



*“Condu oamenii cu corectitudine și nimeni
nu va îndrăzni să nu fie corect.”
(Confucius)*

Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument împotriva corupției

**Adrian Bădilă
Eliza Teodorescu**

Proiect finanțat de Ambasada Statelor Unite ale Americii la București

Publicația a fost realizată în cadrul proiectului “Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument împotriva corupției”.

Proiectul a fost derulat de



și a fost susținut de



Layout: Eliza Teodorescu

Grafică pentru copertă: Ionuț Ciocșan

**Publicație editată de Asociația ALMA-RO
București, 2005**

Opiniile aparțin autorilor și nu reprezintă în mod oficial poziția Ambasadei Statelor Unite ale Americii.

Contact:

**Adresa: Calea Plevnei nr. 46-48, Corp C, Etaj 1, Camera C
Sector 1, Cod 010233, București**

Tel./Fax: 021 314 39 60

E-mail: alma-ro@b.astral.ro

Web: <http://alma-ro.ngo.ro>

Tipărit la blueprint international

Tel./Fax: 021 210 81 86

E-mail: office@blueprint.ro

Cuprins

I. Introducere	4
II. Elemente de management etic	6
Ce este Codul de Conduită?	9
III. Codul de Conduită în spațiul internațional - de la teorie la practică	12
Norme de conduită în statele Europei Occidentale	13
IV. Etica în administrația publică - legislația anticorupție în România	22
V. Coduri de conduită în România	26
Proiectul "Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument împotriva corupției"	27
VI. Concluzii și recomandări	42
Bibliografie	46
Anexa 1 - Codul European de Conduită pentru integritatea politică a aleșilor locali și regionali	47
Anexa 2 - Chestionar	51
Anexa 3 - Ghid de interviu - focus grup	52
Anexa 4 - Lista participanților la sesiunea de instruire "Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument împotriva corupției"	53

I. Introducere

În ultimii 15 ani, schimbările rapide la care a fost supusă societatea românească au produs efecte asupra tuturor aspectelor vieții publice și private. În ceea ce privește spațiul public/politic, principiile guvernării democratice au fost introduse pe fondul unui sistem incompatibil, bazat pe clientelism politic, excluderea cetățenilor de la dezbaterile publice și pe un mecanism închis de luare a deciziilor. Asimilarea principiilor bune guvernări nu s-a încheiat încă, ceea ce implică existența unei incoerențe extrem de dăunătoare în tot ceea ce privește managementul public.

Un efect al acestei stări generale este imaginea nefavorabilă asupra instituțiilor publice și a modului de exercitare a mandatului public. Corupția, omniprezentă în dezbaterile, discursurile și rapoartele referitoare la guvernarea din România, este un fenomen pe care liderii politici au eșuat în a-l menține sub control. Situația s-a deteriorat treptat, cu atât mai mult cu cât populația sancționează în mod constant spațiul politic. Conform unui studiu elaborat pe baza a 12 sondaje independente realizate de organisme internaționale și coordonat de către Transparency International, privind percepția asupra corupției în anul 2003 în 146 de țări, România se situează în continuare foarte aproape de țările percepute a avea un nivel de "corupție endemică", având cel mai scăzut indice de percepție a corupției dintre toate statele actual membre ale Uniunii Europene și Bulgaria¹. Numeroase instituții internaționale, publice sau private (de la Uniunea Europeană până la ambasadorii ai statelor occidentale și organizații neguvernamentale internaționale), au subliniat că România trebuie să rezolve problemele legate de corupție din spațiul public, pentru a deveni un stat cu adevărat democratic și pentru a-și asigura o dezvoltare reală și durabilă.

În contextul integrării României în Uniunea Europeană, voci anti-corupție la nivel internațional presează autoritățile române să "curețe" spațiul public de acest flagel. Bineînțeles că metodele cele mai adecvate de a face acest lucru trebuie să fie identificate și aplicate de autoritățile române. În acest sens, a fost emisă o serie de acte legislative extrem de importante pentru o viață publică echilibrată, bazată pe onestitate, eficiență și dialog. Ceea ce nu s-a produs însă, până în acest moment, este adoptarea unei abordări integrate a cauzelor lipsei de moralitate în viața publică, și apoi a efectelor acesteia, printre care și corupția. De aceea, legislația anticorupție, deși substanțială, nu și-a atins scopul: acela de a preveni și deci de a reduce incidența corupției în spațiul public.

Proiectul "Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument împotriva corupției" abordează problematica corupției în România din punctul de vedere al prevenției. Trebuie menționat că, deși este focalizat pe un singur instrument legat de etică în viața publică, anume Codul de Conduită pentru Aleșii Locali, adoptarea și implementarea acestuia nu poate avea efecte pozitive decât dacă este inclus într-un cadru mai larg, de management etic instituțional.

Proiectul a pornit de la Recomandarea nr. 60/1999 a Consiliului Europei, prin care s-a promovat la nivel european un model de cod de conduită, în principiu, adoptat voluntar de autoritățile locale alese, anume Codul de Conduită pentru Integritatea Politică a Aleșilor Locali și Regionali. Acesta a fost difuzat către toate țările Europei geografice, pentru a promova o alternativă la norma legislativă care reglementează aspecte de conduită (vezi cap. 2). Codul a fost gândit ca model, în sensul că este un document adaptabil, care poate fi modificat sau completat, pentru a răspunde tuturor diferențelor ce pot apărea în funcție de structura administrativă, cultură sau tradiția politică/administrativă a țării/regiunii în care se dorește a fi adoptat.

¹ Sursa: Transparency International România, www.transparency.org.ro

Inițiativa Asociației ALMA-RO a fost focalizată pe ideea de informare a aleșilor locali și pe cea de monitorizare a modului în care Codul de Conduită pentru Aleșii Locali, promovat și în România, a fost adoptat la nivel local și a produs efecte. În primul rând, este nevoie ca acest set de reguli să fie diseminat și explicat ca atare, pentru a evita orice îndepărtare de la sensul său propriu. În al doilea rând, este inutilă promovarea lui fără un proces coerent de monitorizare, prin care să se verifice în ce măsură este un instrument eficient, în ce măsură este adoptat și dacă el trebuie modificat. Experiența legată de normele de conduită arată că rareori există două practici identice în două țări diferite, întrucât factorii care influențează adoptarea și aplicarea codurilor de acest fel sunt foarte variați.

Prin urmare, documentul de față își propune să ofere informații atât despre proiectul derulat de Asociația ALMA-RO, cât și despre Codul de Conduită pentru Aleșii Locali, ca și concept, despre aspectele favorabile și defavorabile ce pot influența aplicarea lui, despre modelele de adoptare a normelor de conduită în spațiul european, despre legislația referitoare la conduita aleșilor locali.

Nu am dorit să identificăm, prin această publicație, o rețetă de succes pentru adoptarea și implementarea unui Cod de Conduită. Scopul ei este, în primul rând, de a aduce informația despre acest instrument cât mai aproape, atât de grupul cărui i se adresează - aleșii locali (primari, consilieri locali și județeni), cât și de cetățeni. În al doilea rând, publicația este construită în așa fel încât să evidențieze următoarea idee: modalitatea de adoptare, implementare și monitorizare a unui astfel de cod ar trebui să fie decisă prin consultarea tuturor factorilor interesați, atât a aleșilor locali, cât și a cetățenilor - beneficiarii finali ai efectelor produse de un posibil Cod. În al treilea rând, pentru a fi un instrument eficient, un cod de conduită trebuie integrat în cadrul, legislativ sau nu, existent în România referitor la guvernarea locală.

Ne propunem ca rezultatele proiectului, concluziile și recomandările formulate de echipa de autori să fie utilizate pentru crearea unei politici publice referitoare la standardele etice în exercitarea mandatului aleșilor locali.

Echipa ALMA-RO adresează mulțumiri tuturor celor care au sprijinit derularea acestui proiect. Cercetarea la nivel local nu s-ar fi putut realiza fără contribuția voluntară a consilierilor locali și județeni prezenți la întâlnirile ALMA-RO, care au oferit opinii și informații esențiale despre practicile și experiențele locale. De asemenea, persoanele de contact (D-l Petre Neagu, Consilier Județean - Buzău; D-l Victor Giosan - Subprefect Vâlcea; D-ra Gabriela Dragomir, Consilier Județean și D-l Aurel Lascu, Secretar General - Consiliul Județean Călărași; D-l Traian Stancu, Consilier Județean - Timiș; D-na Daniela Crețu - Șef Compartiment Aleși Locali, Prefectura Bacău, D-ra Raluca Costas, Primăria Baia Mare, D-l Marcel Valerian Jeler - Secretar, Consiliul Local Alba Iulia) care au facilitat organizarea întâlnirilor din cadrul proiectului, au avut un rol extrem de important în economia acestuia.

Mulțumim Asociației Municipiilor din România pentru contribuția la realizarea cercetării prin chestionare și pentru difuzarea mesajului acestui proiect către toți membrii săi.

Nu în ultimul rând, mulțumim în mod special Ambasadei Statelor Unite ale Americii la București pentru sprijinul financiar acordat proiectului ALMA-RO, prin Programul pentru Granturi Mici.

II. Elemente de management etic

Etica reprezintă teoria sau studiul filosofic al moralei, calitate în care se ocupă de studiul principiilor, normelor și valorilor morale și de cel al originii, dezvoltării și justificării conținutului lor. Răspunsul pe care îl caută etica este legat de întrebarea "Cum ar trebui să acționeze individul în raport cu el însuși, cu societatea și grupul uman din care face parte?". Etica ne învață să ne asumăm libertatea de a aprecia coerența acestui univers normativ desemnat de morală, în funcție de valorile noastre.

Morala poate fi interpretată ca o punere în practică a eticii, într-un context particular, social, politic și istoric. Legile moralei nu sunt unele fixe, pentru că ceea ce a fost valabil ieri nu mai este valabil mâine; morala evoluează o dată cu schimbările produse în societate, iar ea se aplică diferit în funcție de vârstă, categorie socială, cultură și civilizație. Morala este adesea un subiect de conflict și ne obligă la dialog permanent, pentru a putea pune în acord trăsături etice, de multe ori diferite. Morala este un prim factor de echilibru în raporturile dintre oameni. Îndeplinirea funcțiilor morale de reglementare a raporturilor dintre indivizi, între indivizi și comunitate, pentru a se realiza echilibrul între aceste entități, pe baza îndatoririlor și drepturilor egale, presupune norme transpuse în recomandări sau imperative.

Spațiul public este, prin excelență, supus regulilor etice. Societatea impune ca instituțiile/funcțiile publice să funcționeze/să fie exercitate ținând cont de aspectele morale referitoare la relațiile din interiorul instituțiilor, la legătura pe care acestea o stabilesc cu cetățenii și la managementul fondurilor publice. Implementarea reformelor etice în diverse țări este rezultatul schimbărilor din structura administrației publice și reflectă efortul de redefinire a valorilor și standardelor etice considerate valide în actuala conjunctură. Sunt formulate noile valori etice armonizate cu noua orientare a managementului în administrația publică și ele pot avea un efect pozitiv în funcționarea administrației publice. Valorile etice și principiile general acceptate sunt încorporate în coduri de conduită pentru demnitari și funcționari publici.

Un management etic deficitar la nivelul instituțiilor publice se traduce în numeroase cazuri prin apariția actelor de corupție. "Corupția reprezintă o amenințare pentru democrație, pentru supremația dreptului, echității sociale și a justiției, erodează principiile unei administrații eficiente, subminează economia de piață și pune în pericol stabilitatea instituțiilor statale"². Un subiect sensibil și controversat, dar de mare actualitate, este percepția cetățenilor față de fenomenul de corupție la diverse nivele. Corupția are o conotație largă și percepția ei este diferită de la individ la individ, în concordanță cu mentalitatea și gradul de înțelegere general.

"Definită ca o stare de abatere de la normalitate, de la datorie, corupția înseamnă folosirea abuzivă de către o persoană a funcției de decizie pe care o îndeplinește, pentru a acorda un avantaj economic sau administrativ celui care corupe sau comunității de interese pe care o reprezintă. Tot corupție înseamnă și folosirea de către o persoană a funcției sau poziției sale publice, pentru a eluda sau evita îndeplinirea unor norme, baremuri sau proceduri legale, pentru a obține în folosul ei avantaje materiale sau funcții profesionale ori administrative"³.

² Ștefan, Bruno, *Incursiune în sociologia administrației publice locale în România*, în "Atitudini și valori în administrația publică locală", Editura BCS, București, 2001, p. 5

³ Giurgiu, Anca Daniela și Adrian Baboi-Stroe, Simona Luca, *Corupția în administrația publică locală*, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, București, 2002, p. 4

De asemenea, este important de menționat că acest fenomen este combătut, pentru că afectează, prin intermediul instituțiilor publice în care apare, grupuri mult mai largi. "Luptătorii anticorupție nu sunt interesați doar de corupția în sine, ci și de impactul ei asupra societății. Mai mult, impactul diferitelor măsuri va fi condiționat de contextul social. De aceea, țelul nu îl reprezintă o atitudine morală perfectă sau o însănătoșire instantanee, ci o creștere a gradului de onestitate și integritate al guvernului ca întreg, o concentrare asupra motivelor și domeniilor în care înfloresc corupția, precum și crearea de sisteme și proceduri care să o prevină și să o contracareze"⁴.

Cercetarea corupției în administrația publică a generat apariția unor instrumente prin care identificarea acestui fenomen și studierea lui în mod științific să fie posibile. Astfel, au fost definiți indicatorii numiți indicii ai corupției, în cadrul Sistemului de Monitorizare a Corupției (SMC).

Indicii corupției⁵ pot fi grupați în patru categorii:

1. Atitudini față de corupție:

- acceptarea de principiu - acest indiciu reflectă măsura în care diverse practici corupte sunt tolerate în interiorul sistemului de valori;
- susceptibilitatea la corupție - măsoară înclinația indivizilor spre a-și compromite valorile sub presiunea anumitor circumstanțe.

2. Practici corupte:

- presiunea corupției - măsoară incidența încercărilor autorităților publice de a exercita direct sau indirect presiuni asupra cetățenilor pentru a obține bani, cadouri sau favoruri;
- implicarea în practici corupte - reflectă gradul de implicare personală în diverse forme de comportament corupt.

3. Gradul de răspândire a corupției:

- răspândirea corupției - arată gradul de răspândire a practicilor corupte la nivelul factorilor de decizie din sectorul public;
- eficiența practică a corupției - reflectă percepția populației asupra măsurii în care corupția reprezintă un mijloc eficient de rezolvare a problemelor personale.

4. Așteptări legate de corupție - evaluarea de către cetățeni a măsurii în care societatea este capabilă să rezolve problema corupției din țară.

La nivelul administrației publice, fenomenul corupției este încurajat și de deficiențe în exercitarea mandatului și a funcției publice⁶. Printr-o decizie a Parlamentului European referitoare la procedura Mediatorului European (în sistemul instituțional românesc echivalentul Mediatorului European este Avocatul Poporului) au fost evidențiate șapte cauze posibile ale acestor deficiențe:

- lipsa de transparență;
- întârzierea nejustificată;
- discriminarea;
- abuzul (în serviciu);
- nerespectarea procedurilor;
- eroarea legală/judiciară;
- neglijența în serviciu (proastă funcționare ori incompetență).

⁴ Pope, Jeremy (coord.), *Ghidul Transparency International. Sisteme de integritate publică*, București, 2002, p. 34

⁵ The Gallup Organization România, *Indicii corupției; Monitorizarea regională a corupției 2001 - 2002*, p. 8

⁶ Art. 41 din Carta Uniunii Europene a Drepturilor Fundamentale adoptată la Nisa în 2000, este intitulat "dreptul la bună administrare" și stipulează că orice persoană are dreptul de a avea propriile afaceri tratate de o manieră imparțială, onestă și într-un interval de timp rezonabil de către instituțiile Uniunii Europene. Este menționată obligația administrației de a justifica deciziile sale și de a repara orice prejudiciu cauzat de instituția respectivă sau de funcționarii săi în exercițiul funcțiilor

Un alt concept de mare actualitate și cu implicații directe asupra nivelului de corupție este conflictul de interese. Rolul reglementării conflictului de interes este de a preveni situațiile în care demnitarii sau funcționarii publici ar fi înclinați în mod natural să slujească, în primul rând, interesul personal, din cauza unei împrejurări care le-ar aduce acestora, rudelor acestora, prietenilor sau asociațiilor lor un avantaj.

În urma realizării în 2003 a unui studiu referitor la conflictul de interese, în administrația publică locală s-au constatat următoarele arii de conflict de interese⁷: conflict de interes economic, cumul de funcții, interese personale privind rudele și prietenii, influențarea procedurilor de angajare, independența media, folosirea de informații confidențiale în folos privat, folosirea proprietății publice în scop privat, folosirea personalului din subordine pentru activități private sau politice și influențarea concesiunii serviciilor.

Guvernarea eficientă poate înlătura apariția acestor fenomene, reprezentând o componentă de bază în dezvoltarea economică, socială și a mediului. Aceasta se bazează pe performanța managementului public, ce rezultă din: participarea cetățenilor la crearea politicilor publice, politicile anticorupție, implementarea bunelor practici și administrarea etică de către factorii de decizie. Pentru a duce la îndeplinire reforma în administrația publică, este imperios necesar sprijinul populației și creșterea gradului de încredere în instituții și în cei care activează în cadrul lor. Pentru aceasta sunt necesare: construirea integrității și încrederii în sistemul administrației publice, promovarea onestității ca o politică de bază în administrație și gestionarea problemelor comunității cu moralitate și profesionalism.

Ridicarea standardului de conduită a funcționarilor publici și a aleșilor locali în exercitarea atribuțiilor, necesită respectarea unor principii de bază ca:

- respectul față de lege și sistem;
- respectul pentru persoane;
- integritatea (evitarea conflictului de interese și o conduită etică în activitate);
- seriozitatea (îndeplinirea sarcinilor în mod profesionist și asigurarea unor standarde ridicate de etică profesională);
- economia și eficiența (folosirea resurselor în interesul instituției și evitarea risipei).

Aceste principii pot fi adoptate și respectate numai dacă există o abordare integrativă și sistemică, referitoare la moralitate în exercitarea funcțiilor publice, care să includă elemente de etică instituțională. Etica instituțională ia în considerare valorile fundamentale și comportamentele, inspiră și legitimează dialogul în activitățile în care este implicată în mod curent. Principiile și practicile etice într-o instituție presupun: conducere etică, un proces etic de luare a deciziilor, participare, comunicare, cooperare, rezolvarea conflictelor și managementul riscului. Pentru instituționalizarea unor practici etice este nevoie de elaborarea unui plan operațional, de construirea unei structuri etice instituționale și de elaborarea unei documentații tipice minime de susținere.

Planul operațional oferă instrumente pentru: pregătirea planului pentru inițiativa etică; construirea unei rețele etice sustenabile; educarea personalului-cheie; perfecționarea personalului-cheie; clarificarea și documentarea nucleului instituției referitor la principalele valori și la viziunea sa; clarificarea și documentarea misiunii instituției și a standardelor de conduită.

Structura etică instituțională se referă la clarificarea rolului conducerii și auditului și relaționarea dintre ele; dezvoltarea infrastructurii etice; crearea de canale etice între conducere și personal (angajare, plasare,

⁷ Moraru, Adrian și Adrian Bădilă, Adrian Baboi - Stroe, Corneliu Liviu Popescu, *Aspecte privind conflictul de interese în administrația publică locală*, Institutul pentru Politici Publice, București, 2003

performanță, evaluare); dezvoltarea politicii confidențialității surselor; dezvoltarea unui proces de rezolvare a conflictelor în concordanță cu viziunea și valorile instituționale; dezvoltarea de mecanisme de monitorizare și raportare pentru susținerea unei conduite etice.

Documentele tipice includ următoarele elemente: valori, viziune, scopul instituției; declarație de misiune; coduri de conduită; politică de confidențialitate; materiale de promovare.

Este deosebit de important ca într-o instituție să existe structuri și sisteme care supraveghează comportamentele etice, comunică standarde și proceduri, impun disciplina și conduita corectă, învață din probleme, conflicte și greșeli.

Ce este Codul de Conduită?

Primul pas pentru restabilirea încrederii publicului în reprezentanții săi la nivel local și național este întoarcerea la morală și la creșterea standardelor de comportament ale aleșilor. Încrederea cetățenilor în aleșii locali se bazează pe principii ca: obiectivitate, integritate, deschidere și onestitate. Responsabilitatea individuală a fiecărui ales local de a urma standarde înalte de conduită în acord cu prevederile legale, administrative și instituționale reprezintă un argument puternic în lupta împotriva corupției. Adoptarea de reguli clare și proceduri transparente reprezintă singura cale de construire a unui sistem de integritate și inclusiv de eradicare a corupției.

Din acest punct de vedere, codurile de conduită sunt un instrument extrem de util în creșterea standardelor etice ale aleșilor locali și în construirea încrederii publicului în aceștia. Codurile de conduită pot fi caracterizate ca un set de principii și valori etice pe care cetățenii le așteaptă a fi atinse de oficiali, fie ei aleși sau numiți. Considerând că aceste coduri reprezintă mai mult o reflectare a înțelegerii politice, a valorilor etice, a căror aplicare în instituțiile publice este așteptată de către societate, codurile de conduită joacă un rol important în dezvoltarea unor atitudini, practici și proceduri, care să îmbunătățească calitatea guvernării.

În general, Codul de Conduită reprezintă un set de reguli adoptat în mod voluntar de grupul cărui i se adresează. Nu este obligatoriu ca un cod de conduită să prevadă sancțiuni specifice pentru cei care îl încalcă. Ele pot fi aplicate unor grupuri sau instituții foarte diverse, de la categorii profesionale până la companii sau instituții publice.

