

MĂDĂLINA TOMESCU

DEONTOLOGIA FUNȚIONARULUI PUBLIC

Ediția a III-a
revizuită și adăugită



Copyright © 2012, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
TOMESCU, MĂDĂLINA

Deontologia funcționarului public / Mădălina
Tomescu. - Ed. a 3-a, rev. și adăug.. - București : Pro
Universitaria, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-519-8

174:35.08

Motto:

*„Lucrează în așa fel ca să tratezi totdeauna
umanitatea fie în persoana ta, fie în persoana altuia
numai ca un scop în sine, niciodată ca un simplu
mijloc.”*

Immanuel Kant

1. DELIMITĂRI CONCEPTUALE

1.1. MORALA

Dicționarul enciclopedic român, vol. III, editat în anul 1965, definește morala ca fiind forma conștiinței sociale¹ cuprinzând ansamblul normelor care reglementează comportamentul oamenilor în societate. Normele morale exprimă obligațiile oamenilor unii față de alții, precum și față de o anumită clasă sau grup social, față de instituții, stat, familie.

Spre deosebire de drept, care asigura respectarea normelor juridice, înscrise în legi, prin forța de constrângere a statului, morala asigură respectarea normelor conviețuirii umane, de obicei nescrise, prin forța educației, a tradițiilor, a opiniei publice. În afara normelor de conviețuire, morala mai cuprinde și relațiile morale dintre oameni, care sunt materializarea acestor norme în conduita și în raporturile lor reciproce. Partea cea mai importantă a acestor relații sunt *moravurile*, adică relațiile morale cu caracter relativ stabil care caracterizează o clasă, o pătură socială, un grup social sau o societate dată.

Morala mai cuprinde și aprecierea faptelor și moravurilor oamenilor în lumina unui sistem de valori (ideal etic), exprimată în judecăți și în sentimente morale. În sfera moralei se cuprinde și atitudinea individului față de normele morale existente în societatea dată, concordanța sau neconcordanța conduitei sale cu acestea.

În *Dicționarul de neologisme*, editat în anul 1978, morala este definită succint, ca fiind forma conștiinței sociale care cuprinde

¹ Conștiința socială sau conștiința colectivă este ansamblul credințelor (convingerilor) și sentimentelor comune majorității membrilor unei societăți. (Durkheim).

anumite idei, concepții, convingeri privind normele de conviețuire și de comportare a oamenilor în raporturile dintre ei și față de societate².

Dicționarul Explicativ al Limbii Române, reeditat în anul 2009, definește **morala** ca fiind ansamblul normelor de conviețuire, de comportare a oamenilor unii față de alții și față de colectivitate și a căror încălcare nu este sancționată de lege, ci de opinia publică³.

Potrivit *Dicționarului enciclopedic*⁴, vol. IV, editat în anul 2001, morala este ansamblul convingerilor, atitudinilor, sentimentelor reflectate și fixate în principii, norme, reguli determinate istoric și social, care reglementează comportarea și raporturile indivizilor între ei, precum și dintre aceștia și colectivitate (familie, grup, clasă, națiune, patrie, popor, societate) în funcție de categoriile bine – rău, datorie, dreptate - nedreptate și a căror respectare se întemeiază pe conștiință și pe opinia publică.

În sens mai larg, morala cuprinde și fenomenele care țin de conștiința morală individuală⁵, calitățile și defectele morale, judecățile și sentimentele morale, moravurile, valorile morale etc.

Mircea Djuvara scrie despre morală că “*are ca obiect aprecierea faptelor interne de conștiință, a intențiunilor omenești*”⁶, iar Guy Durand apreciază că “*Morala a servit întotdeauna ca o proto-legislație socială.*”⁷

² MARCU, FLORIN, MANECA, CONSTANTIN, *Dicționar de neologisme*, ediția a III-a, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București – 1978, p.705.

