

# BREVIAR

## Etică, integritate ... și anticorupție

### Ethics, integrity ... and anti-corruption

Laura MANEA\*

<sup>1</sup> Transilvania University of Brașov,

\* Correspondence: manea@unitbv.ro

**Rezumat:** *Corupția, ca infracțiune și abatere de la moralitate și datorie, a fost și este sancționată prin normele de drept penal în orice stat de drept, iar atunci când faptele de corupție sunt săvârșite de funcționari publici sancțiunile sunt mai grave. Politicile de combatere și prevenire a corupției, în cadrul unei autorități sau instituții publice, au în centru mecanisme și instrumente de conștientizare a funcționarilor publici cu privire la statutul funcției și autorității publice cu care sunt investiți, astfel încât exercitarea funcției publice să se realizeze în acord cu normele de conduită specifice centrate pe interesul cetățeanului. Având în vedere că fiecare entitate publică își stabilește un regulament propriu de conduită internă și standarde de etică cu privire la propria activitate, legislația a devenit un instrument necesar și oportun pentru armonizarea acestor politici anticorupție prin identificarea unor standarde comune și respectiv a celor specifice, dar și stabilirea unor raportări uniforme a bunelor practici dar și a incidentelor de integritate, fapt concretizat în strategiile anticorupție naționale și chiar la nivel UE. În prezentul articol facem o prezentare a actelor normative naționale aplicabile domeniului, prin raportare la cerințele Uniunii Europene, a principiilor funcționale ce trebuie respectate de către entitățile publice în planul organizațional de integritate și facem o analiză a cadrului legislativ național privind mecanismele de asigurare a eticii și integrității în funcționarea administrației publice.*

**Cuvinte cheie:** *strategie anticorupție, integritate, consilier de etică, funcție publică*

**Abstract:** *Corruption, as a crime and deviation from morality and duty, has been and is sanctioned by the rules of criminal law in any rule of law, and when acts of corruption are committed by civil servants, the sanctions are more serious. Anti-corruption policies within a public authority or institution focus on mechanisms and tools to raise awareness among civil servants about the status of the function and the public authority with which they are invested, so that the exercise of the*

**Citation:** Manea, L. (2023). Etică, integritate ... și anticorupție. *Etică și Deontologie*. 3(1), 112-120  
<https://doi.org/10.52744/RED.2023.01.12>

**Publisher's Note:** RED stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.



**Copyright:** © 2021 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

public function is carried out in accordance with the specific norms of conduct focused on the interest of the citizen. Given that each public entity establishes its own rules of internal conduct and standards of ethics regarding its own activity, legislation has become a necessary and appropriate tool for harmonizing these anti-corruption policies by identifying common and specific standards, respectively, but also the establishment of uniform reports of good practices as well as of integrity incidents, which is reflected in national anti-corruption strategies and even at EU level. In this article we present the applicable national normative acts in the field, by reference to the requirements of the European Union, the functional principles that must be respected by public entities in the organizational integrity plan and we analyze the national legislative framework regarding the mechanisms for ensuring ethics and integrity in the operation of the public administration.

**Keywords:** *Anti-Corruption Strategy, Integrity, Ethics Advisor, Public Office*

## 1. Etica și administrația publică

Funcționarea administrației publice în serviciul și interesul cetățeanului impune autorităților și instituțiilor publice promovarea, respectarea și implementarea unor valori precum transparența actului administrativ, onestitatea și integritatea în exercitarea diferitelor categorii de funcții publice, respectul față de cetățean ca beneficiar al activității instituției în cauză și orientarea administrației publice către nevoile acestora, profesionalism dar și inovație în exercitarea funcției publice, respectarea normelor de conduită, flexibilitate, adaptabilitate și dinamism, comunicare eficientă inter și intra – instituțională, într-un cuvânt un comportament etic și profesional al personalului din administrația publică.