Este necesar să facem diferența între un cod de conduită și o lege. Legea stabilește conduita și activitățile permise în societate, în diverse situații și domenii, însă, mai important, de cele mai multe ori, stabilește sancțiuni pentru cei care o încalcă. Ea este fundamentată pe principiul obedienței pasive și al reactivității. În schimb, un cod de conduită este construit, în primul rând, pentru a stabili standarde în activitatea unui grup sau a unei instituții, pe care membrii se angajează în mod voluntar să le respecte, în virtutea apartenenței lor la acel grup sau la acea instituție. Adoptarea voluntară a unui cod poate fi considerată o declarație de profesionalism/bună credință și este prin excelență individuală. O persoană aderă și își asumă prevederile unui cod de conduită după principiul proactivității, nu este supusă acestuia fără drept de apel. Este o declarație legată, mai degrabă, de raportarea la un set de valori în exercitarea activității profesionale spre exemplu, decât de proceduri în realizarea acestei activități.

Exista, însă, câteva aspecte care fac problematică adoptarea unui cod de conduită. În continuare enumerăm o serie de observații, întrebări și răspunsuri⁸ referitoare la caracterul și utilitatea unui cod de conduită.

Întrebări:

1. De ce ar trebui persoanele care sunt sau intenționează să fie corupte, să își schimbe comportamentul datorită existenței unui cod care nu prevede sancțiuni?
2. Dacă recompensa morală de a acționa corect nu este suficientă pentru a opri pe cineva să aibă un comportament ne-etic, cum ar putea fi convingător un cod de conduită?
3. Dacă o persoană nu are simțul moralității și nici garanția unei recompense materiale ca urmare a adoptării unui comportament etic, cum poate fi ea învățată să fie corectă și cum ar putea să ajute în acest sens un cod care nu prevede sancțiuni?

Răspunsuri:

1. Se poate spune că, în realitate, foarte puțini indivizi nu au un simț al moralității, pe când mulți îl au puțin dezvoltat. Fără îndrumare, este posibil ca ei să nu vadă că modul lor de a gândi este defectuos în ceea ce privește unele aspecte etice. Prin urmare, o cerință minimă pentru ca un cod de conduită să fie eficient este existența instruirii în materie de etică.
2. Este evident că în practică, în sfera publică și în sfera privată, acolo unde apar multe probleme de etică asemănătoare, există câteva "zone gri" unde metoda cea mai bună de acțiune nu este clară nici pentru cei care sunt preocupați de propriul comportament etic. Spre exemplu, standardele de protocol și ospitalitate practicate de corporații și firme, extrem de frecvente în lumea modernă și care apar chiar și în sectorul public, sunt o zonă în care pot apărea capcane pentru manageri și înalți oficiali.
3. Sociologia organizațională sugerează că valorile se pot disemina într-o organizație, iar indivizii pot internaliza aceste valori în așa măsură încât ceea ce este, la început, un fel de condiționare a relațiilor sociale, poate deveni ceva foarte asemănător cu o conștientizare a valorilor etice, atâta timp cât aceste valori sunt evidențiate în mod clar și regulat.

Totuși, poate persista o problemă: indivizii pot rămâne suspicioși față de introducerea și aplicarea acestor coduri, lipsa de sancțiuni lăsând loc pentru o serie de riscuri. Acestea sunt cu atât mai mari cu cât organizația în cauză este mai prost condusă, în special acolo unde motivația și eficiența sunt scăzute. Relația dintre eficiență și etică este una destul de complicată, însă, este evident că acolo unde membrii organizației sunt sub presiune din cauza resurselor inadecvate, a lipsei instruirii și a procedurilor prea complicate (incluzând proceduri introduse pentru a respecta normele etice), vor exista concesii, fie în ceea ce privește etica, fie în ceea ce privește eficiența. Acestea vor tulbura mediul moral și vor împiedica în mod semnificativ difuzarea valorilor.

Din acest motiv, codurile de conduită sunt deseori adaptate și completate cu unele sancțiuni. Totuși, pot apărea noi întrebări în această privință: dacă un cod de conduită nu este o lege propriu-zisă, ce este de fapt? Care este natura sancțiunilor pe care le impune? Care este relația codului cu sancțiunile puternice ale legii? În general, legea administrativă poate fi scrisă și schimbată mult mai ușor și prezintă mai puține amenințări decât legea penală, spre exemplu. Este mai puțin amenințătoare, ceea ce poate fi atât un defect, cât și un punct pozitiv, dacă se dorește mai mult o confirmare activă față de lege decât o supunere pasivă. Faptul de a aduce sancțiunile legii penale la locul de muncă într-o organizație publică (ceea ce se întâmplă

⁸ Hines, David, *Codes of conduct for public officials in Europe - common label, divergent purposes*, lucrare prezentată la Conferința Internațională "Guvernarea și Etica Politică", Centrul pentru Guvernare Canadiană și Cetățenie (Center for Canadian Governance and Citizenship), Universitatea din Montreal, 14-15 mai 2004, pp. 2-5

prin existența, într-o serie de coduri penale de pe continent, a sancțiunilor contra oficialilor publici) inhibă orice climat de încredere și cooperare. Reprimarea, lipsa promovării sau chiar pierderea slujbei sau a pensiei nu sunt de dorit, însă toate sunt probabil mult mai puțin îngrijorătoare decât răspunderea personală față de pierderile financiare ale unei organizații, o amendă considerabilă sau pedeapsa cu închisoarea. Exact din acest motiv sunt create reguli de exercitare a funcției, care pot fi impuse, *in extremis*, prin legea civilă sau administrativă.

Aceste prevederi sunt, însă, cel mai frecvent reglementate în regulamente interne privind disciplina, confidențialitatea, loialitatea față de organizație, onestitatea și dăruirea/implicarea, la fel cum sunt reglementate și prevederile legate de remunerație și promovare în funcție. Toate acestea nu pot fi, în marea lor majoritate, reglementate de legea penală.

Problema cea mai dificilă, legată de codurile de conduită este, însă, adaptarea lor la cadrul legal și la tradiția istorică a fiecărei țări. Acest lucru nu este ușor de făcut, în așa fel încât să nu amenințe și să nu alieneze grupul căruia urmează a-i fi impuse. De asemenea, nu este ușor de creat un cod care să răspundă, mai degrabă, nevoilor pe termen lung decât preocupărilor prezente, temporare. În primul rând, în măsura în care codurile implică un plus de ghidare normativă, supraveghere și chiar control formal al conduitei și performanței aleșilor, dincolo de sistemul electoral și legea administrativă, civilă și penală, codurile pot întâmpina o rezistență considerabilă din partea celor cărora le sunt impuse.

În cazul nostru, oficialii aleși au două tipuri de motive pentru a rezista la un control normativ strict:

- Primul este relația de responsabilitate electorală: oficialii aleși pot să susțină că sunt responsabili într-un mod mult mai profund decât oficialii numiți față de cei care i-au votat, aceștia putând să îi elimine pe aleși din viața publică dacă ei consideră că aceștia au un comportament inacceptabil;
- Al doilea motiv este natura competitivă și lupta pentru ocuparea unei poziții publice prin alegere. În acest caz, sancțiunile prevăzute de cod pot fi utilizate ca instrument în lupta electorală și, la limită, pot fi utilizate în scopul persecuției politice (aceasta este și fundamentarea rațională a sistemelor de imunitate a oficialilor publici).

Nu trebuie să mergem prea departe pentru a identifica limitările acestor argumente:

- Responsabilitatea electorală este un mecanism de control foarte uzat și brut al comportamentului aleșilor, iar la nivel local poate fi cu totul inutil;
- Utilizarea imunității și apelul la meritele auto-reglementării (înlocuitor pentru verificările exterioare) sunt expuse riscului manipulării; acesta apare prin crearea unor alianțe neortodoxe și prin blocarea formării unor coaliții bazate pe interes reciproc - în special în această epocă a marilor coaliții și a partidelor de tip cartel.

De asemenea, trebuie menționat că este ușor de construit un cod de conduită, însă partea cea mai grea este aceea de a-l "ține în viață". Crearea unui cod, deși o sarcină dificilă și importantă în sine, este numai începutul unui proces mai larg de creare a standardelor etice ale unei organizații. Un cod nu poate funcționa singur. Deseori acest lucru nu este înțeles și un cod bine construit devine inutil, având un impact limitat, din cauza a trei erori principale:

- nu se asigură informarea cu privire la existența codului și a prevederilor acestuia către grupul pentru care a fost creat;
- membrii grupului nu sunt instruiți asupra semnificației prevederilor codului și cu privire la modul în care ar trebui să răspundă acestui set de standarde;
- limbaajul și obiectul codului nu sunt adaptate pentru a se conforma schimbărilor din organizație și din mediul ei.

III. Codul de Conduită în spațiul internațional - de la teorie la practică

Așa cum am văzut, este dificil de creat un model de cod de conduită pentru reprezentanții aleși care să fie valabil în orice context și în orice sistem administrativ. Practica arată că, în funcție de cultura și tradiția administrativă, fiecare țară a adoptat standarde etice pentru acest grup în forme dintre cele mai variate. Cu toate acestea, organizațiile internaționale încearcă să integreze diversele variante de valori etice în coduri de conduită care să poată fi adaptate în orice sistem administrativ.

În Europa, gradul de încredere al cetățenilor în instituțiile administrației publice (inclusiv la nivel local) a scăzut, chiar dacă acest fenomen diferă de la o țară la alta în funcție de particularitățile locale. Cetățenii sunt din ce în ce mai nemulțumiți de "managementul opac" al autorităților publice, de clasa politică, iar mass-media evidențiază numeroase exemple de "practici rele" ale aleșilor locali.

Principalele organizații internaționale cu preocupări în promovarea valorilor etice în administrația publică sunt:

- Organizația pentru Dezvoltare și Cooperare Economică (OECD) este implicată în reducerea corupției în cadrul tranzacțiilor internaționale și în menținerea integrității sistemului financiar;
- Institutul pentru Democrație și Asistență Electorală (IDEA) are în componență opt state membre ale Consiliului Europei, cu preocupări legate de cercetarea și asistența în domeniul alegerilor și al finanțării partidelor politice;
- Transparency International (TI) este o organizație cu preocupări în cercetare și asistență în domeniul transparenței decizionale în administrația publică, conduita demnitarilor și funcționarilor publici, percepția privind fenomenul corupției pe glob;
- Asociația Oficialilor Aleși din Europa Centrală și de Est (ACEEEO) promovează transparența decizională ca un instrument de luptă împotriva corupției;
- Consiliul Europei prin Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa și prin Grupul Statelor Împotriva Corupției (GRECO).

În 1975 a fost abordată pentru prima dată în mod instituțional chestiunea practicilor corupte în tranzacțiile comerciale internaționale, prin adoptarea Rezoluției 3514 a Adunării Generale a Națiunilor Unite. Este de remarcat și Programul de Acțiune Împotriva Corupției realizat în 1995 de către Grupul multidisciplinar de studiu al corupției și supus aprobării Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei în 1996. Acest program cuprinde aspecte de drept civil, penal, administrativ și constituțional, dar și referiri la subiecte ca: finanțarea partidelor politice, activitatea de lobby, mass-media și rolul ei în lupta împotriva corupției, activitățile de cercetare, instruire și schimb de experiență în această direcție.

Problema conduitei oficialilor publici, a conflictului de interese și a incompatibilității funcțiilor publice cu alte funcții este abordată în legislația diverselor state în funcție de trei modele de reglementare:

- Modelul britanic (Australia, Canada, Germania, Irlanda, Marea Britanie, Noua Zeelandă, Portugalia) pune accent pe eventualele relații financiare și economice care ar putea afecta independența și imparțialitatea demnitarilor și a funcționarilor publici. Conceptul-cheie este acela de transparență;

- Modelul francez (Franța, România, Cehia, Italia, Polonia, Slovacia, Spania, Ungaria și unele state din America Latină) relevă un grad mai mic de încredere în ocupanții funcțiilor de demnitate publică decât modelul britanic. Principala preocupare este de a lupta împotriva corupției decât de a promova transparența. Se urmărește, în principal, dacă cei ce dețin funcții publice acumulează pe durata mandatului averi peste limitele normalului;
- Modelul nordic (Danemarca, Finlanda, Norvegia, Olanda, Suedia) este cel mai flexibil dintre cele trei. El prevede că înregistrarea sau declararea intereselor financiare, economice sau de altă natură este voluntară. Nu există sancțiuni specifice în aceste cazuri, ceea ce denotă o mai mare încredere a cetățeanului în persoanele care îl reprezintă în sistemul administrației publice.

Norme de conduită în statele Europei Occidentale⁹

Din ceea ce am afirmat până acum, am putea ajunge la concluzia că, în general, codurile de conduită au același obiectiv general și aproximativ același conținut. De fapt, suntem foarte departe de adevăr. Un cod poate reprezenta o declarație a statutului grupului la care se face referire; poate fi o declarație foarte generală a climatului etic în care ar trebui să funcționeze o instituție publică; poate fi un ghid care să stabilească un comportament etic care să se aplice tuturor oficialilor publici sau unui grup mai restrâns dintre aceștia; sau poate conține o declarație generală referitor la ceea ce poate aștepta publicul în relația cu oficialii publici. Nici una dintre aceste variante nu este incompatibilă cu celelalte, însă ceea ce include un anumit cod este de regulă, o combinație între aspectele impuse de condițiile generale de introducere a unui cod (necesitatea unor reguli etice pentru oficiali legate de corectitudine, transparență, responsabilitate) și ceea ce este prioritar pe agenda politică. Este esențial de menționat că o variabilă foarte importantă care afectează aplicarea normelor de conduită, structura lor și nivelul lor de obligativitate este cultura politică și administrativă a țării în cauză.

Aceste diferențe vor fi identificate într-o scurtă analiză a trei modele de coduri de conduită pentru aleșii locali/oficialii publici: modelul englez, modelul francez și modelul german. Ele au drept numitor comun impunerea existenței normelor etice pentru oficialii aleși, însă, într-o măsură ce variază considerabil.

În Marea Britanie¹⁰...

...Codul de Conduită a fost introdus de către Guvern ca răspuns la constatările Comitetului Nolan, care a cercetat motivele pentru care publicul pierduse încrederea în guvernarea locală. Pentru a crește încrederea publicului în instituțiile ce guvernează la nivel local, s-a stabilit că o conduită deficitară a membrilor instituțiilor locale nu trebuie să fie abordată și sancționată de consiliile locale în mod individual, așa cum se întâmpla înainte, ci de o nouă instituție având responsabilități în investigarea acuzațiilor de conduită necorespunzătoare. Acest corp urma să încurajeze aplicarea unor standarde mai înalte pentru guvernarea locală.

Comisia pentru Standarde a Marii Britanii a fost înființată prin Actul Guvernării Locale 2000 (numit în continuare "Actul"), având dublă responsabilitate, de a oferi asistență membrilor guvernării locale referitor la Codul de Conduită și de a investiga acuzațiile de încălcare a Codului, numite în general "conduită necorespunzătoare". În continuare, sunt descrise prevederile Codului și explicațiile oferite de Comisia pentru Standarde referitor la acesta.

⁹ Hine, David, *Codes of conduct for public officials in Europe - common label, divergent purposes*, lucrare prezentată la Conferința Internațională "Guvernarea și Etica Politică", Centrul pentru Guvernare Canadiană și Cetățenie (Centre for Canadian Governance and Citizenship), Universitatea din Montreal, 14-15 mai 2004, pp. 10-15

¹⁰ Preluară și traducere din *Model initiatives package on public ethics at the local level*, Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Democracy, 2004, pp. 156-163

Codul de Conduită a fost publicat de către Biroul Viceprim-Ministrului la 5 noiembrie 2001. De la această dată, "autoritățile relevante" menționate în Act au avut la dispoziție șase luni în cursul cărora trebuia adoptat Codul. Prevederile obligatorii ale modelului de Cod se aplicau tuturor autorităților începând cu 5 mai 2002.

Codul de Conduită se aplică membrilor tuturor "autorităților relevante" menționate în Act. Acestea includ membrii autorităților alese ale comunităților mari, cum sunt Consiliile Metropolitane și Districtuale, cât și consilii ale comunităților mai mici, cum sunt Consiliile Orășenești. Membriilor li se cere să semneze o declarație prin care se angajează să respecte Codul cu strictețe din momentul în care își încep mandatul. Codul solicită membrilor să furnizeze detalii despre interesele proprii, definite în Cod, către Ofițerul de Monitorizare din instituția în cauză în 28 de zile de la preluarea mandatului.

Partea I a Codului stabilește Prevederi Generale sau cerințe pentru aleșii locali precum:

- Alesul local trebuie să respecte Codul de fiecare dată când ia decizii în numele autorității, în numele funcției în care a fost ales sau numit ori când acționează ca reprezentant al autorității;
- Alesul local trebuie să promoveze egalitatea, prin eliminarea discriminărilor ilegale împotriva oricărei persoane;
- Alesul local trebuie să îi trateze pe ceilalți cu respect;
- Alesul local nu trebuie să întreprindă activități care compromit sau pot să compromită imparțialitatea celor care lucrează pentru sau în numele autorității. Adică, un ales local nu trebuie să își propună să compromită alți oficiali în cursul exercitării funcției sale;
- Alesul local nu trebuie să dezvăluie informații care i-au fost încredințate de cineva sau informații pe care le deține și pe care le consideră a fi de natură confidențială, fără consimțământul persoanei autorizate pentru a o oferi sau fără ca legea să i-o permită;
- În virtutea funcției sale sau în orice altă circumstanță, alesul local nu trebuie să se comporte într-un mod care poate fi considerat, în mod obiectiv, că poate aduce dezonoare funcției sale sau autorității;
- În virtutea funcției sale sau în orice altă circumstanță, alesul local nu trebuie să își folosească necorespunzător poziția de membru, pentru a oferi avantaje sau a cauza dezavantaje pentru el sau orice altă persoană;
- Alesul local nu trebuie să folosească resursele instituției în scopuri politice.

Proiectul Codului înaintat spre consultare includea prevederea conform căreia un membru nu ar trebui să discrimineze alte persoane pe motive de rasă, apartenență de gen, orientare sexuală și religie. În Codul publicat, această prevedere a fost simplificată și înlocuită de prevederea generală care stipulează că membrii trebuie să promoveze egalitatea și să nu discrimineze alte persoane, discriminarea cauzată de un număr de motive fiind implicită.

O altă prevedere a Codului se referă la datoria oficialilor de a trimite sesizări scrise către Comisia pentru Standarde, în cazul în care află despre existența unei conduite a unui alt oficial care nu respectă prevederile Codului. Această prevedere a fost introdusă pentru a aborda corupția în guvernarea locală, prin complicitate activă sau pasivă, cum ar fi cazul în care "se trece cu vederea" conduita nepotrivită a unui coleg. De asemenea, ofițerii de monitorizare și reprezentanții publicului pot să trimită sesizări scrise Comisiei pentru Standarde. Totuși, oficialii au obligația să facă acest lucru dacă ei consideră în mod obiectiv că a fost încălcat Codul.

Partea a II-a a Codului stabilește pentru oficialii locali reguli legate de declarațiile de interese care trebuie făcute atunci când se dezbate și se votează chestiuni în consiliu. Aleșii locali sunt obligați să declare dacă

au interese "personale" sau "prejudicioase" referitor la chestiunile asupra cărora se decide. Aceste declarații trebuie să fie făcute la începutul întâlnirii sau în cursul ei, dacă un interes este identificat pe parcurs.

"Interesul personal" definit de Cod există atunci când decizia îl poate afecta pe alesul local, rudele ori prietenii săi sau o firmă din care acesta poate primi beneficii. Dacă membrii au un interes personal, trebuie să îl declare și să menționeze natura lui la începutul întâlnirii sau atunci când îl identifică, pe parcursul acesteia. Dacă are un interes personal declarat, alesul poate să rămână în sală și poate vota. Codul oferă o definiție a termenului "rudă", însă nu și a termenului "prieten".

"Interesul prejudicios" trebuie declarat, mai ales dacă alesul local consideră că o persoană care deține informații relevante este de părere că astfel viziunea alesului ar putea fi prejudiciată, în special în ceea ce privește interesul public. Un consilier care are un "interes prejudicios" trebuie să se retragă din sala în care se țin ședințele atunci când interesul său poate fi relevant, în afara cazului în care consilierul obține o dispensă din partea Comisiei pentru Standarde pentru a rămâne în ședință și a vota. Consilierul nu trebuie să acționeze astfel încât să influențeze o decizie despre o anumite chestiune spre folosul propriu.

Partea a III-a a Codului stabilește cerințe specifice legate de înregistrarea intereselor financiare sau de altă natură ale unui ales local. Codul cere ca alesul să ofere o declarație scrisă asupra intereselor sale financiare sau de altă natură, așa cum o prevede Codul, către Ofițerul de Monitorizare al autorității publice în 28 de zile de la începerea aplicării Codului sau în 28 de zile de la alegerea sa. Interesele sale sunt înscrise în Registrul de Interese de către Ofițerul de Monitorizare, registru care este disponibil publicului spre monitorizare.

Codul cere declararea intereselor financiare sau de altă natură ale alesului local, incluzând:

- locul de muncă sau afacerea pe care o conduce;
- numele firmei la care este partener sau director;
- numele persoanelor care au contribuit la cheltuielile sale electorale;
- detalii despre orice contracte privind bunuri, servicii și lucrări între autoritate și alesul local sau firma la care este director sau partener;
- apartenența sau ocuparea unei poziții de control sau de management în:
 - organizații în care a fost numit de autoritate ca reprezentant;
 - instituții publice sau instituții care exercită funcții de natură publică;
 - companii, societăți industriale, organizații caritabile sau orientate către activități caritabile;
 - organizații al căror scop principal include influențarea opiniei publice sau a politicilor, cum sunt partidele politice și grupurile de lobby;
 - sindicate sau asociații profesionale.

