

ASPECTE PRIVIND REGLEMENTAREA STATUTULUI FUNȚIONARULUI PUBLIC PARLAMENTAR ÎN STATELE MEMBRE ALE UE

ISTVAN GASPAR*

Abstract:

Parliamentary civil servants hold a special place in the system of public positions. They are subject to a particular statutory regime, which nevertheless does not place them "beyond the law", as they are applied the same principles of law that govern the public position in general, while enjoying the rights and obeying the obligations applicable to all public servants.

The author makes a comparative analysis of the status of parliamentary civil servants in EU Member States, while pointing out the peculiarities as well as the common principles: impartiality, neutrality, and independence of the administration in relation to political groups, transparency and uniformity of the services.

Keywords: parliamentary civil servant, impartiality, independence, administration, constitution.

Résumé:

Les fonctionnaires parlementaires occupent une place particulière dans le système de positions publiques. Ils sont soumis à un régime légal précis, qui ne les place pas néanmoins "hors la loi", telles qu'elles sont appliquées les mêmes principes de droit qui régissent la position publique en général, tout en appréciant les droits et obéissant aux obligations applicables à tous les fonctionnaires publics.

L'auteur fait une analyse comparative de la situation des fonctionnaires parlementaires dans les États membres de l'UE, tout en soulignant les particularités ainsi que les principes communs: impartialité, neutralité, indépendance et de l'administration en ce qui concerne les groupes politiques, la transparence et l'uniformité des services.

Mots-clés: serviteur parlementaire civile, l'impartialité, l'indépendance, l'administration, la constitution.

Necesitatea modernizării funcției publice, criteriu important în evaluarea performanțelor țărilor membre ale Uniunii Europene, a condus la încercarea de a crea și consolida instituții democratice întemeiate pe principii ca eficacitate, onestitate, integritate, dinamism și aplecare către nevoile cetățeanului. Elaborarea unor statute ale funcționarilor publici parlamentari reprezintă o caracteristică a parlamentelor din statele membre ale Uniunii Europene. Pe lângă resursele materiale și bănești ale administrațiilor publice, în general, dar și ale administrației parlamentare, în special, de o importanță majoră sunt și resursele umane reprezentate de funcționarii publici¹, respectiv de funcționarii publici parlamentari. În general, dispozițiile referitoare la statutul funcționarului public parlamentar sunt cuprinse în

regulamentele camerelor parlamentare, astfel, regula în funcționarea administrațiilor parlamentare fiind ca birourile acestora să adopte reglementări specifice aplicabile personalului său. Cu toate acestea, o tehnică relativ frecventă este stabilirea la nivel de lege a statutului funcționarului public parlamentar, prin care sunt reglementate principiile și garanțiile fundamentale aplicabile acestora.

Statutul particular al funcționarilor publici parlamentari trebuie urmat de crearea cadrului necesar garantării aplicării acestuia, ținând cont de autonomia administrației parlamentare și de natura juridică a normelor care îl reglementează. Regulile fundamentale aplicabile funcției publice sunt stabilite fie în constituții, fie în reglementări specifice consacrate anumitor categorii de personal.²

În multe țări, prin constituție sunt stabilite principii generale de organizare a administrației publice aplicabile funcționarilor statului. Astfel,

* Cercetător IRDO

¹ A se vedea Diana Marilena Popescu Petrovszki, *Statutul Funcționarilor Publici din România și din Uniunea Europeană: Principii, Drepturi și Obligații*, IRDO, București, 2011, p. 8.

² A se vedea Cristian Ionescu, *Administrația Parlamentară, Aparatul administrativ al Parlamentului*, p. 29.

