

ANALIZĂ CRITICĂ A REGLEMENTĂRILOR PRIVIND AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI SUSPENDAREA RAPORTULUI DE SERVICIU

*Lect.univ.dr. Alina Livia Nicu
Universitatea din Craiova,
Facultatea de Drept și Științe Administrative*

Résumé:

L' œuvre a comme but de présenter quelques aspects négatifs concernant les normes juridiques qui ont comme sujet le rapport de service dans l' administration publique.

Rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este acela de organ de specialitate al administrației publice centrale cu personalitate juridică care să ajute la crearea și dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesioniști, stabili și imparțiali¹. Conducerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este asigurată de un președinte, având rang de secretar de stat, numit de primul-ministru, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative și care emite, în exercitarea atribuțiilor care îi revin, ordine cu caracter normativ și individual.

Considerăm necesară o observație. În contextul realităților socio-istorice din România anulului 2007 "depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic", afirmate în literatura de specialitate, deja, de mult timp, sunt concepte care se vor realitate. Însăși transformarea instituției prefectului în înalt funcționar public, deci, în funcționar public de carieră, considerăm că s-a vrut a fi o măsură concretă prin care să se demonstreze că depolitizarea administrației publice este deja realitate. Într-o asemenea stare de fapt a crea pentru gestionarea resurselor umane din administrația publică centrală, locală și din autoritățile administrative autonome o structură condusă de un funcționar politic este un regres. Atâta timp cât președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este numit de primul ministru la propunerea ministrului administrației și internelor, ideea de stabilitate în corpul funcționarilor publici rămâne doar un principiu frumos, enunțat dar nematerializabil.

Considerăm de lege ferenda necesară schimbarea opticii cu privire la această structură.² Apreciem că Agenția Națională a Funcționarilor Publici trebuie să fie o autoritate administrativă autonomă constituită prin lege specială cu scopul de a asigura managementul funcției publice în România. Conducătorul acestei autorități apreciem că trebuie să fie un funcționar public de carieră, funcția de președinte fiind asimilată prin lege cu o funcție din categoria înalților funcționari publici. Calitatea de autoritate administrativă autonomă ar permite punerea în aplicare a unor strategii referitoare la managementul funcției publice pe perioade mai mari decât durata unui mandat dintre două alegeri generale, când, de regulă, modificându-se coloratura politică a parlamentului se modifică și componența guvernului, programul de guvernare, cu implicații directe asupra climatului în care lucrează personalul din administrația publică. O structură dependentă de factorul politic - așa cum este Agenția Națională a Funcționarilor Publici în prezent - nu poate realiza un management al funcției publice în România bazat pe principiile egalității și nediscriminării, obiectivității și

¹ Art. 19, Legea nr. 188/1999, republicată.

² Alina Livia Nicu, Statutul funcționarilor publici între plus și minus, Editura Universitaria, Craiova, 2007

imparțialității. Simpla enumerare a atribuțiilor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este suficientă pentru a susține propunerea noastră de lege ferenda. Aceste atribuții sunt³:

- elaborează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici;
- elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;
- monitorizează și controlează modul de aplicare al legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice;
- elaborează reglementări comune, aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice, precum și instrucțiuni privind aplicarea unitară a legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici;
- elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici;
- stabilește criteriile pentru evaluarea activității funcționarilor publici;
- centralizează propunerile de instruire a funcționarilor publici, stabilite ca urmare a evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici;
- colaborează cu Institutul Național de Administrație la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administrația publică și de perfecționare a funcționarilor publici;
- întocmește și administrează baza de date cuprinzând evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici;
- aprobă condițiile de participare și procedura de organizare a recrutării și promovării pentru funcțiile publice pentru care organizează concurs;
- avizează și monitorizează recrutarea și promovarea pentru celelalte funcții publice, în condițiile legii;
- realizează redistribuirea funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu din motive neimputabile lor;
- acordă asistență de specialitate și coordonează metodologic compartimentele de resurse umane din carul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale;
- participă la negocierile dintre organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici și Ministerul Administrației și Internelor;
- colaborează cu organisme și cu organizații internaționale din domeniul său de activitate;
- elaborează anual, cu consultarea autorităților și instituțiilor publice, Planul de ocupare a funcțiilor publice, pe care îl supune spre aprobare Guvernului;
- întocmește raportul anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, pe care îl prezintă Guvernului;
- constată contravenții și aplică sancțiuni în condițiile legii;
- orice alte atribuții stabilite prin lege.

Rezultă că dacă Agenția Națională a Funcționarilor Publici ar fi autoritate administrativă autonomă ar reuși să joace rolul de actor social specializat în managementul funcției publice obiectiv și neutru, ceea ce ar avea drept consecință fundamentarea în exclusivitate pe criterii științifice - cu ajutorul științelor administrative și științelor juridice - a acțiunilor concrete prin care își îndeplinește atribuțiile.