Codul cere, de asemenea, ca în 28 de zile de la primirea oricărui cadou care depășește suma de 25 de lire sterline, alesul local să ofere o declarație scrisă Ofițerului de Monitorizare care să anunțe existența și natura cadoului. Cadourile primite se înregistrează și sunt disponibile consultării din partea publicului. Această prevedere a fost introdusă pentru a putea aborda cazurile în care aleșii locali primesc cadouri din partea firmelor locale și întreprinzătorilor despre care se consideră că pot influența votul unui membru, în special privind planificarea locală și deciziile de acordare a contractelor.

Observații

Din experiența în reglementarea Codului de Conduită începând cu 2001, Comisia pentru Standarde a subliniat următoarele:

■ Consultare și proprietate

Deși introducerea Codului de Conduită a fost precedată de un proces de consultare detaliat și îndelungat realizat de Guvern, a continuat să existe o rezistență considerabilă din partea unui număr de consilieri în ceea ce privește introducerea Codului. Aspectele ridicate împotriva Codului au inclus următoarele considerații:

- introducerea unui cod contestă integritatea aleșilor locali;
- cerințele Codului sunt prea severe;
- cerințele pentru înregistrarea intereselor financiare sau de altă natură ale aleșilor încalcă spațiul privat al aleșilor;
- aleșii care raportează încălcarea Codului de către colegi din grupul lor politic riscă să fie marginalizați în cadrul acestuia;
- obiecții referitoare la declararea intereselor legate de terenuri, mai ales în comunități rurale mici;
- Codul ar trebui să ceară, în mod specific, aleșilor locali care sunt francmasoni să își declare calitatea de membru;
- capacitatea de adaptare culturală a prevederilor Codului.

Preverile unui Cod de Conduită ar trebui să fie specifice și conforme din punct de vedere cultural. În ultimii doi ani, Comisia pentru Standarde a făcut o serie de prezentări delegațiilor din Europa de Est despre acest Cod, în timpul cărora au fost subliniate chestiunile legate de adaptarea culturală a prevederilor codului. Spre exemplu, oferirea și primirea darurilor este un element cultural important care demonstrează ospitalitatea în Rusia și în comunitățile din Europa de Est. În acest caz, obligația de a returna cadourile poate fi nepotrivită din punct de vedere cultural.

■ Claritatea prevederilor Codului

Este important ca un cod să fie un instrument simplu și accesibil. Facilitarea implementării Codului de către Comisia pentru Standarde a implicat eforturi în explicarea și educarea aleșilor locali referitor la semnificația prevederilor, cum ar fi distincția dintre interesul personal și cel prejudicios și natura intereselor care trebuie înregistrate.

■ Mecanismul de revizuire a Codului

Este important ca, în afară de un proces eficient de implementare a Codului, să se acorde atenție unui plan eficient și cuprinzător de revizuire și de amendare a Codului.

■ Evaluarea aplicării principiilor etice

Pentru a avea un impact optim, un Cod de Conduită ar trebui să fie un element al unui cadru mai larg de guvernare etică. Probleme legate de aplicarea eticii de către o autoritate publică și membrii ei ar trebui încorporate în programe de evaluare a aplicării principiilor etice. Autoritatea publică ar trebui să realizeze în mod regulat un Audit al Guvernării Etice asupra practicilor și procedurilor sale. Astfel, conduita etică va fi încorporată ca parte intrinsecă a guvernării.

În Franța...

...normele etice reflectă o lungă și puternică tradiție administrativă. Autoritățile franceze nu s-au împotrivi acțiunilor destinate prevenirii corupției politice, însă acest lucru s-a realizat, în primul rând, prin acte legislative oficiale. Dimensiunea noii legislații apărute după anii '80 nu are egal în celelalte țări europene. Din punct de vedere istoric, tradiția franceză s-a bazat pe așa numitele *coduri deontologice* care reglementează variate domenii profesionale și zone specifice din spațiul public. Acestea se bazează, însă, pe prevederi legale, ceea ce le face foarte diferite de codurile de conduită mai îndepărtate de strictețea legală dezvoltate recent în Europa. *Codurile deontologice* provin dintr-o tradiție a managementului public care se află la celălalt capăt al spectrului față de modelul britanic.

În sistemul francez, autoritățile au creat o serie de codificări sistematice și adaptate în mod regulat, integrate în cadrul legal aferent diferitelor tipuri de activitate publică și au introdus inclusiv în Codul Penal prevederi legate de corupția la nivelul oficialilor publici, care sunt mult mai precise și explicite decât orice act din Marea Britanie. În mod particular, articolele 432-435 din Codul Penal stabilesc o serie de sancțiuni specifice și precise pentru anumite acte de conduită deficitară, care se aplică unui spectru larg de oficiali (aleși și numiți), de la parlamentari și aleși locali până la funcționari publici, membri ai Poliției și ai sistemului judiciar. În afară de acestea, există Statutul General al Funcției Publice și legi privind conduita oficialilor în diverse arii de activitate (vămi, muncă, locuințe și construcții, sănătate publică, comerț etc.), a căror încălcare determină aplicarea de amenzi și chiar încarcerarea. În unele cazuri, aceste sancțiuni sunt aplicate în mod direct, altele prin trimitere la articole din Codul Penal.

Ținând cont de legislația existentă și de modul în care este detaliată, este dificil de precizat ce ar mai fi adăugat un Cod de Conduită fără ca acesta să devină excesiv de lung. În plus, deși au existat inițiative legate de introducerea unor coduri de conduită pentru oficialii publici, nici una dintre instituțiile și autoritățile cu responsabilități în domeniu nu au considerat că un astfel de cod ar putea aduce ceva în plus. Serviciul Central de Prevenire a Corupției (*Service central de prévention de la corruption*), Direcția Generală de Informare Generală (*Direction générale des renseignements généraux*), Direcția Centrală a Poliției Judiciare (*Direction centrale de la police judiciaire*), Biroul Central pentru Marea Delincvență Financiară (*Office central de répression de la grande délinquance financière*), care reprezintă întreaga și formidabila galaxie a agențiilor centrale cu responsabilități legate de strategia anticorupție în Franța, toate s-au opus introducerii unui cod de conduită flexibil. Acestea au susținut că un Cod ar produce confuzii în sistemul de management etic, ceea ce ar putea afecta negativ aplicarea legislației în vigoare.

Caracteristicile sistemului francez sunt: caracterul cuprinzător, formalitate, apelul la strictețea sistemului legal, sancțiunea și calitatea pe termen lung. Este un sistem în care lipsa de încredere în oficiali, atât aleși cât și numiți, a fost instituționalizată gradual de-a lungul a aproape două secole, și în care corpul de legi publice (și penale) au fost principalul instrument de verificare strictă a eticii.

Trebuie menționat că această structură foarte strictă a prevederilor legate de conduită a fost cauzată și de repetate scandaluri de corupție la nivel central și local. Deseori, în spațiul local, la instaurarea unei noi administrații, cercetarea documentelor predecesorilor a fost urmată de denunțuri entuziaste față de opoziția politică legate de corupție, în principal, în acordarea de contracte și în organizarea de licitații.

În Germania...

...experiența legată de Coduri de Conduită în spațiul public se referă, în special, la funcționarii publici. Deși acesta nu este subiectul studiului în cauză, considerăm că experiența germană este extrem de relevantă ca mod de abordare a problemelor etice și ca mod de implementare a normelor referitoare la conduita celor care exercită funcții publice.

Modelul german se bazează pe conceptul de management al riscului. În 1998, Germania a adoptat un Cod de Conduită pentru funcționari și alți oficiali publici. Codul a fost prezentat ca un mecanism care "îi va determina pe angajați să identifice situațiile periculoase, prin care pot fi atrași, în mod neintenționat, în activități corupte... îi va motiva pe angajați să își facă datoria și să se supună legii... va crește nivelul de conștientizare asupra corupției". El conține nouă precepte foarte simplu formulate, adresate în mod individual celor care ocupă funcții publice, fiecare dintre ele fiind detaliat în trei sau patru paragrafe, care explică modul ideal de comportament în situații specifice. O a doua parte a Codului, destinată directorilor de agenții, detaliază situațiile de risc și exemplele de bună practică. (continuare pe pagina 18)

Extrase din Codul Penal Francez

Codul Penal francez abordează problema actelor corupte ale "persoanelor investite cu autoritate publică" ale "persoanelor investite cu un mandat electoral", stabilind o serie de fapte de conduită deficitară și o serie de sancțiuni pentru acestea. În continuare sunt menționate câteva extrase din articolul 432 din Codul Penal Francez, care face referire expresă la infracțiunile ce pot fi comise, inclusiv de aleșii locali.

Articolul 432

Alin. 1: Luarea unor măsuri cu scopul de a împiedica aplicarea legii este pedepsită cu închisoarea și cu o amendă de 75.000 de Euro.

Alin. 2: Infracțiunea prevăzută la alineatul 1 este pedepsită cu zece ani de închisoare și o amendă de 150.000 de Euro în cazul în care provoacă efecte.

Alin. 3: Continuarea exercitării funcției de către un oficial, după ce acesta a fost informat în mod oficial despre decizia sau circumstanțele care au pus capăt mandatului său, este pedepsită cu doi ani de închisoare și amendă de 30.000 de Euro.

Alin. 4: Ordonarea sau îndeplinirea, în exercitarea funcției, a unui act care atentează la libertatea individuală este pedepsită cu șapte ani de închisoare și 100.000 de Euro amendă. Dacă fapta implică detenția sau reținerea pe o durată mai mare de șapte zile, pedeapsa este prelungită la 30 de ani de închisoare și 450.000 de Euro amendă.

Alin. 5: Luarea la cunoștință, în cursul exercitării funcției, a unui act de privare de libertate ilegal și abținerea voluntară de a pune capăt, dacă oficialul are competența de a o face, sau de a provoca intervenția unei autorități competente este pedepsită cu 3 ani de închisoare și 45 000 de Euro amendă.

Alin. 8: Intrarea sau încercarea de a intra în locuința unei alte persoane, împotriva voinței acesteia, în afara cazurilor prevăzute de lege, este pedepsită cu doi ani de închisoare și amendă de 30.000 de Euro.

Alin. 10: Cererea sau ordonarea percepției ca impozite, taxe publice sau contribuții, a unei sume despre care oficialul știe că nu este permisă, sau adăugarea acesteia la sumele legale este pedepsită prin cinci ani de închisoare și 75.000 de Euro amendă.

Cu aceeași sancțiune se pedepsește acordarea sub orice formă și pentru orice motiv a unei exonerări de la plata unei obligații, contribuții, impozit sau taxă publică implicând încălcarea textelor legale.

Tentativa de înfăptuire a delictelor prevăzute în prezentul alineat este pedepsită prin aceleași sancțiuni.

Alin. 11: Se pedepsește cu 10 ani de închisoare și 150.000 de Euro amendă, solicitarea sau agrearea fără drept, în orice moment, direct sau indirect, a ofertelor, promisiunilor, darurilor sau avantajelor, oricare ar fi ele:

- (1) pentru îndeplinirea sau abținerea de a îndeplini o faptă care ține de funcția sau de mandatul său;
- (2) pentru a abuza de influența sa reală sau presupusă ca să faciliteze obținerea de la o autoritate sau de la o instituție a administrației publice distincții, locuri de muncă, bunuri sau orice altă decizie favorabilă.

Alin. 12: Deținerea unui interes oarecare într-o întreprindere sau într-o procedură pentru care oficialul este însărcinat să asigure supravegherea, administrarea, lichidarea sau plata este pedepsită cu cinci ani de închisoare și 75.000 de Euro amendă.

Alin. 14: Se pedepsește cu doi ani de închisoare și 30.000 de Euro amendă oferirea sau încercarea de a oferi altei persoane un avantaj nejustificat printr-un act contrar dispozițiilor legislative sau reglementărilor având ca obiect garantarea libertății de acces și a egalității candidaților pe piața publică.

Alin.15: Distrugerea, deturnarea sau sustragerea unui act, unui titlu, unor fonduri publice sau private sau a oricărui obiect care i-a fost încredințat în virtutea funcției sale se pedepsește cu 10 ani de închisoare și 150.000 de Euro amendă.

Alin. 17: În cazurile prevăzute de prezentul capitol pot fi aplicate, în mod complementar, următoarele sancțiuni:

- (1) interzicerea exercitării drepturilor civile, civice sau familiale;
- (2) interzicerea exercitării unei funcții publice sau a activității profesionale sau sociale în timpul exercitării căreia a fost comisă infracțiunea;
- (3) confiscarea sumelor și obiectelor primite ilegal de autorul infracțiunii, cu excepția obiectelor care pot fi restituite proprietarilor de drept.

Contextul în care a fost adoptat acest Cod este acela al unui stat federal care s-a bazat pe managementul etic propus atât de ierarhia tradițională a legilor constituționale, penale și administrative, cât și de regulile disciplinare federale aferente funcțiilor publice. Controlul etic s-a desfășurat, însă, în principal prin intermediul Codului Penal, unde corupția are o definiție destul de largă, ce oferă posibilitatea intervenției legii în cele mai diverse situații. Totuși, începând cu 1990, abordarea germană asupra managementului etic a fost afectată de o serie de factori, printre care influența noului management public și a modului în care acesta putea accentua incidența corupției politice. În plus, ca și alte țări europene, Germania a intrat sub incidența unor inițiative internaționale: convenția anti-mită a OECD și inițiativa GRECO (Grupul Statelor Împotriva Corupției) a Consiliului Europei. Toate acestea, cât și o creștere semnificativă a cazurilor de corupție anchetate de Poliție și procurori, au determinat o mai mare preocupare față de problemele legate de corupție.

Ceea ce este uimitor la acest cod este, în primul rând, separarea sa de cadrul legal. Nici nu se pune problema ca, în contextul german, acest Cod să fie parte a contractului de muncă sau a reglementărilor disciplinare formale. În acest sens, în ciuda formalismului și a abordării tradiționale a managementului etic în Germania, acest Cod este de fapt mai aproape de un mecanism de disciplină internă. Codul este extrem de practic: din toate încercările de definire a corupției și de abordare a acesteia prin legi administrative și penale și prin coduri de conduită, Codul german este prin excelență un instrument care definește cu claritate modul în care oficialii publici pot identifica situațiile de risc și pot evita să fie implicați în acestea. Codul a fost monitorizat la intervale regulate de la apariția sa. Există puncte de contact pentru diseminarea Codului, există un proces de raportare asupra implementării lui, iar guvernul federal a desfășurat deja trei exerciții de evaluare după anul 1998.

Experiența Consiliului Europei

Instituția care a centralizat experiența țărilor europene în materie de conduită a aleșilor locali este Consiliul Europei. Organizație politică creată în 1949, Consiliul Europei acționează pe întregul continent în sensul promovării democrației și drepturilor omului. De asemenea, elaborează în cele 46 de state membre răspunsuri comune la provocările sociale, culturale și juridice. În 1957 Consiliul Europei a organizat Conferința Permanentă a Puterilor Locale și Regionale din Europa, ca un prim pas în favoarea reprezentării puterilor locale. În 1994 a fost înființat Congresul Puterilor Locale și regionale din Europa (CPLRE), organ consultativ ce reprezintă colectivitățile locale și regionale; are 286 membri aleși de puterile locale și regionale, dintre care zece sunt aleși locali din România (România a devenit membră a Consiliul Europei în 1993). Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPLRE) a luat în calcul dezvoltarea de ghiduri etice pentru contrabalansarea riscului de utilizare arbitrară a puterii de către aleșii locali și regionali din țările Europei.

Principalele documente adoptate de Consiliul Europei pentru promovarea valorilor etice în administrația publică sunt:

- Carta Europeană a Autonomiei Locale (1985);
- Programul de Acțiune împotriva corupției (1995);
- Recomandarea 60/1999 a Congresului - Codul European de Conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali;
- Recomandarea 86/2000 a Congresului - Transparența financiară a partidelor politice și funcționarea lor democratică la nivel local și regional;
- Recomandarea 1516/2001 a Adunării Parlamentare - Finanțarea partidelor politice;

- Recomandarea 4/2003 a Comitetului Miniștrilor pentru statele membre ale Consiliului Europei - Reguli comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale;
- Documentul CDR-INF 008/2001 al comisiei Consiliului Europei - Ghid pentru raportarea finanțării partidelor politice;
- Manual de bune practici de etică publică la nivel local - Consiliul Europei.

Carta Europeană a Autonomiei Locale din 1985 subliniază faptul că o veritabilă autonomie locală rămâne esențială pentru democrație. Ea servește ca model pentru reformele legislative ale noilor democrații. Convenția cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților și autorităților teritoriale (1980) și cele două protocoale adiționale recunosc puterilor locale și regionale dreptul de cooperare dincolo de frontiere, în domeniile serviciilor publice și protecției mediului. România a adoptat Legea nr. 188/1998 privind ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Principalele mențiuni ale Cartei vizează: (a) contribuția vitală a autonomiei locale la democrație, administrare eficientă, descentralizarea puterii; (b) rolul important al autorităților locale în construcția Europei; (c) necesitatea pentru colectivitățile locale de a avea un statut democratic și de a beneficia de o largă autonomie.

La nivelul Uniunii Europene, Parlamentul European, prin Directoratul pentru cercetare a prezentat un prim raport despre situația finanțării partidelor politice încă din 1991; acest material a reprezentat baza de discuție pentru elaborarea Statutului privind finanțarea partidelor politice europene.

Experiența arată că setul de valori etice este constant - onestitate, responsabilitate, obiectivitate, imparțialitate - dar interpretarea acestora și aplicarea lor este, de multe ori, inadecvată în cazul aleșilor locali. Chiar aleșii locali au simțit nevoia stabilirii unui set minim de valori, standarde etice, proceduri și prevederi legislative pentru îmbunătățirea activității și pentru creșterea credibilității lor în relația cu cetățenii. Principalul rezultat al acestor preocupări din partea aleșilor locali s-a materializat prin adoptarea în mod voluntar la nivel local a unor coduri de conduită.

Ca urmare, Consiliul Europei, prin Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPLRE), a adoptat recomandarea referitoare la "Codul European de Conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali" pentru membrii acestui organism (vezi anexa 1). Inițiativa asupra acestui document îi aparține D-lui Viorel Coifan, care în legislaturile 1992-1996 și 1996-2000 a fost Președintele Consiliului Județean Timiș, apoi deputat în Parlamentul României și, în acest moment, Directorul General al Institutului Național de Administrație. Viorel Coifan a redactat textul, acesta fiind adoptat în CPLRE în 1999.

Structura modelului propus de CPLRE cuprinde:

- ∅ Scop:
 - definiția termenului de ales local și/sau regional;
 - definiția funcțiilor;
 - scopul Codului European de Conduită.
- ∅ Principii generale:
 - supremația legii și a interesului public;
 - obiective ale exercitării mandatului;
 - limitări ale exercitării mandatului.

- ∅ **Obligații specifice:**
 - obținerea mandatului (reguli ale campaniei electorale, limitări și declararea cheltuielilor electorale);
 - exercitarea mandatului (interzicerea clientelismului, interzicerea exercitării mandatului în avantajul propriu, conflictul de interese, declararea intereselor, limitarea cumulului de funcții, exercitarea libertății de decizie, interzicerea corupției, respectarea disciplinei bugetare și financiare);
 - încheierea mandatului (interzicerea asigurării unor avantaje profesionale la părăsirea funcției publice).
- ∅ **Modalități de control:**
 - obținerea mandatului (limitarea și declararea cheltuielilor electorale);
 - exercitarea mandatului (declararea intereselor, respectarea controalelor interne și externe).
- ∅ **Relațiile cu publicul:**
 - publicarea și motivarea deciziilor.
- ∅ **Relațiile cu aparatul executiv:**
 - angajarea personalului;
 - respectarea rolului aparatului executiv;
 - exercitarea rolului aparatului executiv.
- ∅ **Relațiile cu mass-media**
- ∅ **Informare, difuzare și sensibilizare:**
 - respectarea Codului de către aleșii locali;
 - difuzarea Codului către public, aparatul executiv și media.

La ora actuală, pe baza modelului de cod de conduită pentru aleșii locali propus de Consiliul Europei, toate statele Uniunii Europene, țările candidate și alte state membre ale Consiliului Europei fac demersuri pentru implementarea prevederilor acestui Cod la nivel local.

IV. Etica în administrația publică - legislația anticorupție în România

Prioritățile majore ale României pentru procesul de pregătire a aderării la Uniunea Europeană sunt: accelerarea reformei în administrația publică, reforma sistemului judiciar, lupta împotriva corupției, reforma structurală în sectorul energetic, reducerea arrieratelor și întărirea disciplinei financiare în economie, îmbunătățirea mediului de afaceri, întărirea capacității administrative de implementare a acquis-ului comunitar în domeniul agriculturii și protecției mediului, securizarea frontierelor și întărirea capacității administrative de gestionare a fondurilor de pre-aderare și pregătirea pentru accesarea fondurilor structurale și de coeziune.

Politica de reformă a administrației publice se dorește a fi în strânsă legătură cu procesul de integrare a României în structurile comunitare și are ca obiective de bază: perfecționarea cadrului normativ, modernizarea structurilor instituționale, schimbarea mentalităților și a modelelor de comportament și instituirea unei relații firești între administrația publică și societatea civilă.

Câteva subiecte "sensibile" ce privesc teoria și practica administrației publice sunt: politica și administrația, birocrația și democrația, eficiența și responsabilitatea. Principalele blocaje existente - din perspectiva administrației publice - provin din domeniul legislativ, informațional și al mentalităților.