³ ***, *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2009, p. 652

⁴ ***, *Dicționar enciclopedic*, vol. IV L – H, Editura Enciclopedică, București – 2001, p. 470.

⁵ Conștiința individuală este cunoașterea reflexivă pe care o are fiecare despre propria existență și mediul care îl înconjoară.

⁶ DJUVARA, MIRCEA- *Teoria generală a Dreptului*, - Vol. I, p. 101

⁷ DURAND, G. - *Du rapport entre le droit et l'etique*, Themis, vol. 20, nr. 2, 1986, p. 285

În final se afirmă că morala este sinonimă cu etica⁸.

1.2. ETICA

Potrivit *Dicționarului enciclopedic român*, vol. II, editat în anul 1964⁹, **etica** este știința despre morală, despre normele de comportare care reglementează relațiile dintre oameni, precum și atitudinea lor față de societate, de o anumită clasă, față de stat, patrie, familie etc.

Etica este o ramură a filozofiei, iar doctrinele etice au fost elaborate de obicei ca părți ale unor sisteme filozofice sau teologice. Sistemele etice cuprind, alături de elaborarea unui anumit cod moral (ansamblu de norme morale), o analiză a problemelor teoretice fundamentale privind morala: originea și esența moralei, natura noțiunilor și judecăților morale, a principiilor și valorilor morale, criteriul moralității, posibilitatea sau imposibilitatea alegerii libere a comportamentului etc.

Etica operează cu o serie de categorii, cum sunt: datoria, conștiința morală, fericirea, onoarea, demnitatea, virtutea, responsabilitatea – indiferența, liberul arbitru, onestitatea (cinstea), corectitudinea, încrederea, buna-credință, principialitatea, bine – rău.

Potrivit *Dicționarului de neologisme*¹⁰, editat în anul 1978, termenul etică are două accepțiuni. Într-o primă accepțiune, reprezintă disciplina filozofică având ca obiect de studiu principiile morale, originea, dezvoltarea și conținutul lor. În cea de a doua accepțiune etica este sinonimă cu morala.

*Dicționarul enciclopedic*¹¹, vol. II, editat în anul 1996, atribuie, de asemenea, termenului *etică* două accepțiuni. Într-o primă accepțiune prin etică se înțelege disciplina care are ca obiect studiul teoretic al valorilor și

⁸ COMAN KUND, LIVIU - *Deontologia și statutul funcționarilor din administrația publică*, ed. A II-a, 2006, p.3

⁹ ACADEMIA REPUBLICII POPULARE ROMÂNIE, *Dicționar enciclopedic român*, vol. II D – J, Editura Politică, București – 1964, pp. 302 – 303.

¹⁰ MARCU, FLORIN, MANECA, CONSTANTIN, *op.cit.*, p.412

¹¹ ACADEMIA REPUBLICII POPULARE ROMÂNIE, *Dicționar enciclopedic*, vol. II D – G, Editura Enciclopedică, București – 1996, p.250.

condiției umane din perspectiva principiilor morale, privite fie ca cerințe individuale, fie ca ansamblu de obligații și datorii sociale. În cadrul eticii se disting două preocupări principale: de a stabili sistemul de valori supreme și idealul de viață (*etica normativă*) și de a cerceta problemele legate de originea și esența moralei. În cea de-a doua accepțiune etica este identificată cu ansamblul normelor morale, cu morala.

În *Dicționarul Enciclopedic al Limbii Române*, editat în 1998, etica este definită, într-o primă accepțiune ca fiind știința care se ocupă cu studiul teoretic al valorilor și condiției umane din perspectiva principiilor morale și cu rolul lor în viața socială. Într-o a doua accepțiune, etica este considerată a fi totalitatea normelor de conduită morală corespunzătoare, iar cea de a treia accepțiune consideră etica egală cu morala¹²...

Etica se află în căutarea răspunsului la întrebarea cum trebuie să acționeze individul în raport cu sine însuși, cu semenii săi și cu lumea din jur¹³.