Se impune remarcat că Agenția are legitimare procesuală activă și poate sesiza instanța de contencios administrativ⁴ cu privire la: actele prin care autoritățile și instituțiile încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, constatate ca urmare a activității de control; refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale

³ Art. 20, Legea nr. 188/1999, republicată.

⁴ Art. 20, alin. (2), Legea nr. 188/1999 republicată.

în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici. Actul atacat este suspendat de drept. Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici poate sesiza și Prefectul în legătură cu actele ilegale emise de autoritățile sau instituțiile publice.

Carierea unui funcționar public se derulează între momentul nașterii raportului de serviciu și momentul încetării acestuia. Pentru a putea apărea raportul de serviciu, persoana care aspiră la calitatea de funcționar public trebuie să îndeplinească următoarele condiții⁵:

- a) să aibă cetățenia română și domiciliul în România;
- b) să cunoască limba română, scris și vorbit;
- c) să aibă vârsta de minimum 18 ani împliniți;
- d) să aibă capacitatea deplină de exercițiu;
- e) să aibă o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;
- f) să îndeplinească condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică;
- g) să îndeplinească condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;
- h) să nu fi fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității de serviciu sau în legătură cu serviciu, care împiedică îndeplinirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție, sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;
- i) să nu fi fost destituită dintr-o funcție publică sau să nu îi fi încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani;
- j) să nu fi desfășurat activitate de poliție politică (concept definit prin lege).

Legiuitorul a stabilit că ocuparea funcțiilor publice vacante și a funcțiilor publice temporare vacante se poate face numai în condițiile legii privind Statutul funcționarilor publici. Această lege prevede că modalitățile de ocupare a unei funcții publice sunt⁶: promovarea; transferul; redistribuirea; recrutarea; alte modalități prevăzute expres de Legea nr. 188/1999.

Intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs, în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice. Anual se elaborează planul de ocupare a funcțiilor publice. În vederea acestei acțiuni se consultă sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici. Planul se elaborează de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite, pentru autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală. Planul se elaborează pentru autoritățile și instituțiile publice din administrația publică locală, de către președintele consiliului județean sau de către primar, prin aparatul propriu de specialitate. Planul de ocupare a funcțiilor publice se întocmește centralizat, pe fiecare ordonator principal de credite și pe fiecare instituție din subordinea acesteia sau finanțată prin bugetul său. Planul de ocupare a funcțiilor publice se aprobă prin hotărâre a Guvernului atunci când este elaborat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici și prin hotărâre a consiliului local, respectiv a consiliului județean, atunci când este vorba despre planul autorităților și instituțiilor din administrația publică locală. În cazul planului de ocupare a funcțiilor publice din autoritățile și instituțiile publice aparținând administrației publice locale, proiectul acestuia trebuie înaintat la Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu patruzeci și cinci de zile înainte de data aprobării, Agenția având competența legală de a formula observații dacă se constată neregularități în structura planului – în funcție de care planul să fie modificat înainte de aprobare.

Recrutarea în vederea intrării în corpul funcționarilor publici se face numai prin concurs și în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a

⁵ Art. 50, Legea nr. 188/1999 republicată și modificată.

⁶ Art. 51, Legea nr. 188/1999 republicată și modificată.

funcțiilor publice. Principiile care trebuie respectate la organizarea concursului sunt: competiția deschisă; transparența; meritele profesionale și competența; egalitatea de șanse privind accesul la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale⁷.

Este obligatorie condiția publicității privind organizarea concursului. Publicitatea se face în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, și într-un cotidian de largă circulație, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. Pentru funcțiile vacante care se ocupă temporar, în mod excepțional, legiuitorul a reglementat posibilitatea reducerii termenului de 30 de zile.

Toate aceste rigori înscrise în reglementările privind accesul la funcția publică apreciem că sunt suficiente măsuri de precauție cu privire la calitatea materialului uman care lucrează în administrația publică. Logica spune că de îndată ce o persoană a intrat în corpul funcționarilor publici, la adăpostul principiului stabilității în funcție, el trebuie lăsat să lucreze și trebuie să i se asigure un climat de lucru care să îi ofere confort psihic pentru ca acesta să realizeze o prestație de înalt nivel calitativ. Este oare așa? Pentru a răspunde este suficient să analizăm reglementările referitoare la suspendarea raportului de serviciu.

Se pune întrebarea: măsura suspendării este mijloc de protejare sau de constrângere a funcționarului public? Ce rol poate avea acest instrument juridic în administrația publică?