Un aspect esențial pentru buna funcționare a administrației publice este descentralizarea, iar efectul său este autonomia locală. În România, aceasta este consacrată și garantată prin angajamente internaționale, la nivel constituțional și la nivel legal. Deși principiul autonomiei locale se regăsește ca un principiu de bază în legislația românească specifică, în practică, acesta rămâne, mai mult, la stadiu de deziderat, mai ales din cauza incapacității factorilor de decizie la nivel central de a gestiona un proces de descentralizare corect, precum și a incapacității de a crește rolul autorităților locale - în concordanță cu rezoluțiile și recomandările Consiliului European asumate oficial și de România. O altă cauză a existenței unei descentralizări deficitare este incapacitatea autorităților locale de a asigura participarea cetățenilor la luarea deciziilor și a neînțelegerii și definerii noțiunii de "practică deficitară" în contextul corupției structurale.

Principalele Convenții și organizații internaționale care se referă la combarerea corupției și promovarea unui comportament moral și legal în exercitarea mandatului în rândul aleșilor locali și la care România a aderat sunt:

- Convenția europeană privind extrădarea, ratificată în decembrie 1998;
- Convenția europeană cu privire la asistența mutuală în probleme criminale, ratificată în decembrie 1998;
- Grupul de State împotriva Corupției (GRECO), la care România a aderat în mai 1999;
- Inițiativa Anticorupție a Pactului pentru Stabilitate (SPAI), la care România a aderat în aprilie 2002;
- Convenția civilă asupra corupției, ratificată în aprilie 2002;
- Convenția penală asupra corupției, ratificată în aprilie 2002;
- Convenția europeană asupra spălării banilor, investigării și confiscării produselor infracțiunilor, ratificată în mai 2002;
- Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității organizate transfrontaliere, ratificată în decembrie 2002;
- Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată în octombrie 2004.

Facem în continuare mențiuni din legislația anticorupție aferentă aleșilor locali.

Alegerile locale organizate în februarie 1992 reprezintă momentul de cotitură pentru consolidarea democrației locale în România; Legea nr. 68/1991 privind alegerile locale, dar mai ales Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale sunt acte normative cu impact major asupra implementării și dezvoltării democrației locale în România.

În prezent este în vigoare *Legea nr. 215/2001* a administrației publice locale, lege ce reglementează regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale. Principiile enunțate expres în lege sunt: principiul autonomiei locale, principiul descentralizării serviciilor publice, principiul eligibilității autorităților administrației publice locale, principiul legalității și principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Legea reglementează definirea statutului, atribuțiile și obligațiile aleșilor locali - primari, viceprimari, consilieri locali, consilieri județeni.

Primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică. El este șeful administrației publice locale și al aparatului propriu de specialitate al acesteia, pe care le conduce și le controlează. Consiliul Local are inițiativa și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități publice, locale sau centrale. Consiliul Județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean, pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Este de menționat prevederea preluată din Legea nr. 69/1991: "Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție sau fini până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local"¹¹.

Până în 2000, principiile precum "accesul la informație" și "participarea publică" nu erau incluse în cadrul legal în vigoare, iar procesul de luare a deciziilor se desfășura în spatele ușilor închise ale instituțiilor administrației locale și centrale, fără ca publicul să aibă un cuvânt de spus referitor la modul în care erau gestionate afacerile publice. "Lipsa transparenței decizionale, alături de alte curențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în România"¹².

Ca urmare, au fost adoptate *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public* și *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*. Aceste două norme sunt forme clasice de prevenire a corupției în administrația publică. Mai mult, prin caracterul public al inițiativelor legislative și al hotărârilor pe care le adoptă, aleșii locali sunt principalii furnizori de informații publice relevante pentru cetățeni la nivel local.

Implementarea Legii nr. 544/2001 instituie accesul la informație drept regulă, iar limitarea accesului, drept excepție; instituțiile publice sunt obligate să comunice din oficiu anumite categorii de informații; se stabilesc termene precise, modalități și structuri responsabile pentru informarea publică și se precizează limitele accesului la informație, exceptând în mod legitim anumite categorii de informații. Se urmărește, astfel, formarea unei culturi a transparenței, eliminarea opacității reziduale din instituțiile publice și instituirea unui control asupra activității instituțiilor publice și a modului de utilizare a banilor publici.

¹¹ Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, Art. 47, alin. (1)

¹² Transparency International România, *Transparența decizională în administrația publică - Ghid pentru cetățeni și administrație*, p. 5

Legea nr. 52/2003 stabilește regulile procedurale minime, aplicabile atât pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și a altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, cât și în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora. Dacă prin Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cetățeanul are acces la documentele și informațiile existente într-o instituție publică, prin legea transparenței decizionale, acesta are acces la actele normative sau deciziile administrației încă din faza de proiect a acestora, având chiar posibilitatea de a interveni în procesul decizional. Cetățenii devin astfel jucători și nu spectatori pe scena democrației, exprimându-și punctele de vedere cu privire la actele normative și deciziile care se iau la nivel central și local (inclusiv proiectele de hotărâri ale aleșilor locali).

Atingerea obiectivelor declarate ale Legii privind transparența decizională în administrația publică - mărirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățeni, stimularea participării active a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și creșterea gradului de transparență la nivelul întregii administrații publice - este condiționată de asimilarea conceptului de transparență și de susținerea implementării legii și de către consilierii locali, chiar dacă nu sunt prevăzute sancțiuni exprese pentru neaplicarea legii pentru aleșii locali.

Chiar dacă necesită o alocare suplimentară de resurse (umane, financiare, de timp), beneficiile tipurilor de acțiuni conforme și ale prevederilor legii românești, au fost verificate în practica țărilor dezvoltate atât pentru societatea civilă (luarea în cunoștință a reglementărilor propuse de factorii de decizie, exprimarea punctelor de vedere cu privire la proiecte, adaptarea din timp a activităților la cerințele ce urmează a fi legiferate local...), cât și pentru autoritățile locale (câștigarea încrederii cetățenilor, sprijinirea implementării actului normativ datorită cunoașterii prevederilor acestuia de către beneficiari, informații suplimentare gratuite...).

Trebuie menționat însă că, dincolo de existența legii, factorii de decizie la nivel local trebuie să știe că un proces de participare publică prost organizat poate favoriza nemeritat unele grupuri și poate conduce la decizii greșite sau prost fundamentate. Mai mult, dacă rezultatele participării publice nu sunt luate în considerare, sau dacă s-au creat speranțe prea mari, publicul va fi dezamăgit. Așadar, existența legii facilitează accesul publicului la luarea deciziilor, însă nu garantează că acest proces va avea rezultate benefice. Intră în responsabilitățile aleșilor locali modul în care legea este aplicată și măsura în care deciziile pe care le iau răspund necesităților comunității. Prin urmare, se poate spune că, la nivel local, conduita aleșilor este esențială pentru creșterea transparenței procesului decizional.

În 2003, a fost adoptată Legea nr. 161 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Legea cere ca toți demnitarii și funcționarii publici să depună declarații de avere și declarații de interese la începutul și finalul mandatului, precum și anual, în caz de achiziții noi. Legea, însă, nu furnizează nici o modalitate de control a acestor declarații, iar investigațiile oficiale se declanșează numai pe baza unor reclamații făcute de o terță persoană.

Legea conține prevederi privind conflictele de interese pentru toate categoriile de funcționari și demnitari, pe baza principiilor de imparțialitate, integritate, transparența deciziei și supremația interesului public. Definiția din lege a conflictului de interese a fost criticată de Transparency International - Romania, pentru faptul că are un caracter limitativ, și anume că nu cuprinde toate clasele de rudenie (de exemplu, rudele de gradul al doilea), sau faptul că asociații în afaceri nu sunt incluși, precum și din punctul de vedere al naturii beneficiilor care sunt numai de natură materială, aspecte care nu converg cu recomandarea 10/2000 a Consiliului Europei.

Din nefericire "structura corupției este una descentralizată și aceasta trebuie combătută prin politici anticorupție eficiente, mai ales la nivel local. Legea anticorupție nr. 161/2003 continuă să nu fie aplicată, iar prevederile ei sunt incomplete și ușor de eludat."¹⁴

În septembrie 2004 a fost adoptată Legea nr. 393 privind Statutul aleșilor locali; în această lege se menționează: "Aleșii locali, în calitate de reprezentanți ai colectivității locale, au îndatorirea de a participa, pe durata mandatului, la exercitarea funcțiilor autorităților administrației publice locale din care fac parte sau pe care le reprezintă, cu bună-credință și fidelitate față de țară și de colectivitatea care i-a ales. Consilierii locali și consilierii județeni sunt obligați să respecte Constituția și legile țării, precum și regulamentul de funcționare a consiliului, să se supună regulilor de curtoazie și disciplină și să nu folosească în cuvântul lor sau în relațiile cu cetățenii expresii injurioase, ofensatoare ori calomnioase. Aleșii locali sunt obligați să menționeze expres situațiile în care interesele lor personale contravin intereselor generale. În cazurile în care interesul personal nu are caracter patrimonial, consiliile locale pot permite participarea la vot a consilierului. Aleșii locali sunt obligați la probitate și discreție profesională. Aleșii locali sunt obligați să dea dovadă de cinste și corectitudine; este interzis alesului local să ceară, pentru sine sau pentru altul, bani, foloase materiale sau alte avantaje."¹⁵

Deși, conform Programului Guvernului 2005-2008, în Capitolul 10 - Politici anticorupție, aplicarea strategiei de combatere a corupției se realizează printr-o abordare de tip integrat, normele în vigoare în momentul actual indică, mai degrabă, o lipsă de coerență a legislației în acest domeniu. Se poate observa că, cel puțin în ceea ce îi privește pe aleșii locali, există mai multe legi referitoare la o conduită ideală, însă nici un document care să reunească aceste mențiuni și care să confere coerență politicii referitoare la integritatea în exercitarea mandatului. Mai mult, există o serie de aspecte ale conduitei aleșilor care nu sunt menționate în nici o lege, cum ar fi comportamentul lor în cursul campaniei electorale. Deși există Legea electorală nr. 68/2004, ea nu face referire la aceste aspecte.

¹⁴ Centrul de Resurse Juridice, *Programul pentru Integritate Publică, Corupția descentralizată - Monitorizarea aplicării Legii nr. 161/2003*, București, 2004, p. 16

¹⁵ Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, Art. 45-49

V. Coduri de Conduită în România

În ceea ce privește aleșii locali, nu există adoptată o lege care să reglementeze în mod expres normele de conduită ale acestora, existând câteva referiri numai în Legea privind statutul aleșilor locali.

În România, au existat mai multe tipuri de abordare a conceptului de cod de conduită pentru aleșii locali. (1) În proiectul Legii privind Statutul aleșilor locali s-a propus inițial introducerea unui capitol referitor la conduita aleșilor locali, care includea sancțiuni și o procedură cu privire la înființarea unor colegii de disciplină care să monitorizeze comportamentul etic al aleșilor și să administreze sancțiunile prevăzute de lege, fiind însă contestată puternic de opoziție și de societatea civilă; mențiunile înregistrate s-au referit îndeosebi la existența unei asimetrii pronunțate între drepturile, obligațiile și sancțiunile aplicabile consilierilor locali și județeni și cele ce revin primarilor, dezavantajându-i pe cei din urmă. În final, în Legea privind Statutul aleșilor locali s-au eliminat aceste proceduri, dar și o bună parte din prevederile referitoare la conduita aleșilor locali. Sancțiuni pentru aleșii locali care au abateri (ce nu sunt evidențiate în mod clar în lege) pot fi stabilite prin hotărârea consiliului local/județean; revocarea din funcție a primarului se poate efectua în condițiile legii, în urma rezultatului unui referendum local.

(2) În anul 2001, a fost depus la Camera Deputaților un proiect de lege realizat prin preluarea și adaptarea textului "Codului European de Conduită pentru integritatea politică a aleșilor locali și regionali", proiect ce stabilea norme de comportament, responsabilități și drepturi ale primarilor, viceprimarilor, consilierilor locali și consilierilor județeni; proiectul de lege nu a fost încă dezbătut. În acest proiect de lege nu au fost incluse sancțiuni, întrucât s-a considerat că singura "instanță" care poate penaliza alesul local în cazul unei conduite necorespunzătoare este alegătorul, prin vot.

(3) În anul 2005, doi deputați au propus un proiect de lege privind adoptarea Codului de Conduită și integritate morală și politică ale aleșilor locali. În proiectul de lege este definit termenul "corupție" și sunt prezentate relațiile aleșilor cu aparatul administrativ și cu mass-media. De asemenea, proiectul de lege prevede sancțiuni inclusiv materiale pentru aleșii locali care încalcă prevederile Codului¹⁶.

(4) Al patrulea mod de abordare este acela al asumării voluntare a codului de conduită de către aleșii locali, prin hotărâri de consiliu local/județean; în spiritul Codului European de Conduită, nu sunt prevăzute sancțiuni explicite, dar nici o lege-cadru care să statueze, pornind de la nivel central, acest cod.

Acest al treilea model a fost propus în cadrul unui proiect al unei organizații neguvernamentale, Fundația Alianța Civică - Filiala București, derulat în perioada 2000-2001, care viza informarea și popularizarea Codului European de Conduită în rândul administrațiilor locale din România.

Codul de Conduită pentru Aleșii Locali în România a fost prezentat ca:

- un set de valori și comportamente etice, asumat (prin hotărâre de Consiliu Local/Județean) prin proprie voință de către aleșii locali;
- un instrument care responsabilizează aleșii locali în exercitarea mandatului propriu;
- un angajament adoptat de către aleșii locali în fața comunității;
- o metodă de reducere a incidenței corupției și conflictelor de interese în administrația locală.

¹⁶ Ghid anticorupție pentru aleșii locali, România Liberă, 6 mai 2005

În cadrul proiectului de informare, consilierii locali și județeni au fost încurajați să își însușească principiile unui Cod de Conduită după modelul propus de Recomandarea nr. 60/1999 a Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPLRE) a Consiliului European. S-a subliniat necesitatea informării cetățenilor despre normele de comportament pe care trebuie să le afișeze față de ei aleșii locali, iar dacă aceștia din urmă încalcă prevederile documentului, ei răspund moral în fața electoratului. Aceste coduri se înscriu în campania națională și europeană anti-corupție și îndeplinesc "o funcție triplă:

- informează consilierii locali și regionali (și pe candidați) asupra normelor de comportament pe care trebuie să le adopte în îndeplinirea de zi cu zi a sarcinilor lor (inclusiv în timpul campaniei electorale);
- informează publicul (comunitatea locală, alegătorii, presa) asupra normelor de comportament pe care aceștia au dreptul să le aștepte de la reprezentanții lor aleși și de la candidații în alegeri;
- ajută la întărirea încrederii publicului în reprezentanții aleși locali și regionali și astfel consolidează relația dintre public și organele de decizie la nivel local și regional."¹⁷

În ceea ce privește rezultatele proiectului, pe baza informațiilor extrase din chestionarele primite în 2002 de la autoritățile publice locale, s-au stabilit următoarele: fuseseră adoptate, prin hotărâri de consiliu județean, principiile Codului European de Conduită (hotărâri exprese sau odată cu adoptarea regulamentelor de funcționare) în 12 județe (începând cu Județul Timiș în 1999). Și unele consilii locale de municipii (10) adoptaseră principiile acestui Cod, iar Consiliul Director al Asociației Comunelor din România și-a luat în sarcină, începând cu luna martie 2001, să promoveze și să disemineze reglementările Codului European de Conduită la nivelul consiliilor locale ale comunelor componente.

Proiectul "Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument împotriva corupției"

Începând cu luna iulie 2004, Asociația ALMA-RO¹⁷ derulează proiectul "Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un Instrument Împotriva Corupției", cu sprijinul financiar al Ambasadei Statelor Unite ale Americii la București. Scopul proiectului a fost acela de a contribui la lupta împotriva corupției din sistemul administrativ românesc prin activități de informare și conștientizare asupra Codului de Conduită pentru Aleșii Locali. Grupul-țintă este reprezentat de aleșii locali (consilieri locali, consilieri județeni, primari, viceprimari), beneficiarii indirecti fiind cetățenii, reprezentanții partidelor politice, ai sectorului de afaceri și ai presei. Proiectul a promovat modelul de Cod de Conduită creat și recomandat de Consiliul European și a avut ca informație de plecare rezultatele proiectului desfășurat de Fundația Alianța Civică - Filiala București. Proiectul a beneficiat de suportul Asociației Municipiilor din România, în special în faza de cercetare.

Ideea de la care a pornit proiectul a fost aceea de a cerceta în ce măsură prevederile Codului European pentru Integritatea Politică a Aleșilor Locali și Regionali sunt cunoscute de către aleșii locali din România. Informația de bază de la care s-a pornit a fost aceea publicată de Fundația Alianța Civică, conform căreia într-o serie de consilii locale și județene din România au fost adoptate, în perioada 1999-2001, prevederile Codului European de Conduită, prin hotărâri de consiliu sau prin includerea în Regulamentul de Funcționare al consiliilor.

După adoptare nu a fost organizată o activitate de monitorizare a aplicării prevederilor Codului, punct în care contribuția proiectului Asociației ALMA-RO credem că este esențială. Echipa de proiect și-a propus

¹⁷ Alianța Civică - Filiala București, *Codul European de conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali*, București, 2001, pp. 15-16

să observe în ce măsură prevederile Codului sunt cunoscute în aceste consilii, dacă acestea au produs efecte în activitatea consiliilor sau a consilierilor, dacă aceștia consideră că sunt utile sau dacă ar putea fi aduse îmbunătățiri astfel încât Codul sau prevederile sale să devină eficiente. Componenta de informare a proiectului a constat în publicarea unor materiale de informare despre Codul de Conduită pentru Aleșii Locali în calitate de concept și despre modul în care el a fost aplicat, cât și în organizarea unei sesiuni de instruire pentru aleșii locali care au fost implicați în activitatea de cercetare.

Principalele activități desfășurate în cadrul proiectului¹⁸ au fost:

A. Cercetare prin chestionare

Asociația ALMA-RO a construit două chestionare (Vezi anexa 2) care au fost trimise:

- Primul, de către Asociația ALMA-RO, către toate cele 41 de Consilii Județene din țară (către Președinți de Consiliu și Secretari Generali) prin poștă, fax și e-mail;
- Al doilea, de către Asociația Municipiilor din România, către toate cele 103 Consilii Locale din municipii (către primari și secretari de consiliu) prin e-mail și fax.

Chestionarele au vizat:

- (a) gradul de conștientizare a aleșilor locali în ceea ce privește Codul de Conduită (după modelul propus de Consiliul European în 1999);
- (b) măsura în care Codul de Conduită a fost adoptat de către Consiliile Locale și Județene;
- (c) opinia aleșilor locali referitor la utilitatea acestui Cod și la măsura în care aplicarea sa ar putea influența pozitiv conduita aleșilor locali.

Chestionarele au fost trimise în două runde în luna septembrie 2004. Răspunsuri la chestionare au fost înregistrate din partea a 20 de Consilii Județene și 12 Consilii Locale. În cazul a două Consilii Locale și un Consiliu Județean am primit răspunsuri atât din partea președinților/primarilor cât și din partea secretarilor.

Vom încerca mai jos să oferim o interpretare a răspunsurilor primite din partea consiliilor locale și județene. Trebuie menționat că aceste chestionare au fost autocompletate, fără asistența unui operator de interviu. Interpretarea are un caracter orientativ și va fi utilizată în parte în formularea unor concluzii ale cercetării, însă nu este considerată reprezentativă pentru toate consiliile municipale și județene din țară (ținând cont, în special, de numărul scăzut de răspunsuri).

Trebuie menționat că, din datele Alianței Civice, 66% din consiliile locale și 55% din consiliile județene care au răspuns la chestionar au adoptat o hotărâre de consiliu sau au introdus în Regulamentul de Funcționare prevederile Codului European de Conduită (în cazul CJ, 36% din cei care au un Cod de Conduită au inclus prevederile în Regulamentul de Funcționare și 63% l-au adoptat prin hotărâre de consiliu).

Răspunsurile la primele două întrebări ale chestionarului, referitoare la cunoașterea existenței și a conținutului Codului European de Conduită pentru Integritatea Politică a Aleșilor Locali, au reliefat ca 93% din reprezentanții CL și 86% din reprezentanții CJ auziseră de existența sa, însă numai 71% din reprezentanții CL și 67% din cei ai CJ cunoșteau conținutul acestuia (vezi figurile 1 și 2).

