nr 7/2004, aplicabile sunt prevederile primului act normativ. Se impune reținut de asemenea că, prin modul în care este formulată, norma de conduită privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor” (art 14 din Legea nr 7/2004) este inconsecventă chiar și cu definirea, prin același act normativ, a principiului de conduită privind „integritatea morală”, principiu conform căruia „funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în

considerarea funcției publice pe care o dețin, sau să abuzeze în vreun fel de această funcție” (art 3 lit f). Așa cum se observă, prin textul citat se instituie de asemenea o interdicție absolută de a se solicita sau accepta vreun avantaj sau beneficiu, indiferent dacă acestea pot sau nu „influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții”.

- funcționarii publici nu pot accepta cadouri nici chiar dacă valoarea acestora este mai mică de 300 de euro (astfel cum s-a arătat, în cazul funcționarilor publici interdicția de primire a cadourilor este una cu caracter absolut). Prin Legea nr 115/1996 este stabilită obligația declarării cadourilor cu o valoare mai mare de 300 de euro de către acele categorii de „*oficiali*” care, pe de o parte, au obligația de a face și depune declarații de avere, iar pe de altă parte nu au stabilită prin lege interdicția de a solicita sau accepta cadouri sau alte avantaje (funcționarii publici au stabilită o asemenea interdicție).

Împrejurarea că în anii 1997-1999 au fost acceptate „*mici atenții*”, fără ca faptul acesta să fi constituit o abatere disciplinară, nu poate să fie un argument pentru repetarea acestei practici întrucât interdicția primirii de cadouri sau alte avantaje a fost instituită odată cu intrarea în vigoare a Legii nr 188/1999 – 7 ianuarie 2000.

De reținut: În exercitarea atribuțiilor lor de consiliere și monitorizare a aplicării Legii Codului de conduită, consilierii de etică din Primărie vor avea în vedere faptul că, din coroborarea prevederilor citate ale Legii nr 188/1999 cu cele ale Legii nr 7/2004, rezultă o interdicție absolută pentru funcționarii publici de a solicita și accepta cadouri sau alte avantaje.

Art 10 al Legii Codului de conduită statuează norma de conduită referitoare la „*activitatea politică*” a funcționarilor publici, astfel: „*În exercitarea funcției publice, funcționarilor publici le este interzis:*

- a) să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice*
- b) să furnizeze sprijin logistic candidaților la funcții de demnitate publică*
- c) să colaboreze, în afara relațiilor de serviciu, cu persoanele fizice sau juridice care fac donații ori sponsorizări partidelor politice*
- d) să afișeze, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, însemne ori obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora”.*

Aplicatia nr 4

Ministerul Administrației și Internelor a organizat o dezbatere publică pe marginea unui proiect de Lege de modificare și completare a Legii nr 188/1999, dezbatere la care au participat, în nume propriu, și doi funcționari publici din cadrul Primăriei municipiului București. În intervențiile lor, cei doi au afirmat că, „*din punctul lor de vedere*”, au fost foarte bine venite propunerile făcute în cadrul dezbaterii de către reprezentantul unuia dintre candidații independenți la Președinția României (una dintre propuneri viza acordarea retroactivă a primelor pentru concediile de odihnă ale funcționarilor publici). „*Pentru susținerea constantă a cauzei funcționarilor publici, îl asigurăm pe domnul candidat că la apropiatele alegeri va avea ambele noastre voturi*”, au

spus cei doi. Comisia de disciplină din cadrul Primăriei a fost sesizată de către un alt candidat la Președinție, fiind reclamată „*atitudinea partizană politic*” a celor doi funcționari publici (despre care s-a mai susținut că, la nivelul Primăriei, se manifestă deschis ca susținători ai celuilalt candidat la Președinție). În scopul soluționării sesizării, președintele comisiei de disciplină a solicitat o consultanță consilierului de etică – precizând că starea de fapt constatată pe timpul procedurilor cercetării administrative corespundea celei reținute în sesizarea adresată comisiei. În plus, se mai constatase că în afara relațiilor de serviciu cei doi funcționari publici colaborau cu o firmă care sponsorizase candidatul pe care ei au anunțat că îl susțin, iar unul dintre funcționarii publici avea expuse pe biroul său sigla partidului din care candidatul independent făcuse parte până în urmă cu aproximativ un an și un breloc personalizat al aceluiași candidat independent.

