



Fundația pentru
Dezvoltarea
Societății
Civile



Politizare și depolitizare a funcției publice

- Motivatia dezbaterii -

I. Cum stăm și ce vrem ...

Încă din perioada interbelică, s-a observat faptul că România era frământată de „morbul” politizării administrației publice și, respectiv, al sistemului instituțional și de cadre care girau această administrație.

Dependența administrației publice de factorul, respectiv de decidentul politic a fost și mai este încă o realitate tristă a României contemporane. Chiar și în prezent, când se vorbește din ce în ce mai des și cu o voce din ce în ce mai ridicată despre *depolitizarea* și, respectiv, despre *tehnicizarea* administrației publice, lucrurile stau încă foarte rău (și) din această perspectivă.

Raportat la cele de mai sus, este evident că întreaga societate românească nu poate rămâne insensibilă față de o nevoie pe care o resimte cu profundă acuitate: *depolitizarea aparatului tehnic al administrației publice*.

Atingerea dezideratului de mai sus nu se poate face însă înainte de clarificarea unor premise de la care ar trebui construit și mai apoi aplicat cadrul normativ și instituțional care să facă posibilă și chiar să stimuleze (să încurajeze) această depolitizare. Această clarificare implică, în mod necesar, identificarea unui clar și convingător răspuns la următoarele trei întrebări:

1. Ce depolitizăm din întreaga administrație, respectiv până la ce nivel depolitizăm atât în administrația publică centrală, cât și în administrația publică locală?
2. Cât de profund depolitizăm, respectiv ce interdicții impunem agenților apolitici ai administrației, astfel încât aceștia să nu se lase seduși de atracția exercitată asupra lor de mediile politice (partide, grupuri de presiune cu preocupări similare partidelor, organizații afiliate partidelor)?
3. Cum așezăm raporturile dintre agenții depolitizați (neutri) ai administrației publice, pe de-o parte și agenții politici ai aceleiași administrații, astfel încât cei dintâi să nu se simtă vulnerabili față de cei din urmă?

II. Ce ne spune legea ... care, culmea, pare prietenoasă ideii de depolitizare ...

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

La rândul său, art. 10 din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, are următorul conținut:

„În exercitarea funcției publice, funcționarilor publici le este interzis:

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

Potrivit art. 6 alin. (2) din Legea cu nr. 7/2004, „funcționarii publici trebuie să se conformeze dispozițiilor legale privind restrângerea exercițiului unor drepturi, datorată naturii funcțiilor publice deținute”.

Dispozițiile legale mai-sus citate instituționalizează așa-numita obligație de *neutralitate politică* ce incumbă tuturor funcționarilor publici.

Pretinzându-le să se abțină de la manifestarea convingerilor lor politice, art. 44 alin. (3) din Statut utilizează expresia „în exercitarea atribuțiilor ce le revin”, iar art. 10 din Codul de conduită al funcționarilor publici folosește sintagma „în exercitarea funcției publice”. Interpretând acest mod al legiuitorului de a se exprima, am fi tentați să afirmăm că funcționarului public îi incumbă obligația de neutralitate politică numai cât se găsește în timpul programului său de muncă ori atunci când se înfățișează terților prevalându-se de calitatea sa de funcționar public ori dându-le acestora de înțeles că acționează într-o atare calitate.

Per a contrario, aceluiași funcționar public nu i s-ar putea pretinde respectarea îndatoririi de rezervă atunci când el se găsește în afara programului său de muncă ori atunci când nu se manifestă în raporturile cu terții în calitatea profesională pe care o are. **O atare concluzie nu poate fi primită.**

III. Cum stăm de fapt ...

Noi credem că exprimările utilizate atât de art. 44 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată, cât și de art. 10 din Legea nr. 7/2004, republicată, sunt cel puțin inadecvate. Ele lasă să se înțeleagă că în afara programului său de lucru ori atunci când nu se manifestă în relațiile cu terții, în calitate de funcționar public, un astfel de angajat al administrației publice nu ar avea obligația de a rămâne neutru din punct de vedere politic. Plecând de la o astfel de aserțiune, ar trebui să acceptăm – ceea ce nu putem face – că orice funcționar public, imediat ce își încheie programul zilnic de muncă, are posibilitatea de a se implica în activități cu caracter politic, dintre cele enumerate de art. 10 din Codul deontologic al funcționarilor publici.