În art. 81 din Legea nr. 188/1999 republicată și modificată se arată că raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când sunt întrunite condițiile definitorii ale uneia dintre situațiile:

- a) este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă, cu excepțiile din art. 33 din Legea nr. 188/1999;
- b) este încadrat la cabinetul unui demnitar;
- c) este desemnat de către autoritatea sau instituția publică să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, pentru perioada respectivă;
- d) desfășoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea, în condițiile legii;
- e) efectuează stagiul militar, serviciul militar alternativ, este concentrat sau mobilizat;
- f) este arestat preventiv;
- g) efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcționarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum și pentru însoțirea soțului sau, după caz, a soției ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condițiile legii;
- h) se află în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, pe o perioadă mai mare de o lună, în condițiile legii;
- i) carantină, în condițiile legii;
- j) concediu de maternitate;
- k) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească;
- l) forță majoră;
- l¹ în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 50 lit. h);
- l² pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, la propunerea motivată a comisiei de disciplină;
- m în alte cazuri expres prevăzute de lege.

⁷ Art. 51¹, Legea nr. 188/1999 republicată și modificată.

Cu privire la cazul prevăzut la lit. l² din art. 81 al Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici considerăm că acesta este un exemplu cu privire la faptul că există și prevederi legale în Legea nr. 251/2006 de natură a îngreuna relațiile sociale din administrația publică și nu de a le simplifica. Alegem pentru exemplificare procedura cercetării administrative derulate în vederea stabilirii faptului că s-a făcut de către un funcționar public o abatere disciplinară. Cu privire la acest aspect în Legea nr. 188/1999 cu modificările la zi se fac următoarele precizări:

- încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz (art. 64);
- dacă într-o acțiune de contencios administrativ promovată de un cetățean în temeiul art. 52 din Constituție și art. 1 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ este admisă cererea și se constată vinovăția funcționarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituția publică (art. 64¹, alin. (1) și (2));
- abaterea disciplinară este încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civilă (art. 65 alin. (1)), ea atrage răspunderea disciplinară materializată în următoarele sancțiuni disciplinare: mustrare scrisă; diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni; suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani; retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de până la un an și destituirea din funcția publică (art. 65 alin. (3));
- la individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție și consecințele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcționarului public, precum și de existența în antecedentele acestuia a altor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în condițiile legii (art. 65 alin. (4));
- sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 1 an de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârșirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare (art. 65, alin. (5));
- în cazul în care fapta funcționarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal (art. 65, alin. (6));
- pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația de a interzice accesul acestuia la documentele care pot influența cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorității ori instituției publice (art. 65, alin. (7));
- mustrarea se poate aplica direct de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică, în timp ce restul sancțiunilor disciplinare fiind aplicate de către persoana care are competența legală de numire în funcția publică pe baza propunerii comisiei de disciplină (art. 66 alin. (1) și (2));
- sancțiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârșite și după audierea funcționarului public, audiere care trebuie consemnată în scris, sub sancțiunea nulității (art. 66 alin. (3));

- pentru analizarea faptelor sesizate ca abateri și propunerea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarilor publici din autoritățile sau instituțiile publice se constituie comisii de disciplină din care trebuie să facă parte un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, în cazul în care funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat sau dacă sindicatul nu este reprezentativ (art. 67 alin. (1) și (2);
- comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici este compusă din cinci înalți funcționari publici, numiți prin decizia primului-ministru la propunerea ministrului administrației și internelor (art. 67 alin. (4)).

Prin Legea nr. 251/2006 a fost modificat și textul articolului nr. 81 prin care este reglementată suspendarea de drept a raportului de serviciu. Printre modificări se află și introducerea literei l¹ care prevede că raportul de serviciu se suspendă de drept „pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, la propunerea motivată a comisiei de disciplină”.

Prezintă interes a se vedea ce rezultat dă aplicarea prevederilor menționate. Considerăm cazul cercetării administrative cu privire la activitatea unui funcționar de conducere din categoria nominalizată la art. 12 alin. (1) lit. d), și anume, director executiv al unei instituții publice subordonată unei autorități publice din cadrul administrației publice locale. De exemplu, în cazul directorului executiv al unei instituții publice care este numit de către primar, instituția fiind subordonată consiliului local, se pune întrebarea: cine face cercetarea administrativă și cum se derulează aceasta în cazul în care există indicii că funcționarul public ar fi săvârșit o faptă care se presupune că este infracțiune?