Consilierul de etică a precizat președintelui comisiei de disciplină că singura încălcare a legii a fost faptul că unul dintre cei doi funcționari publici a afișat pe biroul său sigla unui anumit partid politic. Concluzia consilierului de etică a fost deplin legală și temeinică, întrucât:

- în raport cu prevederile citate ale art 10 din Codul de conduită, a constituit abatere disciplinară numai expunerea siglei unui partid politic (lit d a acestui articol nu interzice afișarea numelui și insemnelor candidaților independenți). Faptul că cei doi funcționari publici aveau, în afara relațiilor de serviciu, o colaborare cu o firmă care îl sponsorizase pe candidat nu poate fi considerată abatere disciplinară, deși din interpretarea literei c) ar putea să rezulte o astfel de încălcare. Această soluție se impune pe de o parte din faptul că textul citat se referă exclusiv la sponsorizarea partidelor politice (și nu și a candidaților independenți) iar pe de altă parte din faptul că textul de la litera c) prezintă o inconsecvență evidentă cu formularea introductivă a art 10, prin care interdicțiile în „*activitatea politică*” sunt stabilite, în mod deplin justificat, exclusiv în legătură cu „*exercitarea funcției publice*”, și nu cu activitatea din „*afara relațiilor de serviciu*”, astfel cum prevede, printr-o evidentă inconsecvență în redactare, litera c) a aceluiași articol;

- din cauza unei evidente nesistematizări a unor reglementări legale având același obiect, interdicții privind activitatea politică a funcționarilor publici cuprinde și Legea nr 188/1999 (art 44 și art 77 alin 2 lit h). Potrivit art 44 alin (3) funcționarii publici au într-adevăr „*obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice*” (subl ns). Textul legal reprodus nu a fost nici el încălcat de către cei doi funcționari publici care au exprimat public susținerea pentru candidatul independent, întrucât cei doi au precizat explicit că la dezbaterile publice la care au participat exprimau punctul de vedere propriu („*din punctul nostru de vedere*”, astfel cum aceștia s-au exprimat). Din prezentarea participanților la întrunire rezultase fără echivoc că cei doi nu reprezentau acolo instituția din care făceau parte. În consecință, neaflându-se în „*exercitarea atribuțiilor ce le revin*”, funcționarii publici nu aveau obligația de „*a se abține de la exprimarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice*”. Prin modul în care au participat la activitatea organizată de către MAI, cei doi funcționari publici s-au conformat inclusiv prevederilor art 9 din Legea nr 7/2004 (norma de conduită privind „*activitatea publică*”), potrivit căreia „*În cazul în care nu*

sunt desemnați desemnați să participe în calitate oficială, funcționarii publici pot participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității ori instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea” (alin 3).

De reținut: Relevante cu privire la „*activitatea politică*” a funcționarilor publici sunt de asemenea și următoarele două prevederi legale:
- art 11 din Legea nr 7/2004 („*Folosirea imaginii proprii*”): „*În considerarea funcției publice deținute, funcționarilor publici le este interzis să permită utilizarea numelui sau imaginii proprii (...) în scopuri electorale*”;
- art 77 alin (2) lit h) din Legea nr 188/1999: „*Constituie abatere disciplinară desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic*”.

B) atribuțiile legale ale consilierilor de etică

Reglementarea legală de bază pentru exercitarea de către consilierii de etică a atribuțiilor care le revin o constituie Legea nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, astfel cum aceasta a fost modificată și completată prin Legea nr 50/2007.

Prin art 21 alin (2) al Legii sunt stabilite următoarele atribuții ale consilierilor de etică:

- a) acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici cu privire la respectarea normelor de conduită
- b) monitorizarea aplicării prevederilor Codului de conduită
- c) întocmirea de rapoarte trimestriale privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici.

Articolul precizat (alin 3) mai stabilește și că atribuțiile consilierilor de etică se exercită fie „*în temeiul unui act administrativ emis de conducătorul autorității sau instituției publice*” fie „*prin completarea fișei postului cu atribuția distinctă de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită*”.

Cu privire la rapoartele trimestriale privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici, prin alin (4) al aceluiași articol se prevede că acestea:

- „*sunt aprobate de conducătorul autorității sau instituției publice,*
- *se comunică funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice*
- *și se transmit trimestrial, la termenele și în forma standard stabilite prin instrucțiuni de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP)*”.

Instrucțiunile ANFP prin care sunt stabilite formatul și termenele la care se transmit rapoartele trimestriale către Agenție sunt „*Instrucțiunile din 2008 de completare și transmitere a formatului standard de raportare privind respectarea*

normelor de conduită și a formatului standard de raportare privind implementarea procedurilor disciplinare”, aprobate prin Ordinul președintelui ANFP nr 4500/2008. Prin art 5 din Ordin este prevăzut că „rapoartele privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici” se întocmesc trimestrial, se aprobă de conducătorul autorității publice, se comunică funcționarilor publici din cadrul autorității publice și se transmit trimestrial ANFP, „în primele 7 zile lucrătoare ale lunii imediat următoare sfârșitului fiecărui trimestru al anului”.