În contextul analizei de față, atenție se impune a fi dată și prevederilor art. 10 lit. d) din cuprinsul Legii nr. 7/2004, republicată, potrivit cărora: „în exercitarea funcției publice, funcționarilor publici le este interzis (...) să afișeze, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice, însemne ori obiecte inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora”. Din punctul nostru de vedere, interpretarea teleologică a acestui text, conduce la următoarele două observații:

- funcționarilor publici le este interzisă afișarea în cadrul sediilor autorităților ori instituțiilor publice, a însemnelor ori obiectelor inscripționate cu sigla sau denumirea partidelor politice ori a candidaților acestora, nu numai pe durata cât respectivii funcționari se găsesc în timpul programului lor de muncă, dar și atunci când se află în afara acestui program (dar se află fizic în interiorul clădirilor ori a spațiilor care adăpostesc această autoritate sau instituție publică);
- funcționarilor publici le este interzisă afișarea în cadrul instituțiilor publice, a însemnelor ori a obiectelor inscripționate cu sigla ori numele candidaților independenți, angajați în cursa electorală, în vederea obținerii unui mandat de demnitar sau de ales local (textul art. 10 lit. d) din Cod aplicându-se în mod corespunzător, prin analogie, și însemnelor electorale ale candidaților independenți).

IV. De la ce plecăm și unde vrem să ajungem ...

Orice funcționar public este – înainte de orice altceva – un cetățean. Și ca orice alt cetățean, el este îndreptățit să-și exercite drepturile pe care legea i le recunoaște și care sunt intim legate de această calitate, inclusiv pe acelea legate de implicarea într-o activitate de natură politică. Numai că ***apartenența funcționarului public la corpul profesional al lucrătorilor din administrație, îl obligă la a nu implica în jocul politic – prin manifestările pe care le exteriorizează – autoritatea sau instituția publică în a cărei structură de personal își desfășoară activitatea ori imaginea unei astfel de entități.*** Această obligație decurge din *caracterul (principlal) pregnant tehnic al administrației publice* și reprezintă o ***consecință a sistemului închis al funcției publice, caracterizant pentru administrațiile Europei continentale.*** Funcționarului public nu îi sunt oprite convingerile de natură politică, dar i se pretinde o ***obligație de rezervă*** în privința exteriorizării unor atare convingeri și, respectiv, de imparțialitate politică în raporturile întreținute cu terții cu care vine în contact în calitatea profesională de funcționar public.

În literatura juridică de limbă franceză, s-a observat faptul că noțiunea de *neutralitate politică* – care, în cazul de față, interesează corpul profesional al funcționarilor publici – nu este facil de conturat, pentru mai multe motive, și anume:

a) legea nu definește în nici un fel noțiunea de „*neutralitate politică*”;

b) dimensiunea și, respectiv, consistența *neutralității politice* pe care legea o pretinde funcționarilor publici, diferă sensibil de la o categorie la alta de funcționari publici, raportat la poziția pe care aceștia o ocupă în interiorul sistemului instituțional al administrației publice; într-adevăr, atunci când reglementează această delicată chestiune a *neutralității politice* a funcționarilor publici, norma juridică este sensibil mai pretențioasă în cazul înalților funcționari publici și al funcționarilor publici de conducere și mai permisivă în privința funcționarilor publici de execuție.