¹⁸ <http://alma-ro.ngo.ro>

Figura 1

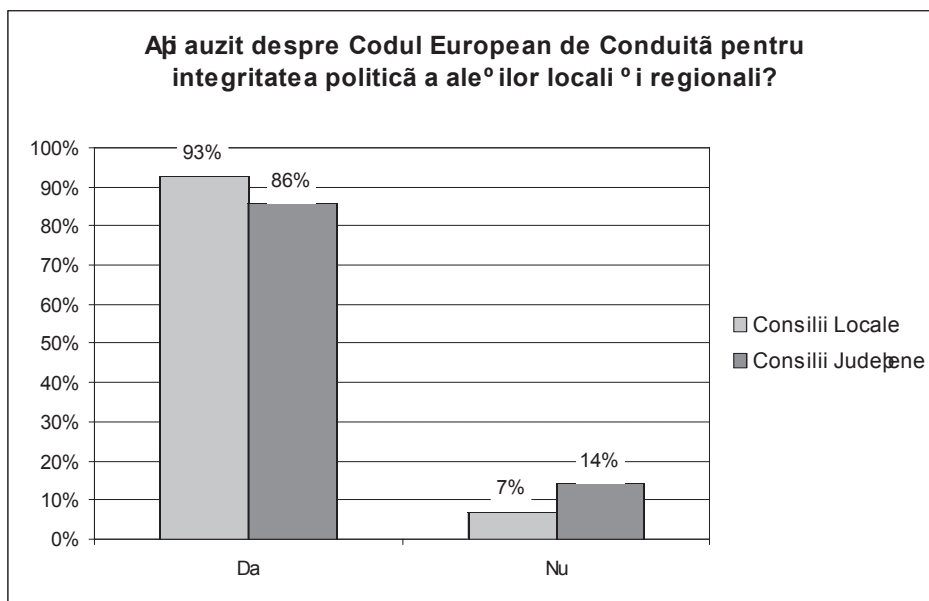
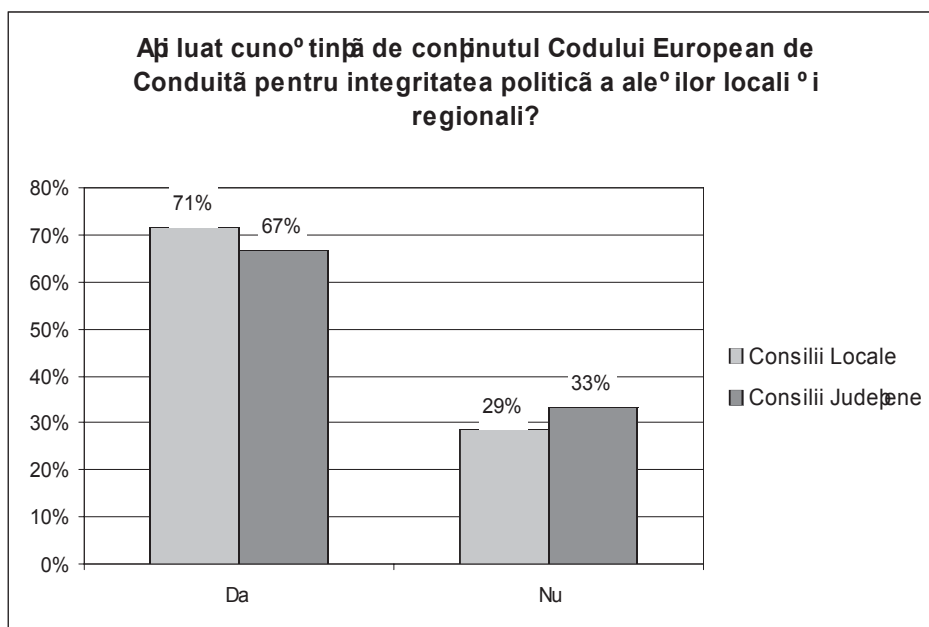


Figura 2



79% din respondenții CL și 76% din respondenții CJ nu cunoșteau existența unei hotărâri de consiliu referitoare la conduita aleșilor locali, iar 82%, respectiv 75% dintre aceștia nu cunoșteau existența nici unei inițiative la nivel local pentru adoptarea unei astfel de hotărâri (vezi figurile 3, 4).

Figura 3

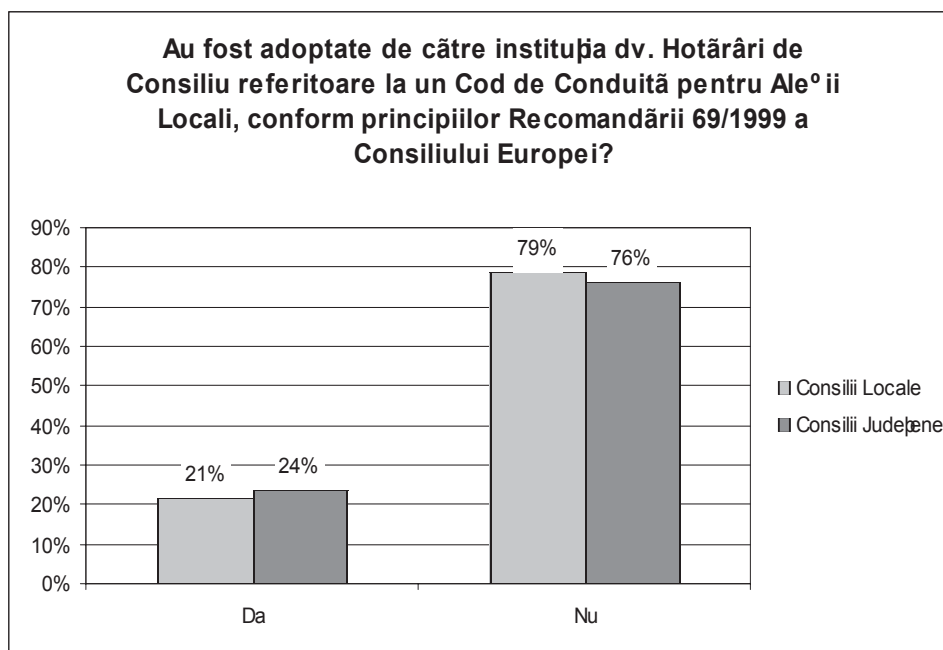
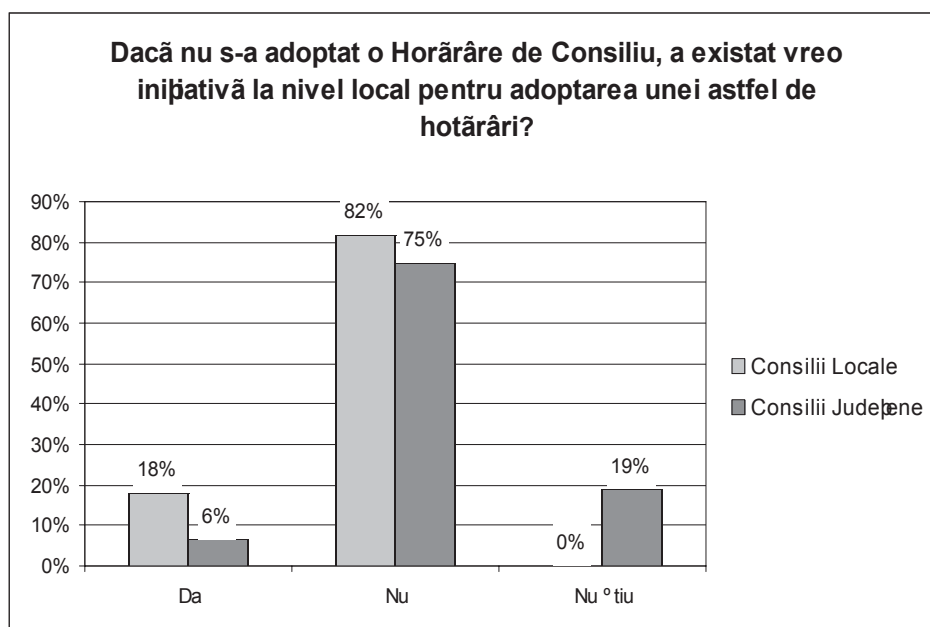
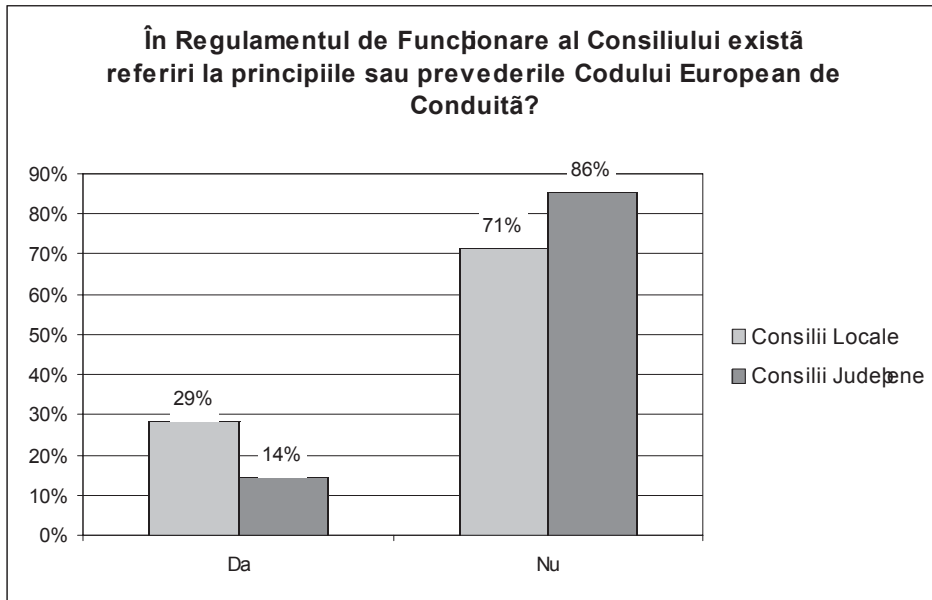


Figura 4



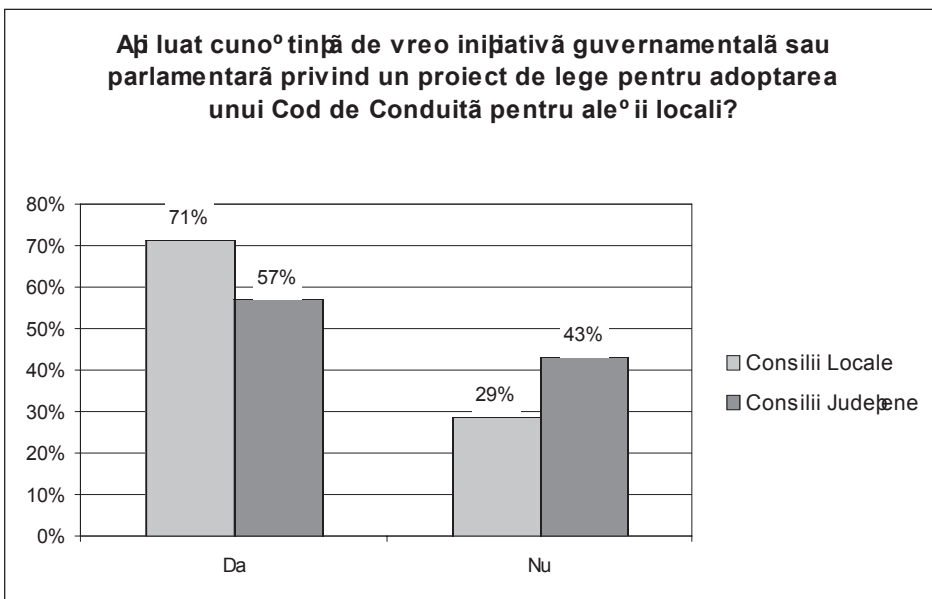
În același timp, doar 29% din respondenții CL și 14% din respondenții CJ confirmau că există referiri la prevederile Codului European de Conduită în Regulamentul de Funcționare al consiliului (vezi figura 5).

Figura 5



Pe de altă parte, 71% din reprezentanții CL și 57% din reprezentanții CJ aveau informații despre o inițiativă parlamentară sau guvernamentală referitoare la un Cod de Conduită pentru Aleșii Locali. Trebuie însă menționat că, în câteva cazuri, respondenții au menționat ca observație inițiativa legislativă cu privire la Statutul Aleșilor Locali și nu la un Cod de Conduită pentru Aleșii Locali (vezi figura 6).

Figura 6



B. Cercetare prin focus grupuri

Obiectivul cercetării prin focus grup în cadrul proiectului derulat de Asociația ALMA-RO a fost verificarea percepțiilor aleșilor locali din cadrul consiliilor locale/județene ce au adoptat coduri de conduită (nu neapărat în mandatul lor), față de gradul de implementare a prevederilor acestor coduri asumate prin hotărâri de consiliu local/județean. Cercetarea prin focus grup s-a desfășurat în perioada ianuarie - aprilie 2005.

Au fost planificate șapte focus grupuri în Consiliile Locale Alba Iulia, Baia Mare și Râmnicu Vâlcea și în Consiliile Județene Bacău, Buzău, Călărași și Timiș. Cele 7 focus grupuri (câte unul în fiecare Regiune de Dezvoltare a României) au luat în calcul grupuri formate de 6-10 aleși locali pre-selecțai astfel încât să reprezinte cât mai bine structura partidelor din fiecare Consiliu. Consilierii au fost invitați oficial, în medie, cu o săptămână înaintea întâlnirii stabilite în localitatea în cauză. În cazul unuia dintre Consiliile vizate nu s-a putut organiza un focus grup din cauza participării reduse a consilierilor, însă cei prezenți la întâlnire au discutat cu reprezentanții asociației despre subiectele propuse în ghidul de interviu. Asociația ALMA-RO a fost susținută, în organizarea fiecărui focus grup, de persoane de contact la nivel local identificate pentru a facilita legătura cu consilierii. Acestea, fie au făcut parte din aparatul administrativ al consiliilor, fie au fost consilieri locali/județeni. În total, la focus grupuri au participat 50 de consilieri locali și județeni.

Ghidul de interviu pentru focus grup (vezi anexa 3) a inclus întrebări generale referitoare la utilitatea unui Cod de Conduită, la modul în care acesta ar trebui adoptat, la cunoașterea Codului de Conduită pentru Integritatea Politică a Aleșilor Locali și Regionali și a eventualelor coduri adoptate de consiliul în cauză și de partidele din care provin consilierii. Discuțiile desfășurate la focus grup au fost moderate de un facilitator și au fost înregistrate audio. Ca întindere temporală, discuțiile au durat în medie 50 de minute.

Mai jos puteți găsi extrase și un rezumat ale opiniilor exprimate de către consilierii care au participat la focus grupuri.

1. Este nevoie de un Cod de Conduită pentru Aleșii Locali?

Opiniile referitoare la necesitatea existenței unui Cod de Conduită pentru Aleșii Locali pot fi grupate în două categorii: opiniile pro și opiniile contra acestei inițiative.

Opiniile pro Cod de Conduită se referă la capacitatea unui astfel de document de a aduce activitatea Consiliului pe un făgaș firesc, activitate care să fie guvernată de eficiența și transparența față de comunitate. Codul de Conduită poate fi o grilă de evaluare, un punct de reper atât pentru Aleșii Locali, cât și pentru comunitate, care îl poate folosi în evaluarea activității și prestației acestora.

"Normalitate, funcționalitate". (CJ Bacău)

"Eficiența activității, în primul rând". (CJ Bacău)

"Sunt o serie de repere dacă le-aș putea defini așa, care ajută mai mult la impactul asupra societății sau asupra modului în care societatea privește și analizează alesul local". (CJ Bacău)

"E un reper foarte bun în contextul în care discutăm de raporturile cu societatea civilă". (CJ Bacău)

"Asta ne face și pe noi să fim mai atenți, să stăm cu fața către cetățeni, către alegători și să uităm de anumite dispute din consiliile locale, sau consiliile generale [...]. Adică să nu se piardă legătura cu alegătorii..." (CJ Buzău)

Uneori, existența unui cod de conduită este privită ca un factor de presiune care să determine introducerea eticii în actul de guvernare la nivel local. Acesta poate stabili o serie de limite în activitatea alesului local, oferind un cadru etic care să depășească aria de acțiune a partidelor și să stabilească o serie de reguli comune pentru toți aleșii, indiferent de apartenența politică.

"E o presiune morală asupra aleșilor, asupra celui implicat în viața politică". (CJ Bacău)

"Sunt de părere că trebuie un cod etic pentru că omul mai greșește și se mai întâmplă, nu numai să greșească, ba mai face și infracțiuni și de-aia greșeala trebuie pedepsită într-un fel sau altul. Fiecare trebuie să știe că nu poate să meargă până la infinit fără să fie cumva sancționat sau să tragă ponoasele. Sunt pentru un cod etic". (CL Baia Mare)

"Sigur, este absolut necesar, pentru că regula jocului, în fiecare partid și-o face partidul și în funcție de regula jocului, de tradiția și de puterea partidelor ies și rezultatele finale ale alegerilor, dar după aceea nu există aceeași regulă în fiecare dintre partidele care compun un consiliu. Fiecare are regula lui și atunci, dacă ar juca fiecare după regula lui, ar însemna la un moment dat că activitatea într-un asemenea consiliu nu s-ar putea desfășura într-un mod corespunzător, s-ar bloca. Deci, acest cod stabilește niște reguli ale jocului, face diferențierea între ceea ce înseamnă bătălia politică și ceea ce trebuie să facă cei care sunt trimiși acolo". (CL Râmnicu Vâlcea)

În unele cazuri se menționează, ca o calitate, rolul complementar al acestui Cod față de legislația deja în vigoare. În plus, se consideră că diferența dintre domeniul de incidență al unei legi clasice, a unui act normativ promulgat de forul legislativ, și un cod de conduită, care se integrează, mai degrabă, în domeniul normelor etice, morale. Acestea din urmă pot acoperi o arie mai largă și mai puțin restrictivă de ipostaze ale activității unui ales local. Introducerea unui cod ar fi firească, întrucât aleșii, spre deosebire de alte categorii de actori din administrația publică, nu beneficiază de o astfel de normă.

"Cred că acest Cod de Conduită vine în completarea legii și cred că aceasta este și menirea lui. O lege nu poate să reglementeze toate aspectele care intervin în exercitarea acestei funcții de ales local. Ca atare, este necesar acest Cod de Conduită. [...] Mă gândesc, de exemplu, la acele prevederi din Codul de Conduită privind conflictul de interese. Nu totdeauna o lege poate cuprinde toate aspectele acestea. Aceasta trebuie să fie o normă de comportament". (CJ Timiș)

"Există statutul aleșilor locali, nu văd de ce n-ar exista și un cod de conduită al aleșilor locali; mă gândesc că mai presus de toate e iarăși, latura asta umană, care n-ar trebui dată la o parte". (CL Alba Iulia)

"Există un Cod de Conduită al funcționarilor publici, se stabilesc cum spun, niște limite destul de importante, ori aleșii locali nu au aceste limite stabilite, nu neapărat în comportament, nu neapărat în latura umană, ci vis-à-vis de prestația de demnitar, de ales pe toate nivelurile posibile". (CL Alba Iulia)

"Cred că ne trebuie, el trebuie să vină în completarea statutului aleșilor locali". (CJ Călărași)

"Avem și statutul alesului local, l-am studiat; și dacă se dorește la nivel național a se face și un cod de conduită și vine ceva în plus față de statutul pe care l-avem, n-avem nimic împotrivă". (CL Alba Iulia)

"Poate nu ar fi neapărată nevoie să existe acest cod de conduită morală al consilierilor, pentru că noi avem un regulament de organizare și funcționare al Consiliului, în care sunt stipulate toate drepturile și obligațiile consilierilor județeni; deci într-o primă etapă, dacă s-ar respecta acel regulament, bineînțeles că poate nu ar fi necesară elaborarea unui asemenea cod; sigur că el este binevenit pentru că el probabil mai completează anumite scăpări ale regulamentului și este, de fapt, un cadru general, democratic de desfășurare al discuțiilor, și de comportament". (CJ Timiș)

Desigur se impune existența unui cod, dar eu consider că prin mecanismele legislative în elaborarea legilor și a hotărârilor Consiliului Județean, sunt prevăzute anumite aspecte din comportamentul aleșilor locali [...]. De aceea, eu consider că acest cod trebuie să fie corelat cu aceste acte normative pentru că unele prevederi sunt incluse acolo. Sau să se extindă puțin la unele articole din Statutul

aleșilor locali, pentru că la Legea nr. 393, acolo ar trebui puțin să extindem, să existe un capitol sau norme care să includă și acest aspect al codului aleșilor locali". (CJ Timiș)

Necesitatea existenței unui cod de conduită pentru aleși locali a fost menționată și în legătură cu tipul de vot (uninominal sau pe liste) prin care sunt aleși reprezentanții comunităților locale. S-a considerat, fie că existența votului uninominal ar genera o mai mică importanță a codului, întrucât alegătorii vor vota o persoană deja cunoscută lor, ale cărei calități morale le apreciază, fie că votul uninominal ar crește importanța asumării codului pentru că ar reprezenta o garanție în plus asupra probității morale a alesului. În ceea ce privește votul pe listă, s-a menționat faptul că un cod de conduită ar fi extrem de indicat întrucât ar întări legătura, și așa slabă, între alegător și ales.

"Atunci când alegerea unor oameni se face pe o listă, atunci este nevoie de un cod al conduitei alesului local". (CJ Timiș)

"Acest cod, atâta vreme cât accesul în urma procesului electoral se face pe bază de respect, ar trebui să fie mai complex. În momentul în care alegerea se va face prin vot uninominal, comunitatea știe cine sunt oamenii care sunt cei mai reprezentativi pentru ea sau votează în cunoștință de cauză". (CL Baia Mare)

"Cred că și dacă ar fi votul uninominal, el trebuie să existe [...] la alegerile locale oamenii votează mai mult omul cunoscându-l mult mai îndeaproape, fiind vorba de primari, consilieri locali sau consilieri județeni". (CJ Călărași)

"În condițiile alegerilor pe listă, există norme prevăzute în statutul fiecărui partid, sunt norme morale, deci, fiecare le respectă pentru cei care le propun; în condițiile trecerii la votul uninominal se impune cu atât mai mult adoptarea unui cod de conduită". (CJ Bacău)

Un alt aspect ce a apărut în discuții este acela că un cod de conduită nu poate reprezenta un instrument eficient decât dacă este asociat cu Regulamentul de funcționare al unui consiliu.

"Singur, acest cod de conduită de care vorbea colegul meu, aprobat [...] nu poate fi un instrument el singur, de luptă împotriva corupției. Ca să facă acest lucru el trebuie legat într-un fel de legislație și să fie prefața regulamentului nostru de funcționare, al Consiliului Județean". (CJ Timiș)

Opiniile contra introducerii Codului de Conduită sunt motivate fie de incapacitatea unui astfel de document de a schimba comportamentul însușit de individ în timpul vieții, fie de lipsa oportunității acestui cod în condițiile în care se presupune că un ales local s-a afirmat deja printr-un comportament și niste principii sănătoase. Mai mult, s-a menționat faptul că introducerea unui cod de conduită ar putea aduce în opoziție opiniile individuale ale unui ales și poziția adoptată de partidul din care acesta provine și pe care trebuie să o respecte în procesul de luare a deciziilor.