În plus față de prevederile Legii nr 7/2004, prin Ordinul nr 4500/2008, în atribuțiile consilierilor de etică este stabilită transmiterea către ANFP a „rapoartelor privind implementarea procedurilor disciplinare” (art 5 alin 3); aceste rapoarte:

- sunt întocmite semestrial de către președintele comisiei de disciplină,
- se comunică conducătorului autorității sau instituției publice și consilierului de etică

- „și se transmit ANFP de către consilierul etic⁴ în primele 7 zile lucrătoare ale lunii imediat următoare sfârșitului fiecărui semestru al anului”; rapoartele menționate se transmit adată cu cele privind respectarea normelor de conduită, „completate pentru trimestrul al doilea, și, respectiv, al patrulea al anului”.

De reținut: Cu privire la rapoartele semestriale privind implementarea procedurilor disciplinare consilierii de etică nu au nicio altă obligație/atribuție decât aceea de transmitere către ANFP.

În cursul anului 2004, după aproximativ nouă luni de la adoptarea Legii nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, au fost adoptate prin lege reglementări de conduită similare și pentru persoanele angajate pe bază de contract de muncă în cadrul instituțiilor și autorităților publice – Legea nr 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice. Adoptarea acestei reglementări nu a fost urmată, ca în cazul Codului de conduită a funcționarilor publici, de înființarea instituției consilierilor de etică în scopul aplicării eficiente și a acestei reglementări. În aceste condiții, în considerarea principiului de drept potrivit căruia legea trebuie interpretată în sensul aplicării și nu al neaplicării ei, dar și în limitele legale care definesc statutul celor două categorii de personal din cadrul autorităților publice – prevederile pertinente ale Codului de conduită a funcționarilor publici referitoare la consilierii de etică pot fi aplicate și cu privire la personalul contractual, sub aspectele corespondente ale celor două Coduri. Un exemplu în acest sens este obligația funcționarilor publici de conducere și a personalului contractual de conducere de a se conforma principiului „obiectivității în evaluare a personalului din subordine”, respectiv dreptul corelativ al acestuia din urmă personal de a beneficia de aplicarea principiului legal menționat. În situațiile în care, la nivelul Primăriei, funcționarii publici de conducere au în subordine persoane angajate pe bază de contract de muncă, consilierii de etică au obligația de a monitoriza aplicarea și în aceste situații a principiului obiectivității în evaluare, respectiv de a acorda consultanță și asistență personalului sub acest aspect. „Coroborarea”

⁴ Autorul Ghidului preferă formularea „consilierul de etică”.

reglementărilor celor două Coduri sub aspecte corespondente este utilă și se impune inclusiv în considerarea faptului că Ministerul Administrației și Internelor este autoritatea comună care (în cazul Legii nr 477/2004 în mod nemijlocit, iar în cazul Legii nr 7/2004 prin intermediul ANFP) coordonează, monitorizează și controlează aplicarea normelor de conduită specifice celor două categorii de personal. Relevant este de asemenea și faptul că, adoptând Legea Codului de conduită a personalului contractual, legiutorul a avut în vedere în mod explicit "*necesitatea ca și alte categorii de personal*" (în speță, personalul contractual) "*să beneficieze de prevederile Legii nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, ca lege-cadru pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice*" (preambulul Legii nr 477/2004). În consecință, Ghidul de față vizează și recomandă conducerii Primăriei inclusiv implementarea normelor legale de conduită a personalului contractual.

C) desemnarea, profilul educațional al consilierului de etică și cumulul de atribuții

Completată în anul 2007 prin Legea nr 50/2007, Legea nr 7/2004 prevede că la nivelul fiecărei autorități și instituții publice conducătorul acestora desemnează „*un funcționar public, de regulă din cadrul compartimentului de resurse umane, pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită*”. Ca urmare a unei anumite imprecizii și „*tăceri*” a textului de lege, un studiu de dată relativ recentă⁵ a evidențiat o interpretare și aplicare a acestuia neunitară (uneori chiar greșită sau, în orice caz, cu consecințe negative pentru activitatea de consiliere de etică).

O deficiență evidentă a textului Legii nr 7/2004 constă în aceea că stabilește că autoritățile și instituțiile publice pot desemna numai „un funcționar public” care să îndeplinească atribuțiile de consultantă și asistență etică. Indiferent că la nivelul unei primării comunale, de exemplu, pot să existe 10 funcționari publici iar în cadrul unei alte autorități publice precum Primăria municipiului București, câteva sute de funcționari publici – și, pe cale de consecință, un număr proporțional de solicitări de consiliere de etică.