Faptul că această noțiune de „*neutralitate politică*” a funcționarului public, are o semantică fluidă este generat și de împrejurarea că o atare categorie nu poate fi analizată decât circumstanțiat și în strânsă legătură cu alte două noțiuni, și anume cu *rezerva* și cu *imparțialitatea* funcționarului public; analiza circumstanțiată a noțiunii de „*neutralitate politică*” a funcționarului public presupune evaluarea acesteia în situații distincte, fie raportat la propria sa persoană, fie în relația cu colegii săi (cu superiorii, dar mai ales cu inferiorii săi), fie în toate acele ocazii în care funcționarul public intră, cu titlu profesional, în contact cu uzuarul serviciului public pe care îl slujește.

Este în afara oricărui dubiu faptul că atunci legea impune funcționarului public – în termeni mai mult sau mai puțin riguroși – o *îndatorire de neutralitate*, o face cu un anumit scop, acela de a-l supune pe acest angajat al administrației publice unor (speciale) interdicții și restricții. Din momentul intrării în corpul profesional al funcționarilor publici, indirect, persoana în cauză consimte la o auto-limitare a capacității sale juridice, acceptând să devină un soi de „cetățean de clasa a doua”. Această idee – născută de jurisprudența americană – este definitorie pentru situația juridică în care se găsește un funcționar public, care, de la data investiției sale, este silit să își ducă existența între cele două calități (aparent) antagonice pe care le cumulează: *cea de cetățean*, care, principial, se bucură de plenitudinea drepturilor și libertăților constituționale, pe de-o parte și *cea de funcționar public*, supus unor restricții, condiționări și prohibiții, în virtutea statutului profesional sub care a fost plasat din momentul numirii sale, pe de altă parte.

Între noțiunea de „*neutralitate politică*” a funcționarului public și „*imparțialitatea*” care este pretinsă acestui tip de angajat din administrație, există o legătură ce nu poate fi ignorată. Pentru a-și prezerva neutralitatea politică, funcționarul public trebuie să *acționeze imparțial*, respectiv să îi trateze în mod egal pe toți beneficiarii serviciului public pe care îl slujește, astfel încât nici unul dintre ei să nu fie ori să nu se simtă discriminat raportat la criteriul opțiunii politice pe care eventual o împărtășește.

Imparțialitatea politică a funcționarului public (și, implicit, a administrației publice văzută ca sistem) caracterizează *acțiunea* acestui agent al administrației, respectiv conduitele, faptele și atitudinile exteriorizate ale acestuia. Practic, *imparțialitatea politică* a funcționarului public reprezintă *coordonata dinamică* a *neutralității* sale politice; iar în virtutea *obligației de imparțialitate*, funcționarului public i se pretinde să nu-și exercite atribuțiile de serviciu, influențat ori motivat de convingerile politice pe care el le împărtășește ori de care s-au atașat beneficiarii acțiunii administrative cu care funcționarul public vine în contact cu prilejul îndeplinirii atribuțiilor sale profesionale. Din această perspectivă, se socotește că funcționarul public și-a nesocotit *îndatorirea sa de imparțialitate* dacă în relația cu terții cu care interacționează în locul în care își exercită atribuțiile aferente postului ocupat, el își exteriorizează opiniile politice împărtășite, comite acte de prozelitism politic ori îi supune pe interlocutorii săi unor investigații (mai mult sau mai puțin vădite) având ca scop aflarea crezului lor politic.

Un funcționar public nu poate fi nici socialist, nici social-democrat, nici liberal și nici conservator; el trebuie să apară în ochii uzuarilor serviciului public asumat de către autoritatea în ale cărei cadre un astfel de angajat a fost numit, ca un element plasat „deasupra clivajelor sociale” ori a „antagonismelor existente între clase”.