"Eu consider că nu trebuie neapărat un cod de conduită, ci educația se câștigă de-a lungul timpului. Dacă nu ai educație, poți să ai zece coduri de conduită, că oricum nu o să le respecti". (CJ Călărași)

"Nu, nu sunt de acord cu acest cod. Nu are de ce să existe, este o jignire la adresa mea ca persoană, care are un anumit nivel de educație, un anumit nivel de cultură... Și să vedem ce înseamnă conduită, adică comportament... Să existe un cod care mie să îmi spună cum să mă port în calitate de ales local. Până astă vară, când nu am fost ales local, puteam să fac orice și acum nu mai pot să fac orice. Nu, nu, mie mi se pare o idee forțată..." (CL Râmnicu Vâlcea)

"Nu vreau să spun că el nu trebuie să existe, dar să crezi că la o anumită vârstă omul mai poate fi fundamental schimbat, regret, asta nu se poate". (CJ Călărași)

"Nu sunt de acord cu un cod. Și ca persoană [...] eu refuz să cred că un cod mă învață pe mine cum să mă comport. Mai e un aspect, că s-a discutat aici de partide. Fiecare este trimis aici de un partid... Se vorbea și de regula jocului... sunt trimis aici de un partid și sigur că trebuie să respect niște decizii

politice. Dacă partidul, echipa care m-a trimis, din care fac parte, îmi spune "măi, eu cred că ar fi bine ca tu să votezi așa" pentru că noi asta am promis, asta e conform doctrinei noastre, eu n-o să mă apuc atunci să votez altfel pentru ca să vreau eu. Pentru că, eu știu, conștiința mea îmi dictează altceva... Un ales local, în opinia mea, trebuie să își exprime votul și așa cum îi dictează partidul lui. Da, pentru ca aia e o decizie politică..." (CL Râmnicu Vâlcea)

"Acel cod ar trebui să privească conduita consilierului local în societate sau și în consiliul local? Cred că în consiliul local, în tot ce înseamnă activitatea lui... Ca și manifestare în consiliul local, oricum există un regulament de organizare și funcționare a acestui consiliul local, aprobat și legiferat oarecum". (CL Râmnicu Vâlcea)

Ca o observație generală, în acest segment de discuții au apărut întrebări referitoare la ce ar trebui să conțină un cod de conduită pentru aleși locali. În mai multe cazuri au apărut referiri la Codul Bunelor Maniere, care a fost asociat, ca principiu, cu un posibil cod de conduită pentru reprezentanții aleși. Prin urmare, opiniile exprimate nu au luat în calcul, într-un număr considerabil de cazuri, posibilitatea ca acest cod să se refere strict la conduita alesului în exercitarea mandatului.

2. Cine ar trebui să stabilească aceste coduri de conduită pentru aleșii locali?

O primă observație legată de răspunsurile la această întrebare ar fi aceea că opțiunile identificate de participanții la focus grupuri au fost extrem de variate. În general, au fost menționate trei modele de stabilire și implementare a unui cod de conduită:

- impunerea unui cod de sus în jos, de la nivel central către nivelul local;
- construirea și adoptarea lui la nivel local;
- propunerea unui text-model de către instituțiile administrației centrale, cu posibilitatea modificării lui în funcție de nevoile și specificul mediului local.

În ceea ce privește actorii care ar putea participa la crearea unui cod, au fost identificate următoarele variante:

- ∅ Parlamentul (național sau european) ar trebui să legifereze un cod de conduită.

"Cred că ar trebui să se pornească de la Parlamentul European. Dacă avem de gând să intrăm în UE, atunci e clar: trebuie să existe un cod cam la fel pentru toate țările care fac parte din Europa". (CJ Buzău)

"Evident Parlamentul, din punctul meu de vedere; deci atât timp cât există o lege care aprobă un cod de conduită al funcționarilor publici, trebuie să existe tot o lege (care, evident este apanajul Parlamentului să o adopte). De fapt instituția, puterea care adoptă un act normativ, nu contează chiar atât de mult, poate să fie și o hotărâre de guvern (HG) în ultimă instanță, atât timp cât sunt atinse scopurile care se doresc; dar oricum, dacă intuiesc bine sensul întrebării dvs., un organ central al statului". (CL Alba Iulia)

"E bine totuși de la nivel central, în baza datelor pe care dvs. le culegeți din țară, de la consilieri locali și județeni, să se centralizeze și să vină de sus în jos așa cum a venit și statutul aleșilor locali sau a funcționarului public". (CL Alba Iulia)

- ∅ comunitatea/alegătorii ca grup ar trebui consultați în stabilirea Codului

"Eu cred că trebuie să pornească totuși și de la alegător..." (CJ Buzău)

"Acel organism care se va ocupa de aplicarea sau de nașterea acestui cod de conduită trebuie să reflecte opțiunea mării mase a alegătorilor, bineînțeles grefată pe tot ceea ce înseamnă legislație... dar trebuie să plece de acolo". (CJ Buzău)

"E complicat. În general, vedeți aceste coduri ar trebui făcute pentru ca ele să fie cunoscute de către

aleșii locali. În același timp, să fie cunoscute de cetățeni, pentru că omul poate să aprecieze în funcție de ceea ce știe. Cred că ar fi interesant de aflat și care este părerea oamenilor, cum și-ar dori ei, care e profilul ideal al alesului". (CJ Călărași)

"Ca să aibă putere de decizie asupra consilierilor [...] trebuie neapărat să treacă prin forul legislativ. Trebuie o inițiativă parlamentară, care trebuie să vină dinspre dumneavoastră, eu știu, dinspre societatea civilă". (CJ Buzău)

"Alegătorii trebuie să aibă prioritate în stabilirea acestor norme". (CJ Timiș)

"Atât timp cât poziția noastră, aici în consiliul local, este rezultatul opțiunii electoratului, eu cred că ar trebui să fie emanat de electorat, de concetățeni, impus aleșilor locali". (CL Baia Mare)

"În fine, demersul este foarte complex și cred că acest cod ar trebui să fie rezultatul unei deliberări în întreaga comunitate și după aceea impus aleșilor locali. Nu aleșii locali să-și facă propriul lor cod". (CL Baia Mare)

- aleșii locali ar trebui să creeze Codul, eventual să se consulte cu comunitatea asupra textului pe care îl propun.

"Facem un cod de conduită la nivelul nostru, la palierul nostru. La aleșii de la nivel de comună - și-l fac la nivelul respectiv, pentru ca și propunerile diferă, nu? [...] Paleta obligațiilor, a problemelor la un consilier județean este mult mai mare, spre deosebire de un consilier local, nu? Un consilier județean are o arie mai mare, mai largă, nu? Trebuie să cunoască, să vină în contact cu mai mulți oameni, cu probleme de o diversitate și o complexitate mai mare, pe când un consilier local răspunde doar de comunitatea unde trăiește, unde își desfășoară el activitatea, nu?" (CJ Călărași)

"Este normal ca noi, în primul rând, să participăm la elaborarea unui astfel de cod de conduită, împreună cu reprezentanții societății civile". (CJ Timiș)

"Dacă sunt aleși locali, ar trebui să stabilim noi, deci consiliul local, consiliul județean și după aceea ca să fie totuși cât de cât uniform pe țară". (CL Alba Iulia)

"Noi fiind aleșii locali, ar trebui să ne impunem noi un standard și după aceea să-l prezentăm comunității, ei să-și dea cu părerea dacă e suficient pentru noi sau să vină cu completări". (CL Baia Mare)

"Propunerea ar trebui să vină din partea aleșilor care ar trebui, în mod logic, să-și impună o stachetă, un standard etic în activitate". (CL Baia Mare)

"Trebuie să nu uităm că sunt tot felul de asociații care cuprind aleșii locali: Liga Aleșilor Locali, Liga Primarilor, Liga Președinților de Consilii Județene. Și cred că în interiorul acestor asociații este o zonă foarte prielnică pentru a aduce propuneri... La nivel personal și particular trebuie să fie niște idei. Dar ele trebuie să fie concentrate undeva, sistematizate și aceste foruri de conducere a asociațiilor cred că au și în atribuțiile lor îmbunătățirea colaborării dintre aleși și alegători, nu?" (CJ Timiș)

- o echipă de experți.

"Tot poporul, sau societatea... Nu se poate, asta e ceva vag... Trebuie să existe un colectiv care să adune aceste idei și să întocmească acest cod". (CJ Buzău)

"Este vorba de un comportament pe care noi, de fapt, îl învățăm aici și ține foarte mult de ce se întâmplă în jurul nostru, ține de comunitate, iar feedback-ul pe care noi îl primim de la comunitate îl putem transpune de la nivel de standard la nivel de principii, de valori ș.a.m.d. Asta reflectă un cod etic. Ar trebui să fie un grup de oameni, pregătiți tehnic să redacteze așa ceva, pentru că ideile cu siguranță se vor culege cu ușurință din comunitate". (CL Baia Mare)

"Dacă ar fi să îl constituie cineva, mă gândesc la o echipă, o echipă inter-disciplinară, din mai multe domenii de activitate, care pe baza experienței acumulate până acum, și să stabilească niște norme de conduită.[...] cred că el poate fi cunoscut și respectat oriunde". (CJ Călărași)

"Totul trebuie să pornească de la cineva și trebuie să fie cineva specializat în chestia asta, că nu o să mă puteți pune pe mine să fac un cod pentru toată lumea". (CL Baia Mare)

Ø organizațiile neguvernamentale ca inițiatori ai unui Cod de Conduită

"Cred că totuși sectorul ONG ar putea să lucreze pentru acest cod". (CJ Călărași)

"Numai ONG-urile, fără aleșii locali și fără mass-media pot stabili codul acesta de conduită. Asta e părerea mea. Societatea civilă, ONG-uri profilate... În nici un caz aleșii locali, pentru că sunt direct interesați [...]". (CJ Timiș)

"Și eu sunt de părere că cine ar trebui să înceapă să realizeze acest cod ar trebui să fie ONG-urile. [...] Tehnic, ONG-urile ar trebui să schițeze. Și nu spun că nu se pot face echipe mixte și din consilieri și cetățeni". (CL Baia Mare)

3. Ați auzit despre Codul de Conduită pentru Integritatea Politică a Reprezentanților Aleși Locali și Regionali?

S-a observat că textul Codului de Conduită nu este cunoscut de consilieri, chiar dacă o parte dintre aceștia au auzit de existența Codului. Au apărut confuzii referitor la instituția care l-a promovat, referitor la statutul acestui Cod și la nivelul la care acționează. S-a afirmat, fie că a fost adoptat la nivelul Uniunii Europene printr-o lege, fie că a fost legiferat în România.

"Vreau să vă spun că acest cod există, și nu numai în România. [...] este un act normativ care se numește chiar așa, Codul de Conduită pentru aleșii locali. Există, este un act normativ aprobat". (CL Râmnicu Vâlcea).

4. Au fost adoptate de către instituția dumneavoastră Hotărâri de Consiliu referitoare la un Cod de Conduită al Aleșilor Locali?

În cadrul focus grupurilor s-a putut observa faptul că o parte substanțială dintre consilieri nu cunoșteau existența prevederilor codului. Mai mult, Codul a fost confundat fie cu regulamentul de funcționare, fie cu Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

"Intern, regulamentul Consiliului Județean..." (CJ Bacău)

"Dar să nu confundăm codul de conduită cu regulamentul nostru de funcționare. Să nu confundăm treaba asta. [...] Sunt două chestii diferite: este regulamentul și codul de conduită care e cu totul altceva, nu confundați". (CJ Timiș)

"S-a afirmat aici că există publicat în lege codul de conduită civilă a alesului local. Sincer să fiu, n-am luat cunoștință de așa ceva și să nu se facă confuzia cu legea aleșilor locali". (CL Râmnicu Vâlcea)

5. Care au fost rezultatele adoptării unei hotărâri de consiliu cu referire la un Cod de Conduită care vă vizează?

În nici unul dintre focus grupuri nu s-a putut identifica existența unor efecte concrete ale aplicării prevederilor Codului de Conduită pentru Aleșii Locali. Una dintre motivațiile menționate a fost faptul că unii dintre consilieri erau la primul mandat și nu puteau vorbi din experiența dumnealor în calitate de consilieri pentru că timpul care s-a scurs de la alegerile locale și cele legislative este prea scurt.

"De când suntem noi aleși locali, de anul trecut de la alegeri, nici nu ne-am lovit de cazuri, cu incidente deosebite de încălcare a unui asemenea cod". (CJ Bacău)

"Eu sunt la primul mandat, nu aveam de unde să știu". (CL Baia Mare)

6. Care sunt principalele obstacole în aplicarea prevederilor Codului de Conduită pentru Aleșii Locali?

Unul dintre obstacolele menționate este faptul că un Cod de Conduită separat s-ar adăuga la normele existente, atât la nivel național (legislație) cât și în instituțiile locale (regulamente de funcționare ale Consiliilor)

și la nivelul partidelor politice. Codul poate deveni un nou document, care riscă să aibă efecte la fel de slabe ca și cele care există deja. Se poate întâmpla ca un cod să nu aducă nimic nou cadrului deja existent, care stabilește conduita aleșilor locali. Un alt punct de vedere a fost acela că, în cazul în care codul ar fi impus ca lege, există riscul ca acesta, la fel ca alte prevederi legislative, să nu fie respectat.

"Sunt tot felul de coduri de conduită. Fiecare consiliu are regulamentul lui de funcționare, fiecare partid are un statut unde are codul etic acolo, pe prima copertă. Și eu cred că trebuie să dea o notă de mai mare seriozitate, că așa prea multă lume... [...] Din nefericire, ele rămân la nivel de dezbateri în mass-media, sau știu eu unde... Vorbim frumos și atât. Când plecăm acasă...". (CJ Buzău)

"Problema noastră numărul 1 în România este atitudinea față de lege, și faptul că legea nu este respectată și tot românul, în momentul în care vine o lege, caută imediat o portiță, o portiță de scăpare. Și din păcate nu numai atât: legea când este concepută, este de așa manieră încât să permită niște porțițe spre anumite grupuri de interese economice sau de altă natură. [...] Noi nu reușim în societate să educăm și să ne autoeducăm în privința respectului față de lege, și asta, sigur, vine din exemplele de zi cu zi, când vedem că legea este încălcată cu un dispreț total". (CL Râmnicu Vâlcea)

"Nu știu, nu sunt sigură dacă ar schimba ceva, din moment ce există și legislație care... Există legislație care nu este respectată". (CJ Buzău)

Un alt obstacol identificat a fost faptul că textul Codului de Conduită pentru Aleșii Locali - uneori chiar și existența sa - nu sunt cunoscute aleșilor locali. Pe de altă parte, se menționează că alte reguli de conduită, stabilite în documente mai vizibile, cum ar fi Regulamentele de Funcționare ale consiliilor, sunt cunoscute și respectate.

"Ca să fie clar, codul de conduită nu se respectă pentru că în marea majoritate a cazurilor nu se cunoaște. Multe din ele [n.a: prevederi] sunt în acel regulament și se respectă". (CJ Timiș)

S-a menționat că un Cod de Conduită nu poate deveni un instrument eficient decât dacă există o structură care să monitorizeze aplicarea lui. Această structură poate fi formată din organizații ale societății civile.

"Atât timp cât electoratul este interesat de un astfel de cod de conduită și atât timp cât nu e o structură organizată a societății civile, nu o singură organizație, ci mai multe organizații neguvernamentale interesate de aplicare acestui cod, noi nu suntem motivați, ca aleși locali, să îl respectăm." (CJ Timiș)

7. Ce propuneri aveți pentru a face Codul de Conduită pentru Aleșii Locali un instrument operațional?

Principalul punct de vedere exprimat în legătură cu operaționalizarea Codului de Conduită a fost necesitatea existenței sancțiunilor care să fie aplicate dacă prevederile Codului sunt încălcate. S-au exprimat rezerve referitor la asumarea și aplicarea voluntară a unor reguli de conduită, atât timp cât nu există nici un fel de sancțiune pentru aleșii locali care nu își respectă obligațiile. Au existat variații în ceea ce privește natura sancțiunilor: ele pot fi de ordin juridic, prevăzute într-o lege, sau impuse de o instituție/comisie care să analizeze cazurile de încălcare a Codului și să sancționeze în primul rând disciplinar aleșii care nu respectă Codul asumat. De asemenea, a fost identificat un rol important al consilierilor, care se pot pronunța în cazul în care observă nereguli în activitatea și conduita colegilor lor.

"E extraordinar de simplu: sunt constrângerți, sunt legi, totul e în regulă; nu sunt, totul e haos, e simplu!" (CJ Bacău)

"Acest cod trebuia să prevadă și niște sancțiuni; obligatoriu să prevadă niște sancțiuni [...]; a doua ar fi atitudinea noastră [n.a. a consilierilor] vis-à-vis de colegii care nu se încadrează." (CJ Bacău)

"Dacă este normă juridică, atunci sancțiunea este din partea autorității de stat. Altminteri, structura oricărei norme, pe care o știm cu toții, este ipoteză - dispoziție - sancțiune. Bun, că e normă morală sau juridică, se regăsesc cele două [n.a.: ipoteză, dispoziție], dar diferența este de sancțiune. Prin urmare, dacă avem precizări concrete care pot fi evaluate și încadrate, atunci el poate fi operațional. Dacă rămânem la nivelul general, de felul "să nu furi", atunci nu poate fi funcțional". (CJ Buzău)

"Operațional nu poate să fie decât dacă devine lege, după părerea mea. Și dacă nerespectarea unor anumite norme implică și sancțiuni. În rest, dacă emite numai niște principii, el este la nivelul de cod al bunelor maniere". (CJ Călărași)

"Dacă respectivul ajunge ales, vă spuneam că, odată ales, dacă este un tip imoral, un tip corupt, nu îl va schimba codul acesta, decât dacă, în mod punitiv, va acționa asupra lui, ca și o lege". (CJ Călărași)

"Cred că dacă există niște măsuri la încălcarea codului, coercitive, și probabil că există lege, și dacă acel consilier sau acel ales local, care a greșit, răspunde adevărat, când vor fi pedepsiți 2-3 aleși locali, cred că atunci se va pune în aplicare de la sine acest cod de conduită". (CJ Timiș)

"Înseamnă că în momentul în care un astfel de cod etic este generat, este dat aleșilor locali și executivului pentru a fi luat la cunoștință și asumat sub semnătură. Trebuie să existe o comisie care să verifice sau să vegheze la respectarea prevederilor acestui cod, un colegiu care poate să fie creat din cetățenii de onoare ai orașului, din seniorii orașului, foști pensionari, personalități care sunt departe sau s-au mai îndepărtat cumva de cele lumești, concrete, asta însemnând bani, putere, și sunt mai înțelepți, și ar putea să fie un arbitru foarte important care să spună: <<domnule, ai încălcat codul sau ești chiar pe muchie>>". (CL Baia Mare)

"A crede că dacă am impus un cod de conduită aleșilor locali și odată aleși ei își schimbă total comportamentul, este greu de crezut, după mine, că va fi operabil. Nu cred că va fi operabil, pentru că asta este omul. L-ai pus acolo, pe listă, și nu cred că se schimbă. Sigur, atenție, dacă acel cod ar putea fi eficient să zicem, poate dacă în acel cod impui și niște penalități". (CL Râmnicu Vâlcea)

"Este foarte importantă sancțiunea, să existe neapărat sancțiunea scrisă pentru că dacă nu există această sancțiune, fiecare, subiectiv fiind, are senzația că mai poate fi tolerat, că nu scrie niciunde, se scuză cu: <<n-am semnat>> sau: <<n-am citit>>, să nu existe scuze de acest gen. [...] Atât timp cât nu e votată o lege rămâne la latitudinea ta, dacă tu consideri că moral ar fi să te retragi". (CL Baia Mare)

S-a menționat că implicarea societății civile în dezbateri și într-un proces de monitorizare a aplicării codului de conduită ar putea determina implementarea cu succes a acestuia.

"O dezbatere publică cu reprezentanți ai partidelor politice și reprezentanți ai societății civile. Dar reprezentanți ai tuturor partidelor politice de pe scena politică, cel puțin a județului Buzău". (CJ Buzău)

"Nu numai noi, cred că și populația ar trebui să îl cunoască ca să știe la ce se așteaptă. Sau să monitorizeze măcar: uite, persoana aia chiar se comportă, din punct de vedere politic, moral și de toate, în regulă. Deci, cred că promovarea lui la populație este foarte importantă". (CJ Timiș)

O altă soluție ar putea fi introducerea prevederilor codului de conduită în documente care există deja, însă pot fi îmbunătățite, spre exemplu în Regulamentul de Funcționare al fiecărui consiliu.

"În prefața acestor regulamente de ordine interioară ar trebui să fie acest cod de conduită". (CJ Timiș)

"Păi codul ăsta poate să se extindă mai departe la regulamentul de funcționare al consilierului local, al alesului local. Acel regulament poate să țină loc de acest cod, cu unele îmbunătățiri și dacă se dorește așa ceva, și cu acele sancțiuni care ar preveni, și să fie semnat de fiecare". (CL Baia Mare)

Câteva păreri ale consilierilor au reliefat că existența unor modele de cod de conduită ar simplifica și eficientiza implementarea normelor de conduită la nivel local. Aceste modele ar putea fi preluate fie din experiența altor state, iar o bază de date cu modele de coduri de conduită ar răspunde nevoii de adaptare a codului la realitățile locale. Un model ar putea fi propus la nivel central și preluat de către autoritățile locale.