## 2. Cadru normativ național și european privind etica și integritatea în administrația publică

Implementarea recomandărilor europene privind etica și integritatea administrației publice (Rezoluție, 2021) în actele legislative naționale a condus la crearea unui cadru normativ prin care se conturează, recunoaște și implementează ca prim standard al controlului intern managerial la entităților publice susținerea valorii etice și a caracterului integru – Standardul 1 - Etică și integritate, așa cum este stipulat la pct. IV Anexa 1 la OSGG nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice (Ordin, 2018a).

Acest cadru normativ național, consolidat în timp, este alcătuit din acte normative și administrative dintre care amintim:

- Ordonanța Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern managerial și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanță, 1999);

- Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (Lege, 2001);
- Legea nr. 52/2003 cu privire la transparența decizională în administrația publică (Lege, 2003a);
- 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, cu modificările și completările ulterioare (Lege, 2003b);
- Legea nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției (Lege, 2004a);
- Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii (Lege, 2004b);
- 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, cu modificările ulterioare (Lege, 2010);
- Legea nr. 184/2016 privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică (Lege, 2016);
- Hotărârea Guvernului nr. 583/2016 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2016-2020, a seturilor de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public (Hotărâre, 2016);
- Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 pentru aprobarea metodologiei standard de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu indicatorii de estimare a probabilității de materializare a riscurilor de corupție, cu indicatorii de estimare a impactului în situația materializării riscurilor de corupție și formatul registrului riscurilor de corupție, precum și pentru aprobarea metodologiei de evaluare a incidentelor de integritate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu formatul raportului anual de evaluare a incidentelor de integritate (Hotărâre, 2018);

- Hotărârea nr. 1269/2021 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție 2021-2025 și a documentelor aferente acesteia (Hotărâre, 2021b);
- Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 600/2018 pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice (Ordin, 2018a);
- Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1442/2018 pentru aprobarea procedurii privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice (Ordin, 2018b).

Pentru funcționarea și garantarea statului de drept, ca deziderat asumat de statele membre UE, începând cu 2020 Comisia Europeană monitorizează evoluțiile în materie de combatere a corupției la nivel național. Începând din 2022, rapoartele includ și recomandări pentru fiecare țară, cu obiectivul de a sprijini statele membre în eforturile lor de a continua reformele în curs sau pe cele planificate, de a încuraja evoluțiile pozitive și de a contribui la identificarea domeniilor în care ar putea fi necesare îmbunătățiri sau acțiuni ulterioare privind schimbările sau reformele implementate. În mai 2023, Comisia a adoptat o propunere de Directivă în completarea Strategiei UE privind o uniune a securității, pentru perioada 2020-2025 (Comunicare, 2020) respectiv Propunerea de Directivă pentru combaterea corupției, și înlocuire a Deciziei-cadru 2003/568/JHA a Consiliului și a Convenției privind lupta împotriva corupției care implică funcționari ai Comunităților Europene sau a oficiali ai Statelor Membre UE și de modificare a Directivei UE 2017/1371 (Comunicare, 2023).

### **3. Etică și integritate în funcția publică din perspectiva combaterii corupției din administrația publică**

În prezenta analiză a cadrului legislativ național privind mecanismele de asigurare a eticii și integrității în funcționarea administrației publice, ne vom concentra atenția asupra unei Strategii, atât la nivel european, dar și la nivel național, prin care se urmărește prevenirea și combaterea corupției în cadrul entităților publice din statele membre UE – Strategia Anticorupție. Programul de lucru al Comisiei Europene pentru anul 2023 include adoptarea unor pachete de măsuri necesare, obligatorii și uniforme privind combaterea corupției în scopul apărării democrației.

Astfel, fie că vorbim de sistemul de control intern managerial (Ordin, 2018a), fie de planul național anticorupție (Hotărâre, 2021b), identificăm ca necesară și oportună implicarea conducerii oricărei entități publice în încurajarea, promovarea și susținerea a tot ceea ce înseamnă integritate și valori etice în rândul angajaților pe

care îi coordonează, fapt pentru care oarecum asemănător și totuși deferit prin scopul urmărit, Standardul 1 în cele două strategii/sisteme este Integritatea – Standard 1 OSGG 600/2018 – Etică și Integritate vs. Standardul 1 HG 1269/2022 – Integritate.