V. Ce pericole ne pândesc dacă continuăm să tolerăm politizarea administrației publice ...

Lipsa de neutralitate politică în sânul corpului profesional al funcționarilor publici, conduce – aproape în mod natural – la fenomenul de politizare a administrației de stat și a unităților sale administrativ-teritoriale. Noțiunea de „politizare a administrației publice” are un înțeles bivalent; ea trimite fie la un fenomen în desfășurare, de impregnare a structurilor administrației publice cu persoane „vasalizate” politic ori de subordonare a acțiunii administrative voinței unui anumit partid politic sau unei alianțe politice care, într-un fel sau altul, și-a asumat exercițiul guvernării, fie la o realitate deja existentă, de aservire a aparatului administrației publice unei formațiuni politice determinate (și numai acesteia!) ori unei structuri echipolente. În acest din urmă caz, nu mai vorbim despre o administrație în interesul unei colectivități date, ci în interesul unui partid politic, iar loialitatea funcționarilor publici – pe care aceștia o datorează, în principiu, statului – ajunge să fie pusă în slujba respectivului partid.

Aceeași noțiune de „politizare a administrației publice” poate trimite și la ideea recunoașterii – prin lege sau prin uzanțe statale – a unui însemnat rol politic în favoarea ori în beneficiul corpului (profesional) al funcționarilor publici; nici o astfel de realitate nu este lipsită de riscuri pentru buna funcționare a administrației publice; în măsura în care premisa de la care plecăm este aceea că funcționarii publici joacă un consistent rol politic în interiorul sistemului instituționalizat al administrației publice, nu putem ajunge decât la următoarele concluzii:

- a) că administrația publică este ea însăși politizată;
- b) că decizia politică nu mai este asumată în exclusivitate de către un decident distinct, detașat de aparatul tehnic al administrației, ci chiar de către acest din urmă aparat; practic, prin statutul lor, funcționarii publici se confundă cu agenții politici ai autorităților publice;
- c) că intrarea în corpul funcționarilor publici nu mai este un proces care să fie guvernat (în exclusivitate) de **principiul competenței**, primirea unei persoane într-un atare corp făcându-se și în considerarea opțiunilor ori a simpatiilor sale politice ori a suportului politic de care ea se bucură la un moment dat;
- d) că, *de lege lata*, funcționarilor publici nu le mai poate fi pretinsă îndatorirea de neutralitate, respectiv, de imparțialitate ori de rezervă politică, ci – dimpotrivă – o obligație de susținere sonoră, respectiv de promovare a partidului de guvernământ, a dogmei sale ori a programului său;
- e) că funcționarilor publici le este permis să se manifeste politic în interiorul societății (a comunității locale sau naționale în care trăiesc).

Fenomenul de „politizare exacerbată a corpului de funcționari publici” este ușor observabil mai ales în regimurile politice nedemocratice (fasciste sau, după caz, comuniste). În astfel de regimuri, funcționarul public devine „omul guvernământului”, a cărui acțiune este pusă în slujba Guvernului și nu a comunității ori a interesului public (care, din punctul nostru de vedere, se confundă cu interesul comunității locale sau, după caz, naționale). Într-un astfel de decor, relația este reciproc folositoare și nu implică (aproape) deloc nici societatea (ori comunitatea), nici pe uzuarul serviciului public; este o relație în doi, în care funcționarul public devine un zelos propagandist al Guvernului și al politicilor sale, iar Guvernul, în mod discreționar, gestionează cariera funcționarilor publici (chiar în disprețul legii ori ignorându-i prevederile), având ca singur reper de evaluare a calității activității lor profesionale, loialitatea pe care o manifestă nu față de stat sau interesul public, ci față de culoarea politică a Guvernului. În lipsa – reală sau presupusă – a loialității funcționarului public față de Guvernul său, acesta din urmă este îndreptățit să-l epureze pe cel în cauză, plasându-l în afara funcției sale ori chiar îndepărtându-l din personalul angajat al administrației fără ca o atare acțiune să presupună prezervarea unor minime garanții (procedurale ori, după caz, materiale) pentru respectivul funcționar public.

VI. Ce ar trebui făcut ...

Nu foarte multe, dar acțiuni foarte categorice.

