

LBRIS

We know
books

*„Integritatea morală și imaginația sunt aripile
cu care poți zbura deasupra tărâmului fericirii”*
Michelle Rosenberg

DANIELA MITUȚOIU

ETICA ȘI INTEGRITATEA
ÎN VIAȚA PUBLICĂ



TRITONIC

Tritonic Books

București - 2022

Daniela Mituțoiu
Etica și integritatea în viața publică

Copyright © Daniela Mituțoiu
Copyright © TRITONIC 2022 pentru ediția prezentă.
Toate drepturile rezervate, inclusiv dreptul de a reproduce fragmente din carte.

TRITONIC

Str. Coacăzilor nr. 5, București

e-mail: editura@tritonnic.ro

www.tritonnic.ro

Tritonic București apare la poziția 18 în lista cu Edituri de prestigiu recunoscut în domeniul științelor sociale (lista A2) (CNATDCU):
http://www.cnatdca.ro/wp-content/uploads/2011/11/A2_Panel41.xls

Colecția Instituții și Politici publice.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

MITUȚOIU, DANIELA

Etica și integritatea în viața publică / Daniela Mituțoiu. - București :

Tritonic Books, 2022

Conține bibliografie

ISBN 978-606-749-636-9

17

Coperta: Alexandra Bardan

DTP: Ioan Dorel Radu

Editor: Rebeca Cojocaru

Comanda nr. IPP02 / 2022

Bun de tipar: Noiembrie 2022

Tipărit în România

Orice reproducere, totală sau parțială, a acestei lucrări, fără acordul scris al editorului, este strict interzisă și se pedepsește conform Legii dreptului de autor.

CUPRINS

Prefață.....	9
Lista abrevierilor.....	14
Considerații introductive.....	17

Capitolul I – Integritatea morală și statul de drept

Secțiunea 1. – Locul integrității morale în sistemul de valori al statului de drept.....	23
1. Valori și principii care definesc statul de drept.....	23
1.1. Statul de drept – caracteristici și principii.....	23
1.2. Valorile etice și morale în statul de drept.....	30
2. Integritatea morală din perspectiva științelor administrative.....	42
2.1. Teorii ale integrității.....	42
2.2. Definierea integrității din perspectiva științelor administrative.....	47
3. Lipsa integrității – factor generator al fenomenului de corupție.....	56
3.1. Gestionarea deficitară a sistemului de integritate generează corupția.....	56
3.2. Corupția – concept, factori generatori.....	60
3.3. Rolul societății civile în monitorizarea sistemului de integritate.....	62

Secțiunea a 2-a – Sisteme actuale de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. 67

1. Integritatea publică și politicile anticorupție la nivelul statelor Europene..... 67
 - 1.1. Organisme pro integritate și anticorupție create la nivel mondial și european..... 67
2. Analiza sistemelor actuale de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice în state Europene – sistemul normativ și instituțional în domeniul integrității..... 79
 - 2.1. Franța..... 79
 - 2.2. Croația..... 88
 - 2.3. Letonia..... 96
 - 2.4. Slovenia..... 105
 - 2.5. Ucraina..... 112
3. Analiza comparativă și definirea unui sistem performant de integritate..... 119
 - 3.1. Elemente specifice anumitor state..... 119
 - 3.2. Elemente de asemănare și deosebire între statele analizate..... 121
 - 3.3. Identificarea unui sistem-model de evaluare a integrității..... 134

Capitolul II – Sistemul național de integritate**Secțiunea 1. – Arhitectura sistemului românesc de asigurare a integrității**..... 139

1. Instituții care asigură respectarea integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice în România..... 139
 - 1.1. Organizarea sistemului românesc de asigurare a integrității până la înființarea Agenției Naționale de Integritate..... 139
 - 1.2. Agenția Națională de Integritate – statutul instituției și rolul acesteia în prevenirea, identificarea și sancționarea incidentelor de integritate..... 144
 - 1.3. Consiliul Național de Integritate – organism autonom, reprezentativ..... 149

2. Agenția Națională de Integritate – autoritate administrativă autonomă..... 153
 - 2.1. Procedura Agenției Naționale de Integritate de evaluare a incompatibilităților și conflictelor de interese, precum și a averii dobândite, pe perioada exercitării funcțiilor și demnităților publice..... 153
 - 2.2. Natura juridică a actelor emise de Agenția Națională de Integritate și a răspunderii pe care acestea o atrag..... 158
 - 2.3. Activitatea Agenției Naționale de Integritate reflectată în date statistice..... 164

Secțiunea a 2-a – Jurisprudența Curții Constituționale a României referitoare la dispozițiile legale privind integritatea..... 178

- 2.1. Decizii ale Curții Constituționale a României reprezentative pentru activitatea Agenției Naționale de Integritate..... 179
- 2.2. Decizii ale Curții Constituționale ce privesc reglementarea incompatibilităților și conflictelor de interese..... 189