Putem spune deci că responsabilitatea trebuie să primeze față de răspundere în activitatea funcționarului public- că „*etica este cea care dă sens viu legilor, organizării și activităților (...). În toate cazurile, legea exprimă dreptul. Ea organizează jocul relațiilor. Etica este aceea care le dă sens.*”¹⁴

1.3. CONSIDERAȚII DESPRE MORALĂ ȘI ETICĂ...

Profesorul Liviu Coman Kund ajunge la următoarele concluzii după o analiză atentă a celor două concepte¹⁵:

1. Morala este un fenomen social, formă a conștiinței sociale, iar etica este o știință, ramură a filozofiei, care studiază acest fenomen; este doctrina

¹² ***, *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, ediția a II-a revizuită, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2009, p. 350

¹³ RĂDULESCU, CORINA MIHAELA – *Deontologia funcției publice (suport de curs)*, Editura Universității București, 2006, p. 20

¹⁴ MOUSSE, JEAN – *Ethique des affaires: liberte, responsabilite; Le decideur face a la question ethique*, Dunond, Paris, 2001, p. 92

¹⁵ COMAN-KUND, L.- op.cit.-p. 4-6

despre morală. Deci diferența dintre ele este diferența dintre obiectul de studiu și instrumentul de cunoaștere.

Totuși, după cum s-a văzut, potrivit dicționarilor, cuvintele „morală” și „etică” au și un sens în care sunt considerate sinonime și așa se utilizează deseori în limbajul comun. Se produce astfel o confuziune între cuvântul care desemnează știința și cuvântul care desemnează obiectul de studiu al acesteia. De altfel, lipsa de precizie a limbajului se întâlnește și în cazul altor științe. Astfel, cuvântul „drept” desemnează și ansamblul normelor juridice și știința care îl studiază. În toate aceste situații, contextul este cel care ne poate ajuta să stabilim sensul exact al cuvântului care ne interesează. Rezultă că, dacă vrem să înțelegem sensul exact în care sunt folosiți termenii “morală” și “etică”, doar contextul ne poate indica dacă este vorba de fenomenul morală sau de un studiu științific despre morală, ceea ce nu este întotdeauna evident.

2. S-a convenit că morala poate fi caracterizată prin următoarele elemente:

- este un fenomen social, formă a conștiinței sociale;
- cuprinde ansamblul normelor care reglementează comportamentul oamenilor în societate, atât la nivel interindividual, cât și în relațiile cu diferite grupuri sau instituții;
- norma morală nu se poate impune prin constrângere statală, ci doar prin educație, tradiții, opinie publică;
- tot în sfera moralei se înscriu relațiile morale, în cadrul cărora se remarcă moravurile, adică relațiile morale cu un caracter relativ stabil care caracterizează un grup social, o clasă, o societate;
- morala cuprinde și aprecierea faptelor și moravurilor oamenilor prin raportarea la un sistem de valori socialmente recunoscut, exprimată prin judecăți și sentimente morale;
- tot de morală ține și atitudinea oamenilor față de normele existente în societatea dată.

3. Din cele mai vechi timpuri și până astăzi, filozofi de toate calibrele și toate orientările au abordat în diferite modalități, potrivit curentelor filozofice din care făceau parte, problemele moralei. S-a ajuns astfel la o multitudine de etici și procesul va continua, probabil, cât lumea.

Există, totuși, o serie de categorii care reflectă problematica moralei, ca fenomen, de uz general în etică, chiar dacă diversele etici le interpretează în mod diferit. Este interesant de remarcat că aceste categorii au intrat în limbajul comun, având relativ același înțeles, într-o anumită societate, dintr-un anumit moment istoric. Dintre aceste categorii menționăm: datoria, conștiința morală, fericirea, onoarea, dreptatea - nedreptatea, echitatea, demnitatea, virtutea, responsabilitatea - indiferența, liberul arbitru, onestitatea (cinstea), corectitudinea, încrederea, bunacredință, principialitatea. Observăm ca toate acestea se raportează, în ultimă instanță, la categoriile de referință **bine și rău**¹⁶.