"Ar putea să existe un regulament cadru, dacă doriți, un cod de conduită cadru, pe baza căruia administrația publică locală să-și adopte propriile coduri de conduită; dar niște linii directoare în acest

sens cred că ar trebui să existe; [...] cred că ar fi mai mare procentul de reușită dacă ar exista niște jaloane dinainte stabilite pe baza cărora să te ghidezi". (CL Alba Iulia)

"Să se creeze o bază de date la nivel național în care să existe modele de coduri etice, idei, din care oamenii să se inspire, pentru că nimeni nu va începe de la zero. Dacă ai de unde să te inspiri, dacă ai niște idei, parcă începi să ai și entuziasm și mai ușor le pui în ordine". (CL Baia Mare)

"Cred că și o privire în afara teritoriului țării noastre nu este deloc exclusă, adică este binevenită, întotdeauna să înveți și din experiența celorlalți. Cel puțin asta este părerea mea. Că trebuie să vedem ce au realizat și alții". (CJ Călărași)

"E mult mai simplu, și ar fi mult mai productiv, să se ia niște modele, care există, și pe baza acestor modele să se facă adaptarea la ceea ce înseamnă particularitățile comunității locale". (CL Baia Mare)

C. Sesiunea de instruire despre Codul de Conduită, pentru aleși locali din consiliile locale/județene vizate

La sesiunea de instruire au participat 16 consilieri, reprezentând patru partide politice (Partidul Democrat, Partidul Național Liberal, Partidul Popular România Mare și Partidul Social Democrat) din Consiliile Județene Bacău, Călărași și Timiș și din Consiliile Locale Râmnicu Vâlcea și Baia Mare. Principalele teme abordate în cadrul sesiunii de instruire au fost: o introducere despre elemente de management etic în instituțiile publice, codul de conduită în calitate de concept, cu aplicații referitoare la practica în domeniul conduitei aleșilor locali și modele de succes în implementarea normelor de conduită, cadrul legislativ care stabilește conduita aleșilor locali în România și analiza datelor obținute de ALMA-RO în cadrul proiectului. Discuțiile au fost detaliate, în special, pe subiecte care tratează rolul consilierilor în raporturile de putere din administrația publică locală și măsura în care un cod de conduită ar putea influența derularea activităților în cadrul consiliilor locale și județene.

D. Concluzii ale proiectului

Ca urmare a cercetării realizate în cadrul proiectului, au putut fi identificate o serie de concluzii referitoare la nivelul de informare al aleșilor locali despre Codul European de Conduită și despre măsura în care el a fost adoptat în consiliile în care aceștia activează.

În primul rând, majoritatea subiecților incluși în cercetarea prin chestionare și focus grupuri a considerat că un cod de conduită pentru aleșii locali este un instrument util în exercitarea actului de guvernare locală. Conform opiniilor exprimate, el poate responsabiliza aleșii locali, poate aduce un plus de eficiență în activitatea instituțiilor conduse sau formate de aleși locali și poate îmbunătăți încrederea populației și comunicarea acesteia în și cu aleșii locali. Pe de altă parte, deși aleșii locali sunt interesați de apariția unui cod de conduită, în mod paradoxal aceștia nu cunoșteau existența Codului European de Conduită pentru Integritatea Politică a Aleșilor Locali și Regionali și, deseori, a unor hotărâri de consiliu referitoare la acesta. Acolo unde prevederile Codului de Conduită au fost adoptate prin hotărâre de consiliu sau au fost incluse în regulament, o comunicare deficientă și o transparență redusă în interiorul Consiliilor Locale și Județene sunt principalele cauze pentru lipsa de informare a consilierilor despre acest lucru. Datele primite de la președinți și secretari prin chestionare, pe de-o parte, de la consilieri prin focus grupuri, pe de altă parte, sunt contradictorii. Dacă în chestionare am primit confirmarea existenței unei hotărâri de consiliu, spre exemplu, am putut verifica prin focus grupuri faptul că existența acesteia nu este cunoscută. Explicația consilierilor pentru necunoașterea hotărârii a fost, de regulă, aceea că decizia a fost luată într-un mandat anterior și că, prin urmare, nu aveau informații despre ea. Așadar, putem afirma că, în cazurile studiate de noi, consilierii nu au fost informați despre hotărârile care privesc modul în care ei își desfășoară activitatea în cadrul instituției consiliului.

Pe de altă parte, unul dintre cazuri a relevat faptul că toți consilierii au avut acces la hotărârea respectivă, care a fost inclusă în mapa primită de fiecare la prima ședință de consiliu, însă numai unul din cei prezenți

la focus grup a aflat despre existența acestei hotărâri consultând mapa. Sau, în alt caz, codul a fost publicat alături de regulamentul de funcționare al consiliului județean, însă o parte dintre cei prezenți la focus grup nu cunoșteau existența sa. Prin urmare, interesul scăzut al unora dintre consilieri pentru documente care prescriu conduita prescrisă în exercitarea mandatului lor poate fi cauzată și de o conștientizare scăzută a rolului unei conduite asumate în eficientizarea activității lor și în formarea unei percepții pozitive a populației în ceea ce îi privește.

S-a observat, de asemenea, că au apărut confuzii în legătură cu normele în care sunt incluse prevederi referitoare la conduita aleșilor locali. Aceasta poate fi un efect al incoerenței legislației românești în acest domeniu, care ar trebui completată pentru a oferi oficialilor aleși o referință clară asupra conduitei pe care o necesită exercitarea funcției publice.

În al doilea rând, dacă necesitatea unui cod de conduită a fost identificată frecvent, pentru modul în care un cod ar trebui adoptat și aplicat de aleși au fost propuse soluții variate. Astfel, opiniile au fost împărțite între adoptarea sa la nivel local sau central, între impunerea unui cod unic pentru toți aleșii locali și adoptarea codurilor în funcție de specificitățile locale, de către fiecare instituție în parte. Construirea codului ar putea fi realizată de către aleși, de către societatea civilă, de către experți la nivel central sau de către un grup multidisciplinar. De asemenea, s-a afirmat că un cod ar trebui să fie impus ca lege, fie adoptat voluntar la nivel local ca hotărâre sau inclus în Regulamentul de Funcționare. Motivarea oficialilor aleși de a aplica prevederile codului s-ar putea realiza fie prin includerea sancțiunilor în corpul unei legi naționale, fie prin constituirea unei comisii la nivel local, care să aplice sancțiuni disciplinare, fie printr-un proces de monitorizare realizat de către organizațiile societății civile. Deseori s-a menționat faptul că este inutil să se "reinventeze roata" referitor la crearea unui cod de conduită, deci că este nevoie ca orice text de acest fel să pornească de la unul sau mai multe modele și să preia acea structură agreată de toate părțile interesate.

Un alt subiect care trebuie abordat este acela al utilizării, sau nu, a sancțiunilor pentru încălcarea codului de conduită. S-a pornit de la premisa că, așa cum este construit, Codul European de Conduită este un angajament liber asumat de oficialii aleși și că textul său nu include sancțiuni, ci numai principii de conduită care pot fi urmate, sau nu, de un ales. Valoarea adăugată a acestuia constă tocmai în credibilitatea pe care o oferă celui care și-l asumă, și care nu este forțat de nici un alt factor în a-și însuși aceste principii. Două opinii au fost, în general, exprimate pe această temă: fie că sancțiunea este necesară pentru a motiva aleșii în a respecta angajamentele asumate, fie că ea nu își are locul într-un cod de conduită pentru că acesta este un angajament moral, la a căruia încălcare poate reacționa atât individul/alesul local, cât și alegătorul.

Un alt aspect care trebuie subliniat este acela că subiecții cercetării au identificat în societatea civilă un actor important în dinamica guvernării locale, căruia i-au acordat, în mai multe rânduri, rolul de autor al unui cod, sau de agent de monitorizare. În puține situații respondenții au exclus societatea civilă ca factor implicat în construirea, implementarea și monitorizarea efectelor unui set de norme de conduită.

Așadar, concluziile cercetării relevă câteva aspecte de principiu de care este necesar să se țină cont atunci când ne gândim la construirea și implementarea unui Cod de Conduită al Aleșilor Locali în România:

- (1) Modalitatea de adoptare a codului și de monitorizare a acestuia ar trebui stabilită după consultarea tuturor celor implicați și interesați, de la aleșii locali, până la experți și societatea civilă;
- (2) Se impune ca un cod de conduită să țină cont de modelele oferite de experiența altor țări, însă trebuie adaptat la realitatea sistemului administrativ românesc;
- (3) Procesul de consultare trebuie să includă un program coerent de informare pentru toate părțile interesate;
- (4) Trebuie construit un sistem de monitorizare a implementării lui pentru a corecta eventuale omisiuni sau inadvertențe.

VI. Concluzii și recomandări

Sectorul public și sectorul privat din toată lumea au recunoscut că fenomenul corupției sporește costurile și riscurile pentru o bună guvernare, o economie stabilă și supremația legii; ambele sectoare cooperează pentru a combate acest fenomen și pentru a spori aplicarea bunei guvernări, a transparenței și a responsabilității în serviciul public și în economiile globale. O strategie explicită de luptă împotriva corupției presupune măsuri precum prevenirea unei conduite neprofesionale, prin instituirea sistemelor care asigură integritatea operațiunilor și programelor oficialilor aleși.

Putem vorbi despre două aspecte ale corupției în administrația publică, ce afectează negativ guvernarea: primul este reprezentat de corupția în sine, al doilea de percepția asupra corupției. Primul generează deficiențe în gestiunea banului public și în modul în care guvernarea răspunde nevoilor comunității, în beneficiul unor interese personale sau de grup. Aceste deficiențe pot fi corectate prin aplicarea unor sancțiuni prevăzute, de regulă, în legea civilă, administrativă sau penală. În schimb, efectele unei percepții negative asupra autorităților publice din cauza corupției sunt greu de măsurat, sunt pe termen lung și sunt dificil de corectat.

Percepția negativă a comunității asupra autorităților locale datorată fenomenului corupției produce în primul rând, o scădere a gradului de încredere a populației în aleșii locali și în actele de guvernare locală, determinând o ruptură puternică între cetățean și corpul administrativ. Aceasta se traduce, în genere, printr-o lipsă de comunicare între cei doi actori, prin lipsa participării cetățenilor la viața comunității și, în final, printr-o guvernare netransparentă și ineficientă.

În România, politicile anticorupție răspund nevoii de eliminare a fenomenului în sine. Ele nu oferă, însă, instrumentele necesare pentru ca percepția negativă asupra corupției să scadă și pentru a construi o relație de încredere și cooperare între cetățean și autoritățile publice, iar principalii actori care sunt afectați de această percepție negativă sunt aleșii locali. Deși teoria electorală ar putea legitima ideea că populația acordă, în primul rând, un vot de încredere aleșilor locali, practica arată că prezența la vot este mică și aceasta se datorează tocmai lipsei de încredere a cetățenilor în eficiența actului de guvernare și în profilul moral al celor care concurează pentru funcții publice. Situația nu se poate schimba decât dacă aleșii locali înțeleg să își asume angajamente etice clare față de comunitate și dacă aceasta le ia ca punct de referință în evaluarea activității aleșilor locali.

Atât organizațiile internaționale cât și guvernele statelor democratice au ajuns la inevitabila concluzie că elaborarea și implementarea codurilor de conduită reprezintă o măsură preventivă efectivă și eficientă contra corupției. Dacă vorbim despre oficialii aleși, indiferent de metoda prin care sunt adoptate, ele reprezintă documente de principiu care reunesc prevederi esențiale ce trebuie să ghideze activitatea și comportamentul acestora. În ultimii ani s-a accentuat din ce în ce mai puternic faptul că aceste coduri trebuie să reprezinte angajamente asumate prin proprie voință de oficialii aleși și nu impuse prin legi. Tocmai în asumarea voluntară rezidă valoarea adăugată a codurilor de conduită, întrucât, alături de responsabilizarea aleșilor pentru a scădea incidența actelor de corupție, scopul lor este acela de a crea o legătură de încredere între aleșii locali și comunitate. Dacă vorbim despre elemente tehnice de principiu, trebuie menționat că practica a demonstrat necesitatea unui proces susținut de informare și consultare, atât a aleșilor locali cât și a societății civile și experților, referitor la modelul de adoptare și implementare a unui cod pentru care urmează să se opteze.

Variații considerabile apar în ceea ce privește metodele de adoptare, implementare și monitorizare ale codurilor de conduită. Acest fapt se datorează grefării normelor de conduită în sisteme administrative diferite, cu o istorie și o cultură foarte diverse. Pentru a fi eficiente, codurile trebuie să țină seama de valorile și de cutumele existente într-un anumit spațiu cultural și istoric, care se reflectă, atât asupra modului în care percep oficialii aleși standardele etice în exercitarea funcției, cât și asupra așteptărilor pe care le are comunitatea legată de conduita acestora. Așa se explică diferențele esențiale dintre experiențele franceză, engleză și germană prezentate în cuprinsul acestui material.

Trebuie subliniat faptul că, un cod de conduită nu poate fi eficient dacă nu se încadrează într-un cadru mai larg de combatere a corupției în administrația publică și de adoptare a unor practici transparente în exercitarea actului de guvernare. Se impune ca acesta să fie inserat astfel încât să centralizeze prevederile deja existente și să le îmbunătățească acolo unde litera legii este insuficientă sau nu poate acoperi toate situațiile posibile. În ceea ce privește cazul românesc, pentru aleșii locali se impune, în afara legiferării unui cod de conduită, și o **declarație de politică publică** atașată ca preambul al codului, ce poate cuprinde următoarele premise:

- ∅ alesul local acționează în interesul și beneficiul cetățenilor;
- ∅ elemente ale comportamentului aleșilor locali ce determină încrederea în aceștia sunt:
 - alesul local nu obține beneficii private din poziția oficială pe care o ocupă, altele decât cele cuprinse în mod expres în legislația specifică;
 - alesul local evită orice acțiune care poate lăsa impresia că își folosește poziția oficială în scopul obținerii de beneficii private.
- ∅ comportamentul etic nu vine în contradicție cu faptul că aleșii locali și membrii familiilor lor au interese financiare și de afaceri proprii, atât timp cât este evitat conflictul de interese și percepția de conflict de interese.

O chestiune sensibilă o reprezintă delimitarea unui cod de conduită de o lege explicită. Principalul punct în care intervin controversile este introducerea sau nu, a unor metode explicite de penalizare a acelor oficiali aleși care nu își respectă angajamentele. Se poate spune că sancționarea clasică, prin vot, este tardivă și într-o anumită măsură perimată, întrucât este departe de a exclude (la timp) din sistem acei oficiali corupți sau cu o conduită îndoielnică (la care se adaugă și faptul că votul este pe liste și nu uninominal). Se acceptă, în general, faptul că sancțiunea trebuie să existe, însă tipul sancțiunii variază de la un model practic la altul. Totuși, tendința generală este aceea de a limita sancțiunile propuse de cod cel mult la măsuri disciplinare/administrative, lăsând legea civilă și penală să acționeze acolo unde este cazul.

Cercetarea realizată de Asociația ALMA-RO oferă o serie de elemente utile, care reies din opiniile aleșilor locali cu privire la standardele de conduită. O mare parte din consilierii care au participat la focus grupuri sau au răspuns la chestionare au menționat că un de cod de conduită ar fi foarte util ca punct de referință în stabilirea standardelor etice ale aleșilor locali. Cu toate acestea, concluziile cercetării arată că, până în acest moment, Codul recomandat de Consiliul Europei a fost adoptat într-un număr limitat de consilii locale și județene din România, iar gradul de cunoaștere a consilierilor despre existența sa și despre hotărârile prin care a fost adoptat este extrem de redus. Însăși înțelegerea noțiunii de cod de conduită pune probleme, nefiind clar pentru subiecți dacă acesta se poate referi la conduita în exercitarea mandatului sau în aspecte diverse ale vieții unui ales local. Discuțiile în jurul subiectului propus au fost marcate de confuzii între diverse norme legislative și norme interne consiliilor și de extrem de multe variante propuse pentru construirea și adoptarea unui cod. Cauzele acestei stări de fapt întâlnite în studiul nostru sunt, cel mai probabil, un nivel scăzut de informare și conștientizare al aleșilor locali cu privire la utilitatea unui cod de conduită, proceduri administrative interne netransparente și, la nivelul populației, lipsa informării despre existența unui cod de conduită pentru aleșii locali. Așa cum menționa unul dintre consilierii participanți la focus grupuri, aleșii locali nu pot fi motivați să își asume în mod public obligații și angajamente dacă

membrii comunității pe care o reprezintă nu cunosc importanța și semnificația unui cod de conduită. Se poate spune că, până în acest moment, implementarea unui cod de conduită al aleșilor locali în consiliile locale și județene din România nu a avut succes.

Având în vedere aceste considerente, este necesar să identificăm o serie de soluții posibile pentru ca norme de conduită reunite într-un cod să poată fi asumate de oficialii aleși la nivel local și să își atingă scopul. Codul European de Conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali este un model de la care se poate porni în crearea cadrului pentru adoptarea și implementarea normelor de conduită privind aleșii locali în România. Este un instrument destul de flexibil pentru a putea fi adaptat la realitatea românească și destul de cuprinzător pentru a putea reprezenta profilul ideal al unui ales local în materie de conduită. Codul european:

- (1) reunește principalele tipuri de comportament considerate esențiale pentru buna exercitare a mandatului public de către un ales local;
- (2) este un text accesibil care poate fi perceput pozitiv de către majoritatea populației;
- (3) pune accent pe prevenirea actelor de corupție în administrația publică prin ridicarea standardelor etice în spațiul public.

Însă, pentru ca acest document să depășească nivelul declarativ, este necesară crearea unei structuri simple și a unor mecanisme instituționale care să îl poată lega de activitatea practică a aleșilor locali. Prezentăm mai jos un model pentru adoptarea acestuia, pe care noi îl considerăm potrivit, ținând cont de informația strânsă în cadrul cercetării și de modelele disponibile la nivel european.

Considerăm oportună utilizarea textului Codului European de Conduită pentru Integritatea Politică a Aleșilor Locali și Regionali și includerea lui într-o lege-cadru promulgată de Parlamentul României, care să recomande consiliilor locale și județene să adopte prin hotărâre un Cod de Conduită după modelul propus, sau să includă în regulamentul de funcționare al consiliului, într-un capitol separat sau ca anexă, prevederile codului. Conținutului Codului de Conduită ar trebui, însă, adaptat legislației românești și structurilor administrative existente în România (spre exemplu, termenul "ales regional" nu își găsește locul, în acest moment, în legislația românească). De asemenea, participarea organizațiilor societății civile și a reprezentanților aleșilor locali la construirea textului legislativ este recomandată pentru a asigura participarea tuturor părților interesate la formularea sa. Pornind de la datele strânse prin cercetare, o recomandare promovată printr-o lege la nivel național ar putea avea un efect mai puternic asupra aleșilor locali și ar genera acordarea unei atenții sporite subiectului. Pe de altă parte, legea nu ar afecta principiul adoptării voluntare, întrucât existența unor prevederi de conduită nu ar fi obligatorie în fiecare consiliu local și județean. Prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică asigură implicarea societății civile în procesul legislativ la toate nivelurile, inclusiv atunci când la nivel local există o inițiativă pentru adoptarea unui cod de conduită. Accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor este esențial, întrucât este important ca prevederile referitoare la conduită să fie adaptate specificităților locale și cerințelor comunității care a mandatat aleșii locali. Legea asigură participarea reprezentanților societății civile la procesul de luare a deciziilor și crește valoarea codului de conduită, asupra căruia părțile interesate ar putea ajunge la consens.

În ceea ce privește procesul de monitorizare, s-au evidențiat o serie de variante asupra cărora nu ne putem pronunța în mod tranșant. Totuși, pot fi luate în calcul următoarele metode:

- înființarea unei comisii la nivel național (așa cum o arată spre exemplu, modelul englez), care să aibă rolul de a primi și rezolva sesizări asupra încălcării codului de conduită al aleșilor locali. Acestea ar putea veni, fie din partea cetățenilor, fie din partea organizațiilor societății civile, fie din partea aleșilor locali;

- organizarea, la nivel local, a unui "colegiu" format din cetățeni "de onoare" ai comunității, care să primească aceste sesizări (așa cum propunea un consilier prezent la focus grupuri);
- monitorizarea directă de către organizațiile societății civile și mass-media.

Considerăm că, oricare ar fi metoda de monitorizare, Codul de Conduită nu trebuie să prevadă mai mult decât sancțiuni de tip disciplinar, întrucât sancțiunile civile și penale sunt prevăzute în legile aferente.

De asemenea, indiferent de varianta de adoptare, implementare și monitorizare a aplicării unui cod sau Codurilor de Conduită pentru Aleșii Locali, considerăm că sunt necesare următoarele măsuri:

- ∅ declanșarea la nivel guvernamental a unei campanii naționale de informare a aleșilor locali și a societății civile asupra beneficiilor adoptării și implementării unor coduri de conduită pentru aleșii locali, având ca model "Codul European de Conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali" adoptat ca Recomandare de Consiliul Europei, prin Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPLRE);
- ∅ susținerea cu fonduri guvernamentale și fonduri externe de programe ce urmează a fi derulate de societatea civilă, pentru creșterea nivelului de conștientizare și schimbarea mentalității aleșilor locali și a cetățenilor privind necesitatea adoptării și implementării la nivelul consiliilor locale/județene de coduri de conduită;
- ∅ un program educațional imaginativ de formare continuă a adulților, care să conștientizeze aleșii locali asupra responsabilităților lor, din punct de vedere juridic, dar și moral;
- ∅ co-finanțarea de către administrația publică la nivel național/județean/local a unor programe de implementare a unor sisteme eficiente de monitorizare pentru asigurarea unor standarde ridicate de calitate a sistemelor preventive și a unui management etic performant;
- ∅ diseminarea la nivelul asociațiilor administrației publice cu reprezentare națională (Federația Autorităților Locale din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Comunelor din România și Uniunea Consiliilor Județene din România), a bunelor practici privind monitorizarea și implementarea Codurilor de Conduită pentru Aleșilor Locali.