Constituția Portugaliei prevede în art.269 că în exercitarea funcțiilor lor, personalul autorităților publice, precum și alte categorii de personal ale statului sau ale altor instituții publice servesc exclusiv interesul public. În art.103, Constituția Spaniei prevede, ca un principiu general, că administrația publică servește interesul general cu obiectivitate, și că statutul funcționarilor publici va fi reglementat prin lege. Art.103 din Constituția Greciei prevede că funcționarii publici realizează voința statului, servesc poporul și datorează supunere Constituției și loialitate patriei. Constituția Germaniei prevede în art.33 alin.5 că dispozițiile serviciului public trebuie să fie reglementate potrivit principiilor tradiționale ale statutului de funcționar public.³ De regulă dispozițiile referitoare la statutul personalului sunt cuprinse în Regulamentele adoptate de Camere. Dispozițiile de acest fel constituie regula în funcționarea administrațiilor parlamentare din numeroase țări. Birourile Adunărilor Parlamentare sunt organele însărcinate să adopte normele specifice aplicabile personalului. Funcționarilor parlamentari li se aplică regimuri juridice distincte față de cele aplicabile experților sau funcționarilor guvernamentali sau autorităților administrative. Diferența dintre cele două categorii de reglementări juridice se limitează, însă, la aspecte de detaliu. Se cuvine subliniat că reglementări importante, cum ar fi încadrarea pe bază de concurs, răspunderea, condiții de pensionare, promovare în funcții, grade, sunt în bună măsură asemănătoare. Relația dintre colectivitatea care angajează și funcționar se concretizează într-un raport de drept public, traducându-se printr-un angajament sub forma unei numiri unilaterale și nu prin semnarea unui contract sinalagmatic. O altă caracteristică a unui drept special al funcției publice constă în faptul că, de regulă, un funcționar este o persoană numită într-o administrație, cu titlu permanent, adică pana la pensie, cu condiția unor precizări valabile pentru trei state. Astfel, în Olanda statutul funcționarilor publici permite nominalizarea acestora, fie cu titlu permanent, fie cu titlu temporar, iar în Irlanda și în Marea Britanie statutul funcționarilor cu titlu temporar,

³ A se vedea Diana Marilena Popescu Petrovski, *Statutul Funcționarilor Publici din România* ..op. cit., p. 8.

nu este același cu statutul funcționarilor numiți cu titlu permanent. Dreptul german adaugă un element important la definiția funcționarului. Astfel, prin Statutul funcționarilor publici se precizează că, această calitate nu poate fi acordată decât pentru exercitarea „prerogativelor de putere publică sau a prerogativelor, care pentru rațiuni ce țin de necesitatea asigurării bunei funcționări a Statului sau a vieții publice, nu pot fi încredințate exclusiv unor persoane de drept privat”.⁴ Din perspectiva integrării europene, există trei modele principale caracterizate printr-o extremă diversitate în structurile lor ierarhice și în maniera de organizare și operare, care stau la baza organizării administrației comunitare. Modelul englez, caracterizat printr-un model superior (secretarii permanenți) cu un înalt grad de pregătire, foarte bine retribuiți, dar cu o arie de acțiune restrânsă. Modelul francez, caracterizat tot printr-un nivel superior și un grad înalt de pregătire în domeniul administrației publice, dar și cu o prezență politică remarcabilă. Modelul german, caracterizat prin două nivele, funcționari politici cu un înalt statut, dar cu stabilitate mică, și funcționari civili de carieră, activând într-o poziție relativ minoră, dar stabilă. Modelul german este dominat de lege, rigiditate și planificare, modelul francez se remarcă prin rigiditatea structurilor și flexibilitatea birocrăției, iar modelul englez se caracterizează prin flexibilitatea amândurora.

Garantarea independenței și a carierei funcționarilor parlamentari. Autonomia funcționarilor parlamentari reprezintă un element esențial care asigură respectarea principiului autonomiei administrative a fiecărei adunări parlamentare față de puterea executivă și care garantează separația puterilor în stat.⁵ În virtutea autonomiei lor organizatorice și financiare, adunările legiuitoare își stabilesc ele însele necesarul de personal, specializările pe care trebuie să le dețină acesta, drepturile salariale și celelalte drepturi ce i se cuvin acestuia. Independența personalului parlamentar

⁴ Ibidem, p. 10.

⁵ A se vedea Constantin Sava, *Administrația Parlamentară*, Editura Axioma Print, București, 2007 p 87.

nu înseamnă, însă, că acesta va fi scutit de a dovedi formal, precum și în activitățile pe care le desfășoară, că deține un anumit nivel de competență profesională, că respectă un anumit nivel de integritate morală și că este pe deplin fidel instituției în care lucrează⁶. De asemenea, statutul de independență și specificul activității parlamentare, nu trebuie să-l reducă pe funcționarul parlamentar la un robot birocratic.

Cât privește recrutarea personalului parlamentar, regula de bază este concursul. Există puține parlamente în care angajarea funcționarilor publici parlamentari se face fără concurs. Lipsa concursului nu înseamnă, însă, că nu există nici o formă de evaluare profesională a candidaților pentru aceste funcții. În Bundestagul german, de pildă, evaluarea se face de către o comisie constituită din conducătorii unor compartimente de specialitate (directorul Serviciului de resurse umane, un reprezentant al salariaților parlamentari ș.a.), și constă într-un interviu cu persoana în cauză. În cele două Camere ale Parlamentului României angajarea directorilor generali se face după evaluarea dosarului personal al candidaților de către membrii Birourilor Permanente, propunerea fiind făcută de Secretarii Generali ai Camerelor respective. Cu acordul membrilor Biroului Permanent, Secretarul General numește în funcție candidații admiși. În privința procedurii de recrutare, se utilizează două modalități, și anume: recrutarea prin concurs și procedura de numire. Concursul se organizează de servicii specializate ale adunărilor. Un caz special îl constituie Parlamentul britanic, în care angajarea funcționarilor, adică a specialiștilor care urmează să lucreze în departamente cu profil legislativ, se face prin concurs organizat de un organism unic, căruia îi revine competența de a recruta personalul necesar tuturor autorităților administrației publice centrale. Procedura de numire se folosește, îndeosebi în privința secretarilor generali. În procedura de angajare prin concurs rolul principal revine factorilor administrativi din cadrul Camerelor, cu rare excepții în situația în