De reținut: În raport cu deficiența evidentă menționată, recomandăm conducerii Primăriei să procedeze la desemnarea aceluși număr de consilieri de etică pe care îl consideră necesar pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a Codului de conduită a funcționarilor publici (și a Codului de conduită a personalului contractual). Recomandăm ca unul dintre consilierii de etică să fie desemnat coordonator al întregii activități de consiliere de etică iar atribuțiile specifice să fie repartizate echitabil între consilierii de etică.

Cu privire la profilul educațional al consilierilor de etică, studiul a relevat că dintre consilierii de etică din instituțiile și autoritățile publice 62,2% aveau studii

⁵ Stan, Valerian/ Centrul de Resurse Juridice, Raport privind aplicarea legislației referitoare la consilierii de etică, 2009

superioare. Date fiind atribuțiile legale pe care consilierii de etică le au de îndeplinit, atribuții care vizează inclusiv un cadru normativ destul de amplu și de complex, apreciem că reprezintă o bună practică, pe care o recomandăm și la nivelul Primăriei municipiului București, desemnarea în poziția de consilieri de etică a unor persoane cu studii superioare. În mod asemănător, dată fiind pregătirea profesională pe care o presupune îndeplinirea de calitate a atribuțiilor legale care le revin consilierilor de etică – cu deosebire „acordarea de consultanță și asistență funcționarilor publici”, respectiv „monitorizarea aplicării normelor de conduită a funcționarilor publici” – recomandăm ca funcționarii publici desemnați drept consilieri de etică să aibă studii superioare juridice sau administrative. Din aceleași considerente recomandăm și ca persoanelor care îndeplinesc aceste atribuții să li se asigure posibilitatea să urmeze cu o cât mai mare regularitate cursurile de perfecționare profesională. Recomandarea ia în considerare inclusiv prevederile legale (art 51 din Legea nr 188/1999) prin care este stabilită că autoritățile publice au obligația să prevadă în bugetul anual propriu sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor de perfecționare profesională a funcționarilor publici. Relevantă în acest sens este și norma cu caracter de recomandare a art 11 alin (1) lit f) din Ordinul președintelui ANFP nr 4500/2008: „În vederea exercitării atribuțiilor prevăzute de art 21 alin (2) din Legea nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, precum și pentru a se asigura consolidarea rolului instituțional al consilierului etic, Agenția Națională a Funcționarilor Publici recomandă autorităților și instituțiilor publice să asigure condițiile necesare participării consilierului etic la programe de perfecționare profesională având tematici precum etica, conduita și integritatea, măsuri anticorupție și comunicare”.

Cu privire la departamentele în care lucrează consilierii de etică, studiul menționat a arătat că două treimi dintre aceștia lucrează în cadrul departamentului de resurse umane – autoritățile publice incluse în studiu conformându-se astfel în majoritatea lor normei supletive cuprinsă în textul art 21 din Legea Codului de conduită a funcționarilor publici. Date fiind atribuțiile stabilite prin lege în sarcina consilierilor de etică, dar și argumentele de bună practică de la nivelul multor autorități publice, apreciem că și în cadrul Primăriei municipiului București este recomandabil ca funcționarii publici respectivi să lucreze în cadrul Direcției Managementul Resurselor Umane.

Studiul a mai arătat și că numărul mediu de domenii diferite în care un consilier de etică are atribuții era de 4,7 (numărul minim este 0,00 iar maxim 13,00). Cifrele menționate relevă o practică aproape generalizată de supraîncărcare a activității consilierilor de etică, fapt care are consecințe severe asupra calității activității de consiliere de etică. Recomandarea de bună practică pentru Primărie este de a reduce la minim numărul domeniilor diferite în care îndeplinesc atribuții consilierii de etică din cadrul acestei autorități. Recomandarea ia în considerare și prevederile art 11 alin (1) lit d) din Ordinul nr 4500/2008: „În vederea exercitării atribuțiilor prevăzute de art 21 alin (2) din Legea nr 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, precum și pentru a se asigura consolidarea

rolului instituțional al consilierului etic, Agenția Națională a Funcționarilor Publici recomandă autorităților și instituțiilor publice ca atribuțiile funcționarului public desemnat consilier etic să fie revizuite astfel încât atribuțiile corespunzătoare calității de consilier etic să aibă o pondere proporțională cu importanța și volumul activității de consiliere etică și de monitorizare a respectării normelor de conduită în cadrul fiecărei autorități și instituții publice”.