1.4. DEONTOLOGIA

Termenul "**deontologie**" a fost folosit pentru prima dată de juristul și moralistul englez Jeremy Bentham (1748-1832) în lucrarea sa "Deontologia sau știința moralității", în care scrie: "*baza deontologiei este principiul după care o acțiune este bună sau rea, demnă sau nedemnă, merituosă sau blamabilă, în raport cu tendința ei de a spori sau diminua suma fericirii publice*". Concepția lui Bentham se înscrie în cadrul curentului utilitarist în etica, potrivit căruia principiul fundamental al oricărei etici și legislații este "cea mai mare fericire a celui mai mare număr de oameni"¹⁷.

Termenul "deontologie" se formează din cuvintele grecești **deon**, **deontos** care înseamnă *ceea ce se cuvine, ceea ce trebuie făcut, datorie și logos* care înseamnă *discurs, știință*.

Deontologia se poate defini ca **știință a ceea ce trebuie să facem**, ca o căutare a celui „mijloc” (mesotes=medie rațională) între „prea puțin” și „prea mult” ce există în cadrul fiecărei activități desfășurate de noi ,iar, în particular, de funcționarul public¹⁸.

¹⁶ COMAN KUND, LIVIU - *Deontologia și statutul funcționarilor din administrația publică*, ed. a II-a, 2006, p. 6

¹⁷ DUTESCU, BENONE, *Etica profesiei medicale*, Ed. Didactică și Pedagogică, București-1980, p.13.

¹⁸ RĂDULESCU, CORINA MIHAELA -op.cit.-p.23

Observăm că, în concepția lui Bentham, deontologia este o denumire dată unui curent al eticii.

Astăzi, prin deontologie se înțelege, în sensul comun indicat de dicționare¹⁹, ansamblul de reguli care precizează normele de conduită și obligațiile etice ale unei profesii, precum și doctrina despre acestea. Aceste reguli au în vedere conduita celor ce exercită o anumită profesie, atât în raporturile dintre ei, cât și în raporturile cu clienții lor sau cu publicul²⁰. În acest context, este necesar să explicăm și termenul "profesie" sau „profesie”, care are două înțelesuri:

Într-o primă accepțiune, "profesie" desemnează ansamblul de cunoștințe teoretice și deprinderi practice ce definesc pregătirea persoanelor care realizează o anumită activitate specializată²¹, ce necesită, ca regulă, o formație universitară. Termenul se utilizează însă și în sensul de ocupație sau meserie.

În cea de a doua accepțiune, termenul "profesie" semnifică grupul social organizat, compus din persoanele care desfășoară o anumită activitate specializată, ce necesită un ansamblu de cunoștințe teoretice și deprinderi practice specifice.

În vorbirea curentă se utilizează uneori sintagme ca „abatere deontologică” sau „a încălcat deontologia”, pentru a califica fapte prin care s-a încălcat legea civilă sau penală²². Din acest motiv trebuie făcută, încă de la început, precizarea că regulile pe care trebuie să le respecte un profesionist se împart în trei categorii:

1. Reguli juridice edictate de stat pentru menținerea ordinii publice²³, a căror respectare este asigurată de instanțele judecătorești;

¹⁹ ***, *Dicționarul explicativ al limbii române*, ediția a II-a revizuită, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București-2009, p.278.

²⁰ ***, *Encyclopedia Universalis*, vol.7, Paris-1993, p.188-189.

²¹ DUTESCU, BENONE, *op.cit.*, p.9

²² COMAN-KUND, LIVIU- *op.cit.* p. 5-6

²³ Ordinea publică reprezintă starea de legalitate, de echilibru și de pace socială prin care se asigură liniștea publică, siguranța persoanei, a colectivităților și a bunurilor,