⁶ În unele parlamente, funcționarii parlamentari beneficiază de sporuri salariale pentru păstrarea secretului profesional, precum și pentru fidelitatea dovedită față de parlament - Constantin Sava, *Administrația Parlamentară* ..op. cit., pp. 87 – 90.

care comisia de concurs are în componența sa și unul sau doi parlamentari. În privința procedurii de numire, competența revine factorului politic. În general, autoritatea investită cu puterea de numire revine Președintelui Camerei. În Franța, puterea de numire revine Președintelui Adunării Naționale, respectiv al Senatului, pentru posturi cu profil legislativ și chestorilor pentru posturi administrative. În Franța și Marea Britanie a apărut necesitatea de a asigura funcționarul împotriva abuzurilor politice, de a-i garanta o anumită siguranță a muncii. Dezvoltarea ideilor democratice și a principiului liberului acces la funcția publică au dus la recrutarea funcționarilor mai degrabă după criteriul capacității și în mult mai mică măsură după criteriul politice. Accesul la funcția publică respectă peste tot două principii complementare, a căror importanță variază pentru fiecare țară, în funcție de evoluția istorică și de cultura juridică proprie fiecărei țări: principiul egalității și principiul meritului⁷. Principiul accesului egal la funcția publică își are originea în Europa, în respingerea privilegiilor, ca urmare a Revoluției franceze. Acest principiu se regăsește în toate constituțiile scrise ale statelor membre ale Uniunii Europene, cu excepția Danemarcei și a Irlandei, țări în care acest principiu este consacrat în lege.

Toate legislațiile naționale consacră și principiul recrutării prin concurs, precum și o serie de condiții prealabile înscrierii. Aplicarea principiilor egalității și meritului conduce la stabilirea de reguli mai mult sau mai puțin stricte, destinate să garanteze candidații și administrația contra arbitrarului sau erorilor de apreciere ale șefului de serviciu.⁸ În timp ce în Marea Britanie accesul funcționarilor la puterea politică este limitat pentru anumite categorii de agenți, în Germania sau Franța, lucrurile stau cu totul altfel: spre exemplu, în Germania, la nivelul Statului și al Landurilor, numirea și promovarea funcționarilor rămâne o prerogativă a fiecărui ministru, potrivit principiului autonomiei ministeriale. La nivel local, șeful administrației, în calitate de funcționar ales, numește și decide avansările funcționarilor de carieră. În Danemarca nu există forme de

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

specializare universitară în domeniul administrației publice, fiind vorba, de regulă, de absolvenți ai unor facultăți de drept, dar și de economiști sau specialiști în științe sociale, pregătirea profesională a celor din administrația publică fiind coordonată de organisme interministeriale. Analiza comparativă a sistemelor de recrutare pentru diverse funcții publice dezvăluie o serie succesivă de operațiuni care nu sunt nici efectuate și nici nu se regroupează de aceeași manieră, precum: publicarea posturilor vacante, examinarea candidaturilor, alegerea dintre candidați a acelor care par cei mai apropiați de posturile care urmează a fi ocupate, recrutarea și în sfârșit, numirea.

Condițiile de acces la funcția publică. În toate țările Uniunii se întâlnesc condiții de acces la funcția publică, destinate să garanteze calificarea profesională a viitorilor funcționari și să limiteze arbitrarul selecției. În cadrul funcției publice europene se întâlnesc două categorii de condiții: Din perspectiva dreptului comparat, se face distincție între condițiile obiective și condițiile subiective de acces la funcția publică.