Practica din autoritățile și instituțiile publice relevă că în exercitarea atribuțiilor lor, consilierii de etică au un comportament mai multe „*reactiv*” decât „*pro-activ*”. Acest fapt constituie foarte probabil și o consecință a faptului că, din păcate, Legea „*tace*” cu privire la modalitatea concretă în care consilierii de etică ar trebui să-și îndeplinească atribuția de consiliere (mai exact „*consultanță și asistență a funcționarilor publici*”, în termenii art 21 din Legea nr 7/2004). Apreciem că ar constitui o bună practică acordarea consilierii de etică pe de o parte la solicitarea funcționarilor publici iar pe de altă parte din inițiativa conducerii Primăriei și/ sau a consilierilor de etică, periodic sau ocazional. Periodic s-ar impune, cu titlu de exemplu:

- anual, în luna decembrie, pentru „*evaluatorii performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici*” din Primărie (care, potrivit art 108 alin 2 din HG nr 611/2008 privind cariera funcționarilor publici, realizează această evaluare între 1 și 31 ianuarie a fiecărui an. Cu ocazia acestei consilieri de etică ar fi util ca evaluatorilor să le fie acordată „*consultanță*” cu privire la normele Legii Codului de conduită a funcționarilor publici referitoare la „*obiectivitate în evaluarea*” de către funcționarii publici de conducere a competenței profesionale pentru personalul din subordine (în principal art 16 din Legea nr 7/2004).

- anual, pentru consilierea funcționarilor publici cu privire la întocmirea, depunerea și actualizarea declarațiilor de avere și de interese. Consilierea va fi organizată în perioada premergătoare celei în care, prin lege, funcționarii Primăriei au obligația să depună aceste declarații – art 4 alin (2) din Legea nr 176/2010: „*Persoanele prevăzute de prezenta lege au obligația să depună sau să actualizeze declarațiile de avere și declarațiile de interese anual, cel mai târziu la data de 15 iunie. Această bună practică recomandată, constând în consilierea funcționarilor publici cu privire la întocmirea, depunerea și actualizarea declarațiilor de avere și de interese ia în considerare problemele constatate în practică în legătură cu implementarea, sub acest aspect, a prevederilor legale de către „persoanele desemnate”⁶.*

Ocazional, de asemenea cu titlu de exemplu, consilierea de etică se impune realizată în situațiile în care la nivelul Primăriei sunt desemnați funcționari publici care să reprezinte autoritatea în cadrul unor organizații internaționale, instituții de învățământ, conferințe, seminarii și alte activități. În astfel de situații consilierii de etică pot să acorde consultanță funcționarilor publici respectivi cu privire la normele de „*conduită în cadrul relațiilor internaționale*”, în conformitate cu art 13 din Legea nr 7/2004.

⁶ Centrul de Resurse Juridice, Asociația Pro Democrația, Asociația pentru Implementarea Democrației, raportul „*Integritatea, încotro? – Probleme și perspective*”, octombrie 2009

De reținut: Este recomandabil, totodată, ca funcționarii publici consilieri de etică să adopte în comportament cât mai „*pro-activ*” posibil în asigurarea unui act de consultanță și asistență oportun și de calitate. Comportamentul consilierilor de etică trebuie să întâmpine oportun cât mai multe dintre necesitățile de acest gen ale funcționarilor publici din Primărie. În acest sens este necesar totodată ca volumul de muncă presupus de atribuțiile care le sunt repartizate consilierilor de etică să nu le facă imposibil sau să le descurajeze comportamentul „*pro-activ*”.

D) recomandări de bună practică pentru relaționările intra-instituționale specifice activității consilierilor de etică

Pentru îndeplinirea de calitate a atribuțiilor legale care le revin, consilierii de etică este necesar să relaționeze cu reprezentanții mai multor compartimente din cadrul Primăriei.

Secțiunea aceasta a Ghidului propune abordarea acestor relaționări într-o ordine „*algoritm*ică”, corespunzătoare celor trei atribuții legale care revin consilierilor de etică, respectiv:

- atribuția de monitorizare
- atribuția de consiliere
- atribuția de raportare.