În practica autorităților administrației publice locale se întâlnește aplicarea Legii nr. 251/2006 în felul următor. Ca urmare a începerii efectuării unei cercetări de către Parchet sau, după caz, de către Departamentul Național Anticorupție, primarul, prin dispoziție personală, sesizează Comisia de disciplină din instituția publică solicitându-i să propună suspendarea de drept a raportului de serviciu al funcționarului de conducere în temeiul art. 81 alin. (1) litera l², care spune că raportul de serviciu se suspendă de drept, la propunerea motivată a comisiei de disciplină, atunci când funcționarul public se află în perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public a săvârșit o abatere disciplinară și poate influența cercetarea administrativă.

Pe baza unei astfel de propuneri se emite dispoziția primarului prin care se dispune suspendarea raportului de serviciu. Întrebare: măsura este legală?

Articolul 65 alin. (6) din Legea nr. 188/1999 republicată și modificată prin Legea nr. 251/2006 prevede că: „În cazul în care fapta funcționarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau până la data la care instanța judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal”. **Deci, în cazul în care se derulează cercetarea penală, nu se poate derula cercetarea administrativă. Dacă nu poate fi cercetat administrativ funcționarul se pune întrebarea: ce cercetare influențează pentru a se justifica măsura suspendării?**

Rezultă că este vădit neîntemeiată o astfel de măsură și este nelegală întrucât contravine prevederilor menționate anterior.

Să presupunem că nu se pune problema existenței unei potențiale infracțiuni, ci se are în vedere o faptă care ar putea fi abatere disciplinară.

În alin. (7) al art. 65 din Legea nr. 188/1999 republicată și modificată se prevede că „Pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, conducătorul autorității sau instituției publice are obligația de a interzice accesul acestuia la documentele care pot influența cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcționarului public în

cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorității ori instituției publice”. Se pune întrebarea: în cazul funcționarului care deține funcția de director executiv cine să ia măsura interzicerii accesului la documente sau să dispună mutarea? Poate comisia de disciplină din instituție, formată din subordonați, să facă obiectiv cercetarea administrativă, chiar și în condițiile suspendării raportului de serviciu?

Apreciem că textul Legii nr. 188/1999 republicată și modificată prin Legea nr. 251/2006 trebuie îmbunătățit astfel:

1) la art. 81 alin. (1) lit. 1² să se scrie: „pe perioada cercetării administrative în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, la propunerea motivată a comisiei de disciplină, cu excepțiile prevăzute de art. 65 alin. (6) și art. 67 alin. (4¹)”;

2) la art. 67 să se introducă după alineatul (4¹) cu textul: „Comisia de disciplină pentru funcționarii de conducere nominalizați în art. 12 alin. (1) literele a)-d) se constituie din persoana care are competența de numire în funcția publică și membrii comisiei de disciplină din cadrul structurii administrative – autoritate administrativă autonomă, minister, organ de specialitate al administrației publice centrale, aparat propriu al autorităților administrației publice locale sau instituții subordonate acestora – în care își desfășoară activitatea persoana care are competența de numire”.

Printr-o astfel de modificare se preîntâmpină riscul de a aduce un funcționar pe perioadă nedeterminată – fiindcă nu se poate estima durata cercetării penale sau administrative – în situația de a fi lipsit de mijloace de trai printr-o măsură care este și contrară legii. De asemenea, o astfel de modificare este necesară pentru a scoate în evidență ceea ce legiuitorul a urmărit prin actualul text de lege, dar nu a reușit să se exprime în forma cea mai indicată, și anume, ca pe perioada cercetării administrative – care se presupune a fi foarte scurtă, conform principiului celerității care guvernează procedura administrativă – un funcționar de conducere să nu poată influența negativ cercetarea administrativă, rămânând însă la serviciu. O astfel de reglementare are și meritul de a asigura deopotrivă continuitatea în exercitarea funcției de conducere și în coordonarea activității de interes public desfășurată de personalul din structura administrativă în care își desfășoară activitatea..

Aceste considerații privind suspendarea raportului de serviciu ilustrează faptul că legiuitorul român a fost preocupat mai mult să creeze un cadru legal restrictiv pentru funcționarul public, decât de utilizarea acestui mijloc de influențare a carierei ca modalitate de a îl ajuta pe acesta în evoluția carierei. De altfel, toate reglementările referitoare la evoluția carierei funcționarului public scot în evidență faptul că legislativul României în încercarea de a ocroti cât mai mult cetățeanul și de a fluidiza cât mai bine relațiile sociale din administrația publică a realizat norme juridice relativ restrictive pentru funcționarii publici începând cu condițiile puse pentru accesul în corpul funcționarilor publici și continuând cu cerințele privind etapele de parcurs în evoluția carierei.

Apreciem că ar fi necesară o reglementare mai relaxată a Statutului funcționarilor publici, dar acest lucru nu este posibil decât dacă se corelează modificarea acestei legi cu intrarea în vigoare a Codului administrativ și a Codului de procedură administrativă a României, pentru ca instituțiile juridice de drept administrativ să fie corelate și coerente.