Deși H.G. nr. 1269/2021 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție 2021-2025 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 1218 din 22 decembrie 2021 și impunea termene pentru anul 2022 pentru toate instituțiile și autoritățile publice (de adoptare a agendei de integritate organizațională – martie 2022 și a planurilor de integritate – iunie 2022), majoritatea autorităților (inclusiv Secretariatul General al Guvernului – (SGG, 2023)) au omis adoptarea acestor documente administrative, fapt pentru care a fost decalat termenul pentru anul 2023 – iunie 2023.

Astfel, consilierul de etică (Hotărâre, 2021a) a devenit, conform prerogativelor teoretice stabilite acestei funcții prin Codul Administrativ și atribuțiilor practice implementate de entitățile publice prin codurile instituționale adoptate, un instrument de respectare a valorilor și principiilor etice în exercitarea funcțiilor publice din instituție, sprijinind exercitarea funcției publice cu profesionalism, identificând și comunicând conducerii instituției eventuale riscuri în exercitarea activităților și creând, astfel prin prevenție, premisele eliminării faptelor de corupție în exercitarea puterii publice de către funcționarii publici.

Pornind de la rolul important pe care consilierea de etică s-a dovedit că îl are în crearea unui climat organizațional propice realizării interesului public, acest instrument a fost promovat, la nivel legislativ, în cadrul altor instrumente de protejare a misiunii instituțiilor publice și anume controlul intern managerial (Ordin, 2018a) și strategia națională anticorupție (Hotărâre, 2021b), regăsind în ambele proceduri și mecanisme organizaționale, raportările și activitatea acestui consilier, alături de alți angajați implicați, cum ar fi spre exemplu consilierul de integritate introdus în entitățile publice din anul 2023 (după un mecanism similar de desemnare din rândul funcționarilor/angajaților din sistemul public).

Practic, atât în cadrul sistemului de control intern managerial, cât și în cadrul planului de integritate, obiectivele și raportările consilierului de etică se suprapun parțial peste cele ale consilierului de integritate, dar se deosebesc din perspectiva încadrării faptelor fie ca abateri de la normele de etică, fie ca incidente de integritate. Conform Anexei 1 H.G. nr. 1269/2021, incidentul de integritate este definit drept unul dintre următoarele evenimente privind situația unui angajat al unei autorități sau instituții publice sau al unei structuri din cadrul acestora: încetarea disciplinară a raporturilor de muncă sau de serviciu, ca urmare a săvârșirii unei abateri de la normele deontologice sau de la alte prevederi similare menite să protejeze integritatea funcției publice, inclusiv cele stabilite prin legislație secundară și terțiară, pentru care este prevăzută această sancțiune; trimiterea în judecată sau

condamnarea pentru săvârșirea unei infracțiuni de corupție sau a unei fapte legate de nerespectarea regimului interdicțiilor, incompatibilităților, conflictului de interese sau declarării averilor (Hotărâre, 2021b).

De asemenea, dacă în cadrul documentelor privind sistemul de control intern managerial, entitățile publice sunt obligate să adopte și actualizeze anual Registrul riscurilor (pornind de la riscurile funcțiilor și funcțiile sensibile), în cadrul planului de integritate se impune anual actualizarea Registrului riscurilor de integritate.

Astfel, asemănător principiului prevenției pe care este întemeiată activitatea consilierului de etică, și măsurile adoptate prin obiectivele planului de integritate vizează prevenția corupției la nivelul entității publice inclusiv prin educarea angajaților, dar și a publicului-țintă vizat de activitatea instituției/autorității, întreprinderii publice, precum și combaterea corupției prin adoptarea de către conducerea instituției/autorității a măsurilor de evitare a incidentelor de integritate raportate. În cadrul planului organizațional de integritate, entitățile publice trebuie să transpună și să asigure următoarele principii funcționale:

- principiul statului de drept în baza căruia este consacrată supremația legii, toți cetățenii fiind egali în fața acesteia;
- principiul răspunderii potrivit căruia autoritățile statului răspund pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin, inclusiv pentru modul de implementare a strategiilor;
- principiul gestionării responsabile a riscurilor generate de comportamente lipsite de integritate, ca parte integrantă din procesul managerial desfășurat de către fiecare organizație;
- principiul proporționalității în elaborarea și punerea în aplicare a procedurilor anticorupție: instituțiile publice trebuie să elaboreze, să implementeze și să mențină proceduri complexe, adaptate și proporționale în raport de riscurile și vulnerabilitățile instituționale, precum și dimensionate în funcție de resursele și complexitatea organizației;
- principiul răspunderii la cel mai înalt nivel de angajament: Politicile de integritate nu vor fi eficiente dacă nu există un mesaj clar dat de administrație de la nivelul cel mai înalt în sensul sprijinirii acestor politici;
- principiul prevenirii incidentelor de integritate potrivit căruia identificarea timpurie și înlăturarea în timp util a premiselor apariției faptelor de corupție sunt prioritare și imperative.
- principiul eficacității în combaterea corupției, care se bazează pe evaluarea continuă a activității instituțiilor cu atribuții în domeniu, atât din punctul de vedere al îndeplinirii cât mai complete a obiectivelor asumate pentru a produce efectele pozitive pe care societatea le așteaptă, cât și al managementului organizațional;

- principiul coerenței de acțiune inter-instituționale, în baza căruia instituțiile implicate în prevenirea și combaterea corupției trebuie să coopereze îndeaproape, asigurând o concepție unitară asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate;
- principiul parteneriatului public - privat, care recunoaște importanța cooptării societății civile și a mediului de afaceri în activitățile concrete de implementare a măsurilor de prevenire a corupției;
- principiul accesului neîngrădit la informațiile de interes public și al transparenței decizionale;
- principiul cooperării internaționale active, care are în vedere cooperarea activă în formatele operaționalizate la nivelul Uniunii Europene și a celorlalte organizații europene și internaționale la care România este parte [Consiliul Europei, Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva Corupției, Inițiativa Regională Anticorupție, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, etc], precum și asigurarea unui rol activ al României la nivel internațional.

#### 4. În loc de concluzii...

Raportându-ne la relația dintre autoritățile publice și cetățeni, corupția în administrația publică se manifestă în general prin folosirea discreționară a funcției publice sau a prerogativelor acestora în scopul obținerii unor interese personale sau de grup în detrimentul interesului general, prin recurgerea la mijloace ilicite sau ilegale. Astfel, corupția afectează o societate nu numai prin prisma efectelor negative economice, dar și a efectelor negative asupra statului de drept și democrației, subminând încrederea cetățeanului în instituțiile statului și afectând credibilitatea și capacitatea instituțiilor în punerea în aplicare a politicilor publice și furnizarea de servicii publice de calitate.

Deși inițial sistemul juridic a incriminat și sancționat faptele de corupție, săvârșirea lor de către funcționarii publici fiind circumstanță agravantă, în timp s-a dovedit atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii că tot prin normă juridică se poate asigura mult mai eficient prevenirea și combaterea faptelor de corupție în zona publică prin instituirea unui cadru riguros și consecvent, aplicabil în toate instituțiile publice, cu standarde generale și specifice în materie de etică, integritate și transparență funcțională.

Totodată, o cultură instituțională anticorupție bazată fundamental pe prevenire, asistență și transparență trebuie implementată și coordonată de la nivel de management, dar în același timp trebuie armonizată și uniformizată

interinstituțional, rezultând astfel necesitatea raportărilor către un organism unic (la nivel național este vorba de Ministerul Justiției, conform HG nr.1269/2021)

Strategiile naționale anticorupție ale statelor membre UE, cum este și cazul strategiei României, pun în centru politicilor publice prevenirea corupției și instaurarea unei culturi a integrității (prin reglementarea unor obiective generale precum campanii de informare și sensibilizare a cetățenilor și beneficiarilor direcția ai serviciilor publice, programe de educare a angajaților, măsuri de tragere la răspundere administrativă și disciplinară a funcționarilor publici din perspectiva incidentelor de integritate, abaterilor de la normele de etică și a abaterilor disciplinare etc.), aspecte pe care le regăsim statuate și în noua propunere de directivă susținută de către Comisia Europeană (Comunicare, 2023).