De reținut: Enumerarea din textul Legii nr 7/2004 sugerează că monitorizarea aplicării Codului de conduită ar urma cronologic activității de consiliere (consultanță și asistență) a funcționarilor publici. Ghidul propune o abordare intersanjabilă temporal a activităților consilierilor de etică din Primărie, corespunzătoare acestor două funcții. Pe de o parte, este evident că o consiliere „*focusată*” cât mai eficient tematic și/ sau către funcționarii publici care, la un anumit moment sau la altul, resimt mai acut nevoia consilierii etice poate fi realizată numai în condițiile în care consilierii de etică reușesc să monitorizeze și să stabilească în prealabil, cât mai corect și concret posibil, care sunt, la un anumit moment sau la altul, necesitățile de consiliere etică de la nivelul Primăriei. Pe de altă parte, urmând acestei etape, activitatea de monitorizare a respectării Codului de conduită va genera rezultate cât mai apropiate de realitate (și va putea să recomande măsuri corelative) numai în măsura în care funcționarii publici cunosc – inclusiv datorită consilierii de care au beneficiat – legislația a cărei implementare este monitorizată. În consecință, ciclul „*monitorizare, consiliere, monitorizare, consiliere*” reprezintă un „*algoritm*” care se impune de la sine – dar care, în același timp, nu trebuie privit mecanic, ci ca unul în care „*consilierea*” și „*monitorizarea*” pot să devină intersanjabile temporal, în funcție de situația și necesitățile concrete existente la un anumit moment sau la altul la nivelul Primăriei.

Algoritm sinoptic
privind relaționările intra-instituționale ale consilierilor de etică
din cadrul Primăriei municipiului București

Atribuții ----- Cu cine relaționează	Monitorizare	Consiliere	Raportare
Serviciul Relații cu Cetățenii (în aplicarea Legii nr 544/1001)	<p>- monitorizează respectarea de către personalul din SRC, respectiv de către ceilalți funcționari publici a prevederilor legale referitoare la <u>norma de conduită privind „transparența”</u> (- conform Legii nr 7/2004: art 3 lit i); art 5 alin (2); art 7 alin (5) teza I</p> <p>- conform Legii nr 544/2001 (inclusiv întocmirea și publicarea rapoartelor și buletinelor informative anuale prev de art 5 alin 2 și 3)</p> <p>- prin șeful compartimentului, aduc eventualele deficiențe constatate la cunoștința Primarului general</p>	<p>- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici corespunzător necesităților rezultate din activitatea de monitorizare a respectării normei de conduită privind „<i>transparența</i>”, respectiv din solicitările primite din partea funcționarilor publici</p>	<p>- completează tabelele II-VI din formatul standard de raportare prevăzut în anexa 2 a Ordinului nr 4500/2008 cu datele rezultate din activitatea de monitorizare și consiliere (conform art 21 alin 2 lit c din Legea nr 7/2004 și art 5 alin 1 și 2 din Ordinul nr 4500/2008)</p>
Secretariatul Primăriei și persoana responsabilă pentru relația cu societate a civilă în aplicarea Legii nr 52/2003	<p>- monitorizează respectarea de către personalul din Secretariat și persoana pentru relația cu societatea civilă, respectiv de către ceilalți funcționari publici a prevederilor legale referitoare la <u>norma de conduită privind „participarea la procesul de luare a deciziilor”</u></p> <p>- urmăresc respectarea prevederilor alin (3) al art 11 din Legea 52/2003, introdus în anul 2010 (- conform art 15 din Legea nr 7/2004</p> <p>- conform Legii nr 52/2003 (inclusiv întocmirea și publicarea raportului anual prev de art 12)</p> <p>- prin șeful compartimentului, aduc</p>	<p>- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici corespunzător necesităților rezultate din activitatea de monitorizare a respectării normei de conduită privind „<i>participarea la procesul de luare a deciziilor</i>”, respectiv din solicitările primite din partea funcționarilor publici</p>	<p>- idem</p>