Capitolul III – Evaluarea sistemului românesc de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și propuneri de eficientizare**Secțiunea 1. – Evaluarea strategiilor și politicilor privind integritatea în România**..... 195

1. Evaluări efectuate de organisme interne..... 195
 - 1.1. Agenția Națională de Integritate din perspectiva Strategiei Naționale Anticorupție..... 195
 - 1.2. Evaluări efectuate de organisme neguvernamentale..... 211
2. Evaluări efectuate de organisme externe..... 218
 - 2.1. Rapoartele Mecanismului de Cooperare și Verificare..... 218
 - 2.2. Corupția din România reflectată în rapoartele întocmite de organisme internaționale..... 236

Secțiunea a 2-a – Evaluarea cadrului normativ de asigurare a integrității în România..... 247

1. Evaluarea modificărilor legislative din sistemul românesc de asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.....	247
1.1. Evoluția în timp a legislației privind incompatibilitățile și conflictul de interese.....	247
1.2. Deficiențe identificate cu privire la instrumentele utilizate de către Agenția Națională de Integritate în efectuarea evaluării incidentelor de integritate în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.....	266
2. Evaluarea percepției practicienilor cu privire la evoluția cadrului legislativ românesc în domeniul integrității.....	277
2.1. Interviu privind evaluarea gradului de cunoaștere de către practicieni a reglementărilor privind integritatea în funcția publică.....	277
2.2. Analiza percepției practicienilor cu privire la evoluția cadrului legislativ românesc în domeniul integrității.....	303
3. Propuneri privind îmbunătățirea sistemului românesc de asigurare a integrității.....	307
3.1. Sistemul asigurării integrității în România raportat la sistemul-model identificat la nivelul statelor Europene.....	307
3.2. Politici de eficientizare a activității de prevenire, identificare și sancționare a incidentelor de integritate în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.....	311
Concluzii și propuneri.....	316
Bibliografie.....	330

PREFAȚĂ

Valorile statului de drept presupun corectitudine, onestitate, comportament loial față de principiile de integritate și justiție socială, mai ales atunci când ne aflăm în fața unor manifestări ale acțiunii publice.

Realitatea relevă că asigurarea integrității, ca valoare etică, în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, se află într-o legătură de la cauză la efect cu fenomenele corupției.

Incompatibilitatea între rolurile multiple pe care o persoană le poate juca în spațiul public sau conflictele dintre interesele private și prerogativele publice exercitate pun în cauză acțiunea imparțială și integritatea în asigurarea supremației interesului public.

Abordare inedită a problematicii eticii și integrității spațiului public din punct de vedere juridic și administrativ, lucrarea *Etica și integritatea în viața publică* a autoarei Daniela Mituțoiu reprezintă un instrument de înțelegere a problematicii prevenirii, identificării și sancționării incidentelor de integritate și un prețios instrument de lucru în rezolvarea unor situații concrete din administrația publică.

Strategiile și politicile publice privind asigurarea integrității sunt analizate în strânsă legătură cu lupta împo-

CAPITOLUL I – INTEGRITATEA MORALĂ ȘI STATUL DE DREPT

SECȚIUNEA 1 – LOCUL INTEGRITĂȚII MORALE ÎN SISTEMUL DE VALORI AL STATULUI DE DREPT

1. Valori și principii care definesc statul de drept

1.1. Statul de drept – caracteristici și principii

„Termenul de stat provine de la cuvântul „status”, din limba latină, care inițial însemna stare a unui lucru, iar în sens juridic, situația unei persoane care face parte dintr-o comunitate cu care are în comun un set de valori și care îi conferă anumite drepturi și obligații.”³

Statul de drept este un termen juridic format din asocierea a două cuvinte, între care există o puternică relație, *stat și drept*.

Astfel, „Dreptul are rolul de corset al forței, de încadrare a acestei puteri în limitele de ordine, de calmare a tensiunilor ce se ivesc în procesul exercitării conducerii sociale prin inter-

³ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 41.

Noțiunea statului de drept a fost tratată în mod diferit de specialiștii în drept. Tudor Drăganu a fost de părere că statul de drept „va trebui înțeles ca un stat care, organizat pe baza principiului separației puterilor statului, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independentă și urmărind, prin legislația sa, promovarea drepturilor și libertăților inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui în întreaga lor activitate.”⁹

Un rol important în procesul realizării statului de drept a fost ocupat de premisele politice și sociale ale acestuia, care sunt părți ale unui întreg.