În final, trebuie menționat că problema principală a codurilor de conduită este aceea că sunt ușor de elaborat și de adoptat, însă practic sunt foarte greu de aplicat oriunde în lume. Indiferent dacă se prezintă sub forma unor legi sau a unor documente adoptate voluntar, dacă prevăd sancționarea disciplinară sau dacă se bazează pe sancțiunea prin vot în perioadele electorale, fără o strategie eficientă de dezvoltare și implementare și în lipsa voinței aleșilor locali de a și le asuma, ele nu vor avea niciodată efecte pozitive asupra calității actului de guvernare. Mai mult, există riscul ca aceste coduri să devină instrumente de imagine care sunt scoase la lumină atunci când pot fi utile aleșilor locali, dar care rămân ascunse în sertare în restul timpului.

Bibliografie

Literatură de specialitate

- Alianța Civică - Filiala București, *Codul European de conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali*, București, 2001;
- *Carta Uniunii Europene a Drepturilor Fundamentale*, Nisa, 2000;
- Centrul de Resurse Juridice, Programul pentru Integritate Publică, *Corupția descentralizată - Monitorizarea aplicării Legii 161/2003*, București, 2004;
- Consiliul Europei, *Model initiatives package on public ethics at the local level*, Steering Committee on Local and Regional Democracy, 2004;
- Giurgiu, Anca Daniela și Adrian Baboi-Stroe, Simona Luca, *Corupția în administrația publică locală*, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, 2002;
- Hines, David, *Codes of conduct for public officials in Europe - common label, divergent purposes*, lucrare prezentată la Conferința Internațională "Guvernarea și Etica Politică", Centrul pentru Guvernare Canadiană și Cetățenie (Center for Canadian Governance and Citizenship), Universitatea din Montreal, 14-15 mai 2004;
- Moraru, Adrian și Adrian Bădilă, Adrian Baboi - Stroe, Corneliu Liviu Popescu, *Aspecte privind conflictul de interese în administrația publică locală*, Institutul de Politici Publice, București, 2003;
- Pope, Jeremy (coord.), *Ghidul Transparency International. Sisteme de integritate publică*, București, 2002;
- Ștefan, Bruno, *Incursiune în sociologia administrației publice locale în România*, in "Atitudini și valori în administrația publică locală", Editura BCS, București, 2001;
- The Gallup Organization Romania, *Indicii corupției; Monitorizarea regională a corupției 2001-2002*;
- Transparency International România, *Transparența decizională în administrația publică - Ghid pentru cetățeni și administrație*, București, 2003.

Texte legislative

- Codul Penal Francez;
- Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale;
- Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali;
- Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informația de interes public;
- Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

Articole

- *Ghid anticorupție pentru aleșii locali*, România Liberă, 6 mai 2005.

Pagini web

- <http://alma-ro.ngo.ro>
- www.coe.ro
- www.ethics.org
- www.transparency.org.ro

Anexa 1

Codul European de Conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali

I - DOMENIUL DE APLICARE

Articolul 1 - Definiția termenului de reprezentant ales

Pentru scopul definit de prezentul Cod, termenul de "reprezentant ales" desemnează orice responsabil politic care exercită un mandat local sau regional conferit prin alegeri directe (prin vot universal) sau indirecte (alegerea unei persoane în funcții executive de către un consiliu local sau regional).

Articolul 2 - Definiția termenului de funcții

Pentru scopul definit de prezentul Cod, termenul de "funcții" desemnează mandatul conferit în urma unor alegeri directe sau indirecte și ansamblul atribuțiilor exercitate de către reprezentantul ales în virtutea acestui mandat.

Articolul 3 - Obiectul Codului

Scopul acestui Cod este de a specifica normele de comportament cerute unor reprezentanți aleși în exercitarea funcțiilor lor, precum și de a informa cetățenii asupra normelor de comportament pe care au dreptul să le aștepte de la cei aleși.

II - PRINCIPII GENERALE

Articolul 4 - Supremația legii și a interesului public

Reprezentanții aleși își exercită mandatul în conformitate cu legea și trebuie în orice împrejurare să acționeze conform acesteia. În exercitarea funcțiilor sale, reprezentantul ales urmărește interesul public și nu exclusiv interesul său personal direct sau indirect și nici interesul particular al unor indivizi sau grupuri de indivizi cu scopul de a obține un avantaj personal direct sau indirect.

Articolul 5 - Obiective ale exercitării mandatului

Reprezentantul ales trebuie să își exercite funcțiile cu conștiinciozitate, transparență și să fie dispus să-și asume responsabilitatea pentru deciziile sale.

Articolul 6 - Limite ale exercitării mandatului

În exercitarea funcțiilor sale, reprezentantul ales trebuie să respecte competențele și prerogativele oricărei alte persoane mandatate politic sau ale oricărui funcționar public. El nu trebuie să încurajeze sau să contribuie, ci trebuie să se opună încălcării principiilor enumerate în prezentul capitol de către orice altă persoană mandatată politic sau funcționar public în exercitarea funcțiilor sale.

III - OBLIGAȚII SPECIFICE

Capitolul 1 - Obținerea mandatului

Articolul 7 - Reguli ale campaniei electorale

Campania electorală a reprezentantului ales trebuie să vizeze difuzarea și explicarea programului politic al acestuia. El nu trebuie să obțină voturi prin alte mijloace decât persuasiunea sau convingerea.

Mai ales, el nu trebuie să încerce să obțină voturi prin denigrarea celorlalți candidați, prin folosirea violenței și/sau a amenințărilor, prin manipularea listelor electorale și/sau a rezultatelor votului sau prin oferirea sau promiterea unor favoruri.

Capitolul 2 - Exercițarea mandatului

Articolul 8 - Interzicerea acordării de favoruri

Reprezentantul ales nu trebuie să își exercite funcțiile sau să utilizeze prerogativele care derivă din funcția sa în interesul particular al unor persoane sau grupuri de persoane cu scopul de a obține un avantaj personal direct sau indirect.

Articolul 9 - Interzicerea exercitării competențelor în avantajul propriu

Reprezentantul ales nu trebuie să își exercite funcțiile sau să utilizeze prerogativele legate de funcția sa în scopul interesului personal direct sau indirect.

Articolul 10 - Conflictul de interese

Atunci când reprezentantul ales are un interes personal direct sau indirect în problemele examinate de consiliile locale sau regionale sau de un organ executiv (local sau regional) acesta trebuie să-și declare interesele înaintea

deliberării și votării problemei. Reprezentantul ales nu trebuie să ia parte la nici o deliberare sau votare a unei probleme în care acesta are un interes personal direct sau indirect.

Articolul 11 - Limitarea cumulului de funcții

Reprezentantul ales trebuie să respecte toate reglementările în vigoare care limitează deținerea a două sau mai multe funcții politice în același timp.

Reprezentantul ales nu trebuie să dețină alte mandate politice, dacă aceasta îl împiedică să își exercite mandatul în calitate sa de reprezentant ales.

Reprezentantul ales nu trebuie să exercite funcții, mandate, profesii sau responsabilități care presupun un control al funcțiilor sale de reprezentant ales sau pe care el însuși, ca reprezentant ales, trebuie să le controleze.

Articolul 12 - Exercițarea de competențe discreționare

În timpul exercitării competențelor sale discreționare, reprezentantul ales nu trebuie să își acorde nici un avantaj personal direct sau indirect sieși, unei persoane sau unui grup de persoane cu scopul de a obține un avantaj personal direct sau indirect.

El trebuie să ofere motivații pentru orice decizie, specificând atât toți factorii pe care se bazează decizia, în special dispozițiile și reglementările aplicate, cât și cum corespunde această decizie acelor dispoziții și reglementări.

În absența unor reglementări, motivația deciziei trebuie să cuprindă elementele care demonstrează proporționalitatea, echitabilitatea și conformitatea acesteia cu interesul public.

Articolul 13 - Interzicerea corupției

În timpul exercitării funcțiilor sale, reprezentantul ales se va abține de la orice comportament care ar putea fi calificat de către legile penale naționale sau internaționale în vigoare, drept corupție activă sau pasivă.

Articolul 14 - Respectarea disciplinei bugetare și financiare

Reprezentantul ales are obligația de a respecta disciplina bugetară și financiară care garantează gestiunea adecvată a banului public, conform legislației naționale corespunzătoare în vigoare.

În îndeplinirea atribuțiilor sale, reprezentantul ales trebuie să se abțină de la orice act destinat deturnării fondurilor și/sau subvențiilor publice. El trebuie să se abțină de la orice act al cărui obiectiv ar putea fi utilizarea în interes personal direct sau indirect a fondurilor sau subvențiilor publice.

Capitolul 3 - Încheierea mandatului

Articolul 15 - Interzicerea asigurării unei funcții în sectorul privat la părăsirea funcției publice

În exercitarea funcțiilor sale, reprezentantul ales nu trebuie să ia măsuri care să îi permită avantaje profesionale viitoare după încheierea mandatului:

- în cadrul unor unități publice sau private care au fost sub controlul său în timpul exercitării funcțiilor sale,
- în cadrul unităților publice sau private cu care a avut relații contractuale în timpul exercitării funcțiilor sale,
- în cadrul unităților publice sau private care au fost create în timpul mandatului său și în virtutea funcțiilor sale.

IV - MODALITĂȚI DE CONTROL

Capitolul 1 - Obținerea mandatului

Articolul 16 - Limitarea și declararea cheltuielilor electorale

În cadrul campaniei sale electorale, reprezentantul ales trebuie să limiteze în mod proporționar și rezonabil nivelul cheltuielilor sale electorale.

El trebuie să respecte cu conștiinciozitate orice măsură impusă de reglementările în vigoare care cer ca datele privind originea și cuantumul veniturilor financiare utilizate în campania sa electorală, precum și natura și cuantumul cheltuielilor să fie făcute publice. În lipsa unor reglementări în vigoare privind acest subiect, el va comunica aceste date pe baza unei simple cereri.

Capitolul 2 - Exercițarea mandatului

Articolul 17 - Declararea intereselor

Reprezentantul ales trebuie să respecte cu conștiinciozitate orice măsură impusă de reglementările în vigoare care cer a fi făcute public sau a fi controlate atât interesele personale directe sau indirecte, mandatele, funcțiile și profesiile deținute, cât și evoluția patrimoniului acestuia.

În lipsa unor reglementări privind acest subiect, el va comunica aceste date pe baza unei simple cereri.

Articolul 18 - Respectarea controalelor interne și externe

În exercițarea funcțiilor sale, reprezentantul ales nu trebuie să obstrucționeze controlarea motivată și transparentă a modului de exercițare a funcțiilor sale de către autoritățile competente de control intern sau extern. El va executa în mod conștiincios deciziile executorii sau definitive ale acestor autorități.

Atunci când se motivează actele sau deciziile supuse controlului, reprezentantul ales trebuie să menționeze în mod expres existența măsurilor de control și să specifice autoritățile competente în implementarea lor.

V - RELAȚIILE CU PUBLICUL

Articolul 19 - Publicarea și motivarea deciziilor

Reprezentantul ales este răspunzător în fața întregii comunități locale pe durata mandatului său.

Reprezentantul ales trebuie să ofere o motivație detaliată pentru orice decizie luată, specificând ansamblul elementelor care au stat la baza acesteia, în special prevederile reglementărilor aplicabile precum și elementele care demonstrează conformitatea deciziei sale cu aceste reglementări.

În caz de confidențialitate, aceasta trebuie motivată prin prezentarea elementelor care o impun.

El trebuie să răspundă cu conștiinciozitate oricărei cereri venite din partea cetățenilor privind exercițarea funcțiilor sale, motivarea acestora sau funcționarea serviciilor care se află în reponsabilitatea sa.

El trebuie să încurajeze și să dezvolte orice măsură care favorizează transparența competențelor sale, exercițarea acestor competențe și funcționarea serviciilor care se află în reponsabilitatea sa.

VI - RELAȚIILE CU APARATUL ADMINISTRATIV LOCAL

Articolul 20 - Angajarea personalului

Reprezentantul ales trebuie să prevină orice numire într-o funcție administrativă bazată pe alte principii decât recunoașterea meritelor și aptitudinilor profesionale și/sau în alte scopuri decât necesitățile departamentului respectiv. În cazul angajării sau promovării personalului, reprezentantul ales trebuie să ia, cu conștiinciozitatea necesară, o decizie obiectivă și motivată.

Articolul 21 - Respectarea rolului aparatului administrativ local

În cadrul exercițării funcțiilor sale, reprezentantul ales trebuie să respecte atribuțiile aparatului administrativ local aflat în reponsabilitatea sa, fără a prejudicia exercițarea legitimă a puterii sale ierarhice.

El nu trebuie să ceară sau să pretindă din partea unui funcționar public executarea sau omiterea executării unui act care să îi aducă un avantaj personal direct sau indirect sau care să avantajeze persoane sau grupuri de persoane în scopul obținerii din aceasta a unui avantaj personal direct sau indirect.

Articolul 22 - Promovarea rolului aparatului administrativ local

În cadrul exercițării atribuțiilor sale, reprezentantul ales trebuie să se asigure că rolul și atribuțiile aparatului local din subordine sunt promovate în întregime. El trebuie să încurajeze și să promoveze orice măsură care favorizează îmbunătățirea funcționării serviciilor și departamentelor aflate în reponsabilitatea sa precum și motivarea personalului din subordine.

VII - RELAȚIILE CU MASS-MEDIA

Articolul 23

Reprezentantul ales trebuie să răspundă în mod atent, sincer și complet oricărei cereri de informare emise de mass-media referitoare la exercitarea funcțiilor sale, dar nu va oferi nici o informație confidențială sau referitoare la viața privată a reprezentantului ales local sau a unor terți.

El trebuie să încurajeze și să dezvolte orice măsură care favorizează difuzarea în mass-media a informațiilor referitoare la competențele sale, la exercitarea funcțiilor sale și la funcționarea serviciilor și departamentelor aflate în responsabilitatea sa.

VIII - INFORMARE, DIFUZARE ȘI SENSIBILIZARE

Articolul 24 - Difuzarea Codului către reprezentanții aleși

Reprezentantul ales se angajează să citească și să înțeleagă ansamblul dispozițiilor prezentului Cod precum și reglementările la care acesta face referire și să declare că dorește să respecte prevederile acestui Cod.

Articolul 25 - Difuzarea Codului către public, aparatul administrativ local și mass-media

Reprezentantul ales trebuie să încurajeze și să promoveze orice măsură care favorizează difuzarea acestui Cod către public și către mass-media și care să îi sensibilizeze mai mult față de principiile acestui Cod.

Sursa: Codul European de Conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali, Consiliul Europei, București, 2001

Anexa 2 Chestionar

1. Considerați utilă existența unui Cod de Conduită pentru Aleșii Locali (Primari, Viceprimari, Președinți și Vicepreședinți de Consilii Județene, Consilieri Județeni, Consilieri Locali) ? (Vă rugăm să motivați răspunsul.)

Da

Nu

Nu știu

.....

2. Ați auzit despre Codul European de Conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali prevăzut ca Recomandare a Consiliului European?

Da

Nu

3. Ați luat cunoștință de conținutul Codului European de Conduită?

Da

Nu

4. Au fost adoptate de către instituția dumneavoastră Hotărâri de Consiliu referitoare la un Cod de Conduită al Aleșilor Locali, conform principiilor Recomandării nr. 60/1999 a Consiliului European referitoare la Codul European de Conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali?

Da

Nu

Nu știu

5. Dacă s-a adoptat o Hotărâre de Consiliul privind Codul de Conduită al Aleșilor Locali, care sunt numărul și data adoptării respectivei hotărâri?

.....

6. Dacă s-a adoptat o Hotărâre de Consiliul privind Codul de Conduită al Aleșilor Locali, prevederile hotărârii au fost aduse la cunoștința noilor aleși locali?

Da

Nu

Nu știu

7. Dacă nu s-a adoptat o Hotărâre de Consiliul privind Codul de Conduită al Aleșilor Locali, a existat vreo inițiativă la nivel local pentru adoptarea unei astfel de Hotărâri?

Da

Nu

Nu știu

8. În Regulamentul de Funcționare al Consiliului Județean/Local există referiri la principiile sau prevederile Codului European de Conduită privind integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali adoptat de Consiliul European?

Da

Nu

Nu știu

9. Ați luat cunoștință de vreo inițiativă guvernamentală sau parlamentară privind un proiect de lege privind adoptarea unui Cod de Conduită pentru Aleșii Locali?

Da

Nu

10. Alte comentarii

.....

Anexa 3 Ghid de interviu - focus group

1. Obiectiv

Investigarea percepției aleșilor locali privind adoptarea și implementarea Codurilor de Conduită pentru Aleșii Locali.

2. Mediu (10 min.)

Bună ziua, mă numesc și împreună cu colegii mei vom facilita discuțiile pe tema prezentată. Reprezentăm Asociația ALMA-RO care implementează proiectul "Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument de împotriva corupției", proiect finanțat de Ambasada Statelor Unite ale Americii și organizează șapte focus grupuri cu participarea aleșilor locali. Rezultatele vor fi prelucrate și evidențiate într-un Raport ce va fi făcut public. Nu se menționează, însă, numele participanților la focus grupuri. Discuția este înregistrată pentru a se asigura redarea corectă a tuturor opiniilor. E cineva împotriva?

Pentru buna desfășurare a acestei întâlniri, vă propun câteva reguli de bază:

- vorbiți pe rând, fiecare va avea șansa să își exprime opiniile;
- nu există răspunsuri bune sau rele;
- închideți-vă telefoanele mobile.

3. Introducere (5 min.)

Încălzire, prezentări, prenume.

Răspuns la întrebarea: Dacă ați găsi o geantă cu 10.000 de dolari pe stradă, ce ați face?

4. Este nevoie de un Cod de Conduită pentru Aleșii Locali? (10 min.)

5. Cine ar trebui să stabilească aceste coduri de conduită pentru aleșii locali? (10 min.)

6. Ați auzit despre Codul de Conduită pentru integritatea politică a reprezentanților aleși locali și regionali? (10 min.)

7. Au fost adoptate de către instituția dumneavoastră Hotărâri de Consiliu referitoare la un Cod de Conduită al Aleșilor Locali? (10 min.)

8. Care au fost rezultatele adoptării unei Hotărâri de Consiliu cu referire la un Cod de conduită care vă vizează? (10 min.)

9. Care sunt principalele obstacole în aplicarea prevederilor Codului de Conduită pentru Aleșii Locali? (10 min.)

10. La nivelul formațiunii politice din care proveniți, principiile Codului de Conduită al Aleșilor Locali se regăsesc în documentele programatice ale partidului? (10 min.)

11. Ce propuneri aveți pentru a face Codul de Conduită pentru Aleșii Locali un instrument operațional? (10 min.)

Anexa 4

**Lista participanților la sesiunea de instruire
 “Codul de Conduită pentru Aleșii Locali - un instrument împotriva corupției”
 Sinaia, 22-24 aprilie 2005**

Nume	Instituția	Partid Politic	E-mail
Codruța Claudia Arvinte	CJ Bacău	PPRM	arvintec@yahoo.com
Dorian Constantin Pocovnicu	CJ Bacău	Indep.	dorianpocovnicu@yahoo.com
Dorina Trifu Suciu	CL Baia Mare	PNL	dorina@assoc.ro dorina_mihaela@rdslink.ro
Vasile Lazăr	CL Baia Mare	PNL	mira_laz@yahoo.com
Gabriela Dragomir	CJ Călărași	PSD	gabidragomir2002@yahoo.com
Dumitra Vasile Ciubotă-Roșie	CJ Călărași	PNL	
Nicolae Rogoz	CJ Călărași	PNL	
Mihaela Diaconu	CL Râmnicu Vâlcea	PD	ella_diaconu@yahoo.com
Ion Nicolae	CL Râmnicu Vâlcea	PNL	
Romeo Rădulescu	CL Râmnicu Vâlcea	PD	extinscom@onix.ro
Ștefania Stegăroiu	CJ Timiș	PPRM	stefania.stegaroiu@cjtimis.ro
Ionel Patrichi	CJ Timiș	PNL	reactiv@dnttm.ro ionel.patrichi@cjtimis.ro
Traian Stancu	CJ Timiș	PNL	
Liviu-Adrian Mănescu	CL Sector 4 București	PNL	manescu@zappmobile.ro
Mihaela Paraschivescu	Ambasada SUA	-	paraschivescum@state.gov
Adrian Bădilă	Asociația ALMA-RO	-	alma-ro@b.astral.ro
Lavinia Andrei	Asociația ALMA-RO	-	terram3@b.astral.ro
Eliza Teodorescu	Asociația ALMA-RO	-	alma-ro@b.astral.ro
Raluca Bătănoiu	Fundația Terra Mileniul III	-	raluca.terra@newsys.ro

Focus group - Consiliul Județean Bacău



Focus group - Bacău County Council

Focus group - Consiliul Județean Bacău



Focus group - Bacău County Council

Focus group - Consiliul Județean Buzău



Focus group - Buzău County Council

Focus group - Consiliul Județean Călărași



Focus group - Călărași County Council

Focus group - Consiliul Județean Timiș



Focus group - Timiș County Council

Focus group - Consiliul Județean Timiș



Focus group - Timiș County Council

Focus group - Consiliul Local Alba Iulia



Focus group - Alba Iulia Local Council

Focus group - Consiliul Local Baia Mare



Focus group - Baia Mare Local Council

Sesiunea de instruire "Codul de Conduită pentru Aleșii Locali"



Training session "The Code of Ethics for local elected representatives"