- a) o clarificare a legislației, care să conducă la stabilirea unei nete și evidente granițe între nivelurile politice și cele tehnice (sau tehnicizate) ale administrației publice.

b) o limpezire a locului și rolului jucat de fiecare agent al administrației publice – *demnitar, ales local, funcționar public și angajat de drept comun în administrația publică* – în ansamblul instituțional al acestei administrații.

c) o reaşezare a raporturilor dintre *agenții politici și cei tehnici (sau tehnicizați)* din administrația publică, mergând până la scoaterea procedurilor aferente ocupării posturilor tehnice din administrație de sub orice control politic și, firește, până la clarificarea în detaliu a acestor proceduri.

d) o clarificare a drepturilor profesionale, economice și sociale ale lucrătorilor profesioniști din administrația publică.

e) o restrângere drastică a zonelor de contact ce se pot statornici între agenții tehnici (sau tehnicizați) ai administrației și cei politici, cu excluderea oricăror acelor situații în care aceste zone de contact nu sunt absolut necesare.

VII. Cum facem cele de mai sus ...

Simplu: în ambientul unui consens politic suficient de larg, se impune elaborarea unei legislații, la alcătuirea căreia să contribuie, deopotrivă, specialiști în drept public, inclusiv universitari și cercetători în materie, societate civilă, dar și autorități publice de specialitate (ca de pildă, Agenția Națională a Funcționarilor Publici).

Această legislație – simplă, suplă, dar și cuprinzătoare – ar trebui să dea un convingător răspuns exact întrebărilor de mai sus:

1. Ce depolitizăm din întreaga administrație, respectiv până la ce nivel depolitizăm atât în administrația publică centrală, cât și în administrația publică locală?

2. Cât de profund depolitizăm, respectiv ce interdicții impunem agenților apolitici ai administrației, astfel încât aceștia să nu se lase seduși de atracția exercitată asupra lor de mediile politice (partide, grupuri de presiune cu preocupări similare partidelor, organizații afiliate partidelor)?

3. Cum aşezăm raporturile dintre agenții depolitizați (neutri) ai administrației publice, pe de-o parte și agenții politici ai aceleiași administrații, astfel încât cei dintâi să nu se simtă vulnerabili față de cei din urmă?

Academia de Advocacy , coordonator al Coalitiei 52, va invita la declansarea dezbaterilor pe aceasta tema, cu increderea decantarii unui model functional de simbioza intre cele doua functii in beneficiul cetateanului. pentru acest eveniment, va invitam sa va exprimati opiniile in scris si sa le transmiteti la adresa corina@advocacy.ro, pana la data de 3 aprilie 2016. *Sunteti invitati de asemenea sa sustineti aceste opinii, in cadrul evenimentului tip Masa Rotunda, desfasurat in data de 31 martie 2016, intre orele 11:00 -13:00, la sala de conferinte din cadrul Eurohotel, Calea Grivitei nr. 130, Bucuresti, prin confirmarea intentiei Dumneavoastra la corina@advocacy.ro, pana in prezinta evenimentului, orele 19:30.* Toate opiniile colectate, scrise si verbale, se vor regasi in sinteza evenimentului, vor fi anexate la aceasta si vor fi inaintate Guvernului Romaniei si Ministerului Dezvoltarii Regionale si Administratiei Publice.

Intocmit,
Conf. Univ. Dr. Andrei Taranu
Conf. Univ. Dr. Cristian Clipa
In numele si pentru
Academia de Advocacy
Coordonator al Coalitiei 52

Acest demers a putut fi pus in practica prin intermediul activitatilor proiectului “Campaniile Coalitiei 52 – informare, monitorizare, consolidare, influențare”, finanțat prin granturile SEE 2009 – 2014, în cadrul Fondului ONG în România www.eegrants.org, www.fondong.fdsc.ro

Prezentul document elaborat, nu reprezinta neaparat pozitia finantatorilor proiectului.