În viziunea lui Hans Kelsen, jurist și filosof politic austriac, autorul Constituției austriece din 1920, valabilă într-o foarte mare măsură și astăzi, „statul de drept este considerat (...) ca fiind o ordine juridică relativ centralizată ce s-ar caracteriza prin:

- a) jurisdicție și administrație supuse legii, adică unor norme generale decise de către un parlament ales de către popor, norme edictate cu/fără colaborarea unui șef de stat, plasat ca șef al executivului;
- b) membrii executivului sunt responsabili de actele lor;
- c) instanțele sunt independente;
- d) garantarea unor drepturi cetățenilor, în mod special dreptul la libertatea de a-și exprima opinia.”¹⁰

Se pot evidenția următoarele caracteristici ale statului de drept:

- a) puterea este subordonată dreptului;
- b) puterea este structurată și divizată într-un număr mare de organisme;
- c) cetățenilor le sunt garantate drepturile și libertățile fundamentale;

⁹ Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj – Napoca, 1993, p. 17.

¹⁰ Hans Kelsen, *Theorie pure du droit*, Paris, 1962, p. 411.

- d) participarea cetățenilor la exercitarea puterii prin controlul jurisdicțional și cel de natură politică;
- e) o ierarhizare a puterii executive și a puterii judecătorești care să permită controlul între autoritățile existente în sistemul aceleiași puteri.¹¹

Din analiza concepțiilor enumerate mai sus, observăm că, pentru a se stabili corect o definiție a statului de drept, este foarte important să-i fie stabilite mai întâi premisele.

Astfel, în Republica Moldova, Boris Negru, doctor în drept, a evidențiat premisele statului de drept:

- este fundamentat pe supremația legii;
- presupune respectarea strictă a legilor de către toți;
- presupune răspunderea reciprocă a statului și cetățenilor;
- existența democrației constituționale reale;
- sunt asigurate drepturile și libertățile omului și cetățeanului;
- există o separație reală a puterilor.¹²

De asemenea, pornind de la teoria lui regretatului mare profesor clujean Tudor Drăganu din lucrarea „Introducere în teoria și practica statului de drept,” se poate evidenția un alt set de premise ale statului de drept, într-o ordine care nu este întâmplătoare:

- a) înrădăcinarea în conștiința civică a convingerii că există drepturi inerente naturii umane și asigurarea lor reală;
- b) existența unui sistem democratic de adoptare a legilor;
- c) subordonarea puterilor față de drept;
- d) separația puterilor în stat;
- e) independența justiției.

¹¹ Sofia Popescu, *Statul de drept în dezbaterile contemporane*, Editura Academiei Române, București, 1998, p. 52.

¹² Boris Negru, *Teoria generală a dreptului și statului*, Chișinău, 1999, p. 307.

Dacă una dintre aceste premise lipsește, nu se mai poate vorbi de un fenomen al statului de drept, acesta fiind denaturat.

Democrația și statul de drept constituie un întreg. În statul de drept democratic, persoanele care ocupă funcții publice trebuie să respecte legea. Statul de drept înglobează principiile și procedurile prin care se garantează libertatea persoanei și participarea activă a acesteia la viața politică, la polul opus aflându-se statul polițienesc, unde cetățenii sunt supravegheați permanent și trăiesc sub amenințarea constantă a aparatului securității statului.

Conceptul de stat de drept presupune o abordare unitară a mai multor discipline: sociologice, politologice, filosofice și juridice.

În doctrina engleză privind statul de drept, se utilizează sintagma „*rule of law*” (domnia legii), care exprimă ideea că statul se supune domniei dreptului.

Concepția franceză privind statul de drept a apărut odată cu „Declarația drepturilor omului și cetățeanului,”¹³ Carta fundamentală care a pus bazele democrației moderne, în Franța și în lume, în 1789, potrivit căreia statul de drept se caracterizează prin următoarele trăsături generale:

1. supremația Constituției, care conduce întreaga activitate a statului și a instituțiilor sale;
2. proclamarea principiului legalității;
3. garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
4. realizarea accesului liber la justiție și independența justiției;
5. aplicarea principiului separației puterilor în stat și existența unui echilibru între acestea;

¹³ *Declarația drepturilor omului și cetățeanului*, disponibilă online pe site-ul <https://www.unitischimbam.ro/declaratia-drepturilor-omului-si-ale-cetateanului-26-august-1789/>, accesat la data de 12.02.2022.

6. instituirea și exercitarea unui control al administrației de către cetățeni;
7. existența unui mecanism de control al legalității și constituționalității actelor tuturor autorităților publice;
8. existența unei delimitări clare între instituțiile, prerogativele și atribuțiile statului și partidele politice;
9. organele și instituțiile statului sunt rezultatul votului cetățenilor.

În general, prin stat de drept se înțelege statul care funcționează și își exercită prerogativele pe baza legii, un model organizațional care a apărut în epoca modernă, ca răspuns la anumite cerințe și exigențe ale vieții, cu caracter socio-economic și etico-cultural.