	eventualele deficiențe constatate la cunoștința Primarului general		
Persoanele desemnate cu implementarea prevederilor legale privind declarațiile de avere și de interese, conform art 5 alin (2) lit g) și i) din Legea nr 176/2010	<p>- urmăresc dacă funcționarii publici au depus declarațiile de interese și, corelativ, dacă aceștia se conformează prevederilor legale referitoare la norma de conduită privind „conflictele de interese”, astfel cum acestea sunt definite prin art 4 lit e) din Legea nr 7/2004</p> <p>- urmăresc dacă funcționarii publici au depus declarațiile de avere și, corelativ, dacă aceștia se conformează prevederilor legale referitoare la norma de conduită privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, astfel cum aceasta rezultă din art 3 lit f) și 14 din Legea nr 7/2004, coroborate cu art 47 alin (1) din Legea nr 188/1999</p> <p>- prin șeful compartimentului, aduc eventualele deficiențe constatate la cunoștința Primarului general</p>	<p>- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici corespunzător necesităților rezultate din activitatea de monitorizare a respectării normelor de conduită privind „conflictele de interese” și „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, respectiv din solicitările primite din partea funcționarilor publici</p> <p>- acordă atenție specială consilierii în raport cu deficiențele Legii nr 7/2004 privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „Aplicației nr 3” din cadrul acestui capitol al Ghidului</p>	<p>- idem</p> <p>- dacă este cazul, rețin în rapoartele trimestriale drept „cauză a nerespectării normelor de conduită” deficiențele Legii nr 7/2004 privind „interdicția acceptării cadourilor, serviciilor și avantajelor”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „Aplicației nr 3” din cadrul acestui capitol al Ghidului</p>
Funcționarii publici de conducere și șefii ierarhici ai acestora	<p>- urmăresc dacă funcționarii publici de conducere din Primărie respectă prevederile legale referitoare la norma de conduită privind „obiectivitatea în evaluare” (inclusiv, eventual, în evaluarea persoanelor încadrate pe bază de contract de muncă), astfel cum acestea este reglementată prin art 16 al Legii nr 7/2004 (respectiv prin art 16 din Legea nr 477/2004), prevederi care se impun coroborate cu:</p> <p>- Cap VI, Secțiunile 4 și 5 din Legea nr 188/1999 (promovarea funcționarilor publici și evaluarea</p>	<p>- acordă consultanță funcționarilor publici de conducere corespunzător necesităților identificate prin activitatea de monitorizare a respectării normei de conduită privind „obiectivitatea în evaluare”, definită prin art 16 al Legii nr 7/2004 (respectiv prin art 16 din Legea nr 477/2004)</p> <p>- acordă consultanță și asistență funcționarilor publici care solicită acest lucru cu privire la dreptul pe care îl au de a fi evaluați cu obiectivitate, în înțelesul prevederilor Legii nr 7/2004 (dar și, dacă este cazul, al Legii nr 188/1999 și al HG nr 611/2008)</p>	<p>- completează tabelele II-VI din formatul standard de raportare prevăzut în anexa 2 a Ordinului nr 4500/2008 cu datele rezultate din activitatea de monitorizare și consiliere (conform art 21 alin 2 lit c din Legea nr 7/2004 și art 5 alin 1 și 2 din Ordinul nr 4500/2008)</p>

	<p>performanțelor lor profesionale; sistemul de promovare rapidă în funcția publică)</p> <p>- Cap III și IV din HG nr 611/2008 (evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici; promovarea funcționarilor publici)</p> <p>(- respectiv cu prevederile Codului muncii, în cazul personalului contractual)</p> <p>- prin șeful compartimentului, aduc eventualele deficiențe constatate la cunoștința Primarului general</p>		
Comisia de disciplină și Primarul general	<p>- urmăresc respectarea în cadrul Primăriei a dispozițiilor art 7 alin (5) din Legea nr 7/2004 potrivit căroră prevederile Codului de conduită nu pot fi interpretate ca o derogare de la dreptul funcționarului public de a face sesizări în baza Legii nr 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice care semnalează încălcări ale legii</p> <p>- urmăresc dacă în cadrul Primăriei este respectat dreptul funcționarilor publici care sesizează încălcări ale legii de a beneficia de „principiul nesanționării abuzive”, potrivit art 4 lit d) din Legea nr 571/2004</p> <p>- urmăresc ca Regulamentul de organizare și funcționare al Primăriei să fie pus de acord cu prevederile Legii nr 571/2004 (conform art 11 al acestei Legi)</p> <p>- prin șeful compartimentului, aduc eventualele deficiențe constatate la cunoștința Primarului general</p>	<p>- acordă consultanță funcționarilor publici corespunzător necesităților identificate prin activitatea de monitorizare</p> <p>- acordă atenție specială consilierii funcționarilor publici în raport cu deficiențele Legii nr 7/2004 în reglementarea normei de conduită a funcționarilor publici referitoare la „<i>loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice</i>”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „<i>Aplicației nr 2</i>” din acest capitol al Ghidului</p> <p>- din proprie inițiativă sau la cerere, acordă consultanță și asistență funcționarilor publici cu privire la dreptul funcționarilor publici care sesizează încălcări ale legii de a beneficia de „<i>principiul nesanționării abuzive</i>”</p> <p>- din proprie inițiativă sau la cerere, acordă consultanță membrilor Comisiei de disciplină cu privire la dreptul funcționarilor publici care sesizează încălcări ale legii de a beneficia de „<i>principiul nesanționării abuzive</i>”</p>	<p>- idem</p> <p>- dacă este cazul, rețin în rapoartele trimestriale drept „cauză a nerespectării normelor de conduită” deficiențele Legii nr 7/2004 în reglementarea normei de conduită a funcționarilor publici referitoare la „<i>loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice</i>”, astfel cum aceste deficiențe au fost evidențiate în cadrul „<i>Aplicației nr 2</i>” din acest capitol al Ghidului</p>
Direcția	- urmăresc respectarea în	- acordă consultanță	- completează tabelele II-