## Referințe

- Comunicare. (2020). Comunicarea din 24 iulie 2020 referitoare la Strategia UE privind uniunea securității, COM (2020) 605 final. Accesibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>
- Comunicare. (2023). Propunere de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI privind combaterea corupției, de înlocuire a Deciziei-cadru 2003/568/JAI a Consiliului și a Convenției privind lupta împotriva corupției care implică funcționari ai Comunităților Europene sau funcționari ai statelor membre ale Uniunii Europene și de modificare a Directivei (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului. COM/2023/234 final. Accesibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=COM:2023:234:FIN>
- Hotărâre. (2016). Hotărârea Guvernului nr. 583/2016 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2016-2020, a seturilor de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public. M.Of. nr. 644 din 23 august 2016.
- Hotărâre. (2018). Hotărârea Guvernului nr. 599/2018 pentru aprobarea metodologiei standard de evaluare a riscurilor de corupție în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu indicatorii de estimare a probabilității de materializare a riscurilor de corupție, cu indicatorii de estimare a impactului în situația materializării riscurilor de corupție și formatul registrului riscurilor de corupție, precum și pentru aprobarea metodologiei de evaluare a incidentelor de integritate în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale, împreună cu formatul raportului anual de evaluare a incidentelor de integritate. M.Of. nr. 751 din 30 august 2018.
- Hotărâre. (2021a). Hotărârea nr. 931 din 1 septembrie 2021 privind procedura de desemnare, atribuțiile, modalitatea de organizare a activității și procedura de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale consilierului de etică, precum și pentru aprobarea modalității de raportare a instituțiilor și autorităților în scopul asigurării implementării, monitorizării și controlului respectării principiilor și normelor privind conduita funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial nr.893 din 17.09.2021
- Hotărâre. (2021b). Hotărârea nr. 1269/2021 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție 2021-2025 și a documentelor aferente acestora. M.Of. nr. 1218 din 22 decembrie 2021.
- Lege. (2001). Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. M.Of. 663 din 23 octombrie 2001.

- Lege. (2003a). Legea nr. 52/2003 cu privire la transparența decizională în administrația publică, republicată. M.Of. 749 din 3 decembrie 2013.
- Lege. (2003b). 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, cu modificările și completările ulterioare. M.Of. 279 din 21 aprilie 2003.
- Lege. (2004a). Legea nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției. M.Of. nr. 561 din 24 iunie 2004.
- Lege. (2004b). Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii. M.Of. nr. 1.214 din 17 decembrie 2004.
- Lege. (2010). 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, cu modificările ulterioare. M.Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010.
- Lege. (2016). Legea nr. 184/2016 privind instituirea unui mecanism de prevenire a conflictului de interese în procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică. M.Of. nr. 831 din 20 octombrie 2016.
- Ordin. (2018a). OSG nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice. M.Of. nr. 387 din 7 mai 2018.
- Ordin. (2018b). Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1442/2018 pentru aprobarea procedurii privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice. M.Of. nr. 38 din 13 ianuarie 2022
- Ordonanță. (1999). Ordonanța Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern managerial și controlul financiar preventiv, republicată. M.Of. nr. 430 din 31 august 1999.
- Rezoluție. (2021). Rezoluția Parlamentului European din 16 septembrie 2021 referitoare la consolidarea transparenței și a integrității în instituțiile UE prin crearea unui organism european de etică independent, 2020/2133 (INI). Accesibil la: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396\\_RO.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396_RO.html)
- SGG. (2023). Planul de integritate al instituției. <https://sgg.gov.ro/1/planul-de-integritate-al-instituției/>