Partidele politice nu pot fi confundate cu statul, iar atitudinea și poziția unui partid nu trebuie să se reflecte în deciziile luate de către persoanele care ocupă funcții și demnități publice, ci ele trebuie să reprezinte interesele majorității.

Statul de drept este garantul drepturilor și libertăților cetățenești, este creatorul raporturilor și relațiilor dintre instituții, dintre acestea și cetățean, dintre societatea civilă și politică.

În România se poate vorbi de înfăptuirea unui stat de drept, fundamentat pe supremația constituției, după 1989, Constituția din 1991 având la bază principii și valori care garantează existența statului de drept.

Una dintre condițiile esențiale ale existenței statului de drept este **autonomia dreptului**, prin asta înțelegându-se că nu trebuie să se ajungă la o subordonare a procesului legislativ de către interesele politice.

Se impune să existe o previzibilitate, care constă în posibilitatea oamenilor de a se baza pe lege atunci când acționează, o separație reală a puterilor (legislativă, executivă și jurisdicțională), dar și o strânsă colaborare între ele.

Statul de drept poate fi definit ca standardul obligatoriu din punct de vedere juridic și are trei caracteristici principale:

- 1) este o regulă a comportamentului social, având drept scop să permită viața în societate;
- 2) este general și abstract, ceea ce înseamnă că se va aplica în mod uniform tuturor persoanelor dintr-o anumită societate;
- 3) funcționează prin constrângere.

Dar, trăsătura definitorie, prioritară, a statului de drept este reprezentată de promovarea drepturilor omului.

După cum se poate observa, nu este ușor de definit statul de drept, existând numeroase teorii, dar se poate afirma că el este instituit, cu siguranță, în acele societăți în care justiția funcționează.

1.2. Valorile etice și morale în statul de drept

În istoria eticii au reflectat asupra omului și a acțiunilor sale mai mulți filozofi, precum Socrate, Platon, Aristotel, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel sau Ralph Waldo Emerson.

Pe parcursul studierii numeroaselor documente ai căror autori au încercat să definească etica și morala, diferențele și asemănările dintre acestea, precum și importanța pe care cele două valori o au în viața oamenilor, au fost descoperite lucrări interesante și profunde, pe care le vom reda în continuare, păstrându-le autenticitatea.

Socrate (469–399 î.Hr.) este considerat fondatorul noțiunii de etică, concentrându-se asupra comportamentului omului, acesta realizând o ierarhie a valorilor morale și punând pe primul loc înțelepciunea, urmată de curaj, cumpătare și dreptate. Platon a regândit această ordine astfel: dreptate, înțelepciune, curaj și cumpătare.

Mai târziu, Aristotel și-a exprimat punctul de vedere cu privire la ierarhia valorilor, susținând ideea lui Platon. Acesta a scris despre etică în lucrările sale *Etica Nicomachean*, *Etica Eudemia* și *Marea Etică*, cunoscută și sub numele de *Magna Moralia*. „Aristotel dezvoltă teoria măsurii nu numai în domeniul gândirii etice, ci și în domeniul esteticii sau al gândirii politice.”¹⁴

„Aristotel, în *Etica nichomahică*, distinge trei atitudini fundamentale pe care oamenii le pot avea în fața vieții: *atitudinea hedonistă* – sau pasională, i-am zice noi – proprie oamenilor care trăiesc pentru cât mai multă, mai variată și mai intensă plăcere; *atitudinea politică*, proprie celor care trăiesc pentru exercitarea puterii; *atitudinea contemplativă*, proprie celor care trăiesc pentru cunoașterea dezinteresată a adevărului. În aceeași carte, Aristotel distinge, la un nivel de analiză mai concretă, între prietenia bazată pe obișnuință, prietenia bazată pe interes și prietenia bazată pe respect și bunăvoință reciprocă.”¹⁵

„Când Aristotel laudă dreptatea ca pe prima dintre virtuți în viața politică, sugerează că o comunitate, în care lipsește acordul practic cu privire la o concepție despre dreptate, nu are nici fundamentul necesar pentru o comunitate politică. Tocmai lipsa unui astfel de fundament amenință societatea noastră.”¹⁶

Filozoful Romei antice, Cicero, a scris despre filozofia morală și noțiunea de *moralis* (morav, obicei, caracter).

În *Critica rațiunii practice*, Immanuel Kant afirma că „două sunt lucrurile care îmi umplu sufletul de admirație și venerație mereu crescândă... cerul înstelat de deasupra mea și legea morală din mine.”

¹⁴ Tudor Cătineanu, *Elemente de etică* – vol. I – *Faptul moral*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1982, p. 25.

¹⁵ *Ibidem*, p. 41.

¹⁶ Alasdair Chalmers MacIntyre, *Tratat de morală: după virtute*, tradus din engleză de Catrinel Pleșu, Editura Humanitas, București, 1998, p. 249.