<p>Generală Achiziții</p>	<p>cadrul Primăriei a prevederilor legale la <u>norma de conduită a funcționarilor publici referitoare la „limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri”</u> (art 19 din Legea nr 7/2004) - prin șeful compartimentului, aduc eventualele deficiențe constatate la cunoștința Primarului general</p>	<p>funcționarilor publici corespunzător necesităților identificate prin activitatea de monitorizare - din proprie inițiativă sau la cerere, acordă consultanță funcționarilor publici care intenționează să achiziționeze/ concesioneze/ închirieze bunuri aflate în proprietatea Primăriei, cu privire la norma de conduită norma de conduită referitoare la „<i>limitarea participării la achiziții, concesiuni sau închirieri</i>” - la cerere, acordă consultanță personalului din Direcția Generală Achiziții cu privire la norma de conduită referitoare la „<i>limitarea participării funcționarilor publici la achiziții, concesiuni sau închirieri</i>”</p>	<p>VI din formatul standard de raportare prevăzut în anexa 2 a Ordinului nr 4500/2008 cu datele rezultate din activitatea de monitorizare și consiliere (conform art 21 alin 2 lit c din Legea nr 7/2004 și art 5 alin 1 și 2 din Ordinul nr 4500/2008)</p>
<p>Președintele Comisiei de disciplină</p>			<p>- colaborează cu președintele Comisiei de disciplină pentru identificarea (și raportarea, prin rapoartele trimestriale privind respectarea normelor de conduită) a: - cauzelor și consecințelor nerespectării normelor de conduită - modalităților de prevenire a încălcării normelor de conduită - măsurilor privind reducerea/ eliminarea cazurilor de nerespectare a normelor de conduită</p>
<p>Președintele Comisiei de disciplină</p>			<p>- primesc de la președintele Comisiei de disciplină rapoartele trimestriale privind implementarea procedurilor disciplinare, pe care le transmit ANFP (conform art 5 alin 3 din Ordinul 4500/2008)</p>
<p>Primarul general</p>	<p>- prin șeful compartimentului, propun Primarului general eventuale măsuri pentru</p>	<p>- prin șeful compartimentului, propun Primarului general eventuale acțiuni periodice de consiliere a funcționarilor</p>	<p>- prin șeful compartimentului, supun aprobării Primarului general rapoartele</p>

	<p>îndeplinirea de calitate a atribuției de monitorizare a aplicării Codului de conduită, cum ar fi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - întâlniri semestriale cu funcționarii publici de conducere, șefii de compartimente și președintele Comisiei de disciplină având ca temă modul de respectare a Codului de conduită - analiza rapoartelor/ buletinelor informative anuale prevăzute de Legile nr 544/2001 și 52/2003, împreună cu persoanele care au atribuții să le întocmească, în scopul identificării de concluzii pertinente cu privire la aplicarea Codului de conduită - prin șeful compartimentului, aduc la cunoștința Primarului general, periodic, eventualele deficiențe constatate cu ocazia monitorizării aplicării Codului de conduită 	<p>publici, cum ar fi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - anual, în luna decembrie, pentru funcționarii publici de conducere, cu privire la aplicarea normei de conduită privind „obiectivitatea în evaluare” (potrivit art 108 alin 2 din HG nr 611/2008 privind cariera funcționarilor publici, evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici se face între 1 și 31 ianuarie a fiecărui an) - trimestrial, pentru funcționarii publici nou numiți în funcții/ promovați în funcții/ delegați/ detașați/ transferați/ mutați / care exercită temporar o funcție publică de conducere, cu privire la normele legale generale, respectiv specifice, cuprinse în Codul de conduită 	<p>trimestriale privind respectarea normelor de conduită (pe care apoi le comunică funcționarilor publici și le transmit ANFP), conform art 5 alin (1) și (2) din Ordinul 4500/2008</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bibliografie

Pope, Jeremy/ Transparency International: Sisteme de integritate publică, Asociația Română pentru Transparență, 2002

Stan, Valerian/ Fundația Soros: Transparența guvernării și participarea la decizii, 2008

Stan, Valerian: Accesul la informațiile de interes public, aprilie 2002

Georgescu, Ion; Vrabie, Codru/ Institutul Român de Training, Institutul pentru Politici Publice: Acces la informații și transparență decizională în administrația publică, 2004

Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki: Ghid practic pentru accesul la informațiile de interes public, 2003

Șeclăman, Ema-Elza; Stan, Valerian; Nicolae, Radu; Bujder, Irina/ Centrul de Resurse Juridice: Ghid practic pentru consilierii de etică, 2010

Stan, Valerian/ Centrul de Resurse Juridice: Cum sesizăm corupția din autoritățile publice, Ghid practic pentru cetățeni, 2009