Condițiile obiective sunt acele condiții a căror natură nu trebuie lăsată la libera apreciere a autorității însărcinate să verifice dacă candidatul le respectă. În ceea ce privește condițiile subiective, este vorba de condițiile a căror interpretare lasă o largă libertate de apreciere autorităților care sunt însărcinate cu verificarea lor, în funcție de natura funcțiilor ce urmează să fie îndeplinite și de calitățile particulare ale fiecărui candidat.⁹ În toate cazurile însă, există începând cu condițiile general valabile pentru ansamblul funcției publice, condiții speciale pentru anumite categorii de funcționari. Modalitățile de verificare a îndeplinirii acestor condiții variază mult de la o țară la alta, atât în ceea ce privește autoritățile cu atribuții în acest domeniu, cât și în ceea ce privește forma și momentul la care se realizează. În Danemarca, în Germania și în Olanda, unde recrutarea este realizată în întregime de către administrație, aceasta este cea care procedează la verificare. În Danemarca,

⁹ A se vedea Alexandru Țiclea, Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Vlad Barbu, *Dreptul public al muncii*, Editura Wolters Kluwer, București, 2010, p. 482.

sistemul este mai centrat pe angajații contractuali decât pe funcționarii de carieră. În Franța, în Spania, în Italia și în Portugalia, autoritatea care realizează selecția este diferită de autoritatea care pronunță numirea și, cu toate acestea, cea din urmă este cea care verifică îndeplinirea condițiilor. În Irlanda și în Regatul Unit, acest rol revine Comisiei funcției publice. Operațiunile de recrutare în Belgia sunt asigurate de Secretariatul permanent de recrutare al personalului de Stat. Formele de verificare a condițiilor obiective sunt mai puțin diversificate, fiind vorba în principiu despre prezentarea certificatelor de naștere, de finalizare a studiilor sau de diplome etc., iar aptitudinile psihice sunt verificate prin prezentarea unui certificat medical. În toate statele Uniunii Europene, loialitatea față de instituții este considerată ca una din principalele îndatoriri ale funcționarilor, în ciuda diferențelor semnificative de formulare; semnificația sa variază de la o țară la alta. Sub aspectul modalităților de selectare și de recrutare, toate țările cunosc un minim de formalități care permit delimitarea funcției publice de sectorul privat, dar acest grad de formalism este diferit de la un stat la altul, putând fi identificate patru modele distincte.

Un prim model conform căruia este necesar un minim comun de formalități, ce presupune obligația de publicare a posturilor vacante, se regăsește în state precum Olanda și Danemarca. În Olanda, recrutarea se bazează pe principiul nediscriminării cu două particularități: obligația de a recruta 2% persoane cu handicap și obligația de a alege o femeie atunci când șeful de serviciu trebuie să aleagă între doi candidați de sex opus, dar dispunând de aceeași competență. Recrutarea nu este posibilă decât pe baza unei descrieri a funcției care precizează condițiile de pregătire, de experiență și personalitatea cerută candidaților. Selecția va fi precedată de o preselecție pe baza unui dosar; interviurile cu candidații, referințele și informațiile sunt adeseori completate cu teste psihologice. Un al doilea model este cel german caracterizat prin selecția în etape și recrutarea liberă. În pofida numeroaselor tentative de reformă, sistemul de selectare german a menținut în practica monopolul juriștilor la

funcțiile publice de conducere. Pentru a răspunde nevoilor de specialiști în domenii, Statul a prevăzut posibilitatea de a recruta și alți candidați pentru anumite funcții determinate, dar nu pentru a face carieră. Modelul britanic se caracterizează prin recrutarea printr-o comisie independentă. Potrivit acestuia, recrutarea funcționarilor trebuie încredințată unui mic grup de personalități independente, care nu sunt supuse presiunilor electorilor prin intermediul deputaților pe care îi reprezintă. Este vorba de o comisie (Civil service commission) formată din trei comisari numiți de guvern, care au drept sarcină selecționarea și recrutarea funcționarilor de care ministerele au nevoie, punând în concurență toți candidații: sistemul concursului deschis (open competition). Concursul de nivel superior în sistemul britanic încearcă să înlăture orice exercițiu academic sau bazat pe memorie și presupune trei etape: prima constă în teste de calificare, a doua constă în lucrări în vederea admiterii, iar a treia îi implică pe toți cei declarați admiși ce vor trece prin fața unui juriu, care în urma unui interviu de 35 de minute își va formula o opinie definitivă. Modelul francez se caracterizează prin organizarea de concursuri și prin existența unor școli de formare profesională ce răspund preocupării de profesionalism. Este vorba de recrutarea cursanților unei școli specializate, în care se pregătesc viitorii funcționari, numiți într-un anumit corp la finalizarea pregătirii și dispunând de posibilitatea de a-și alege locurile de activitate în funcție de ordinea rezultatelor obținute la sfârșitul școlarității. Concursul presupune: un număr de locuri precis determinat; un juriu independent față de candidați, de puterea politică și de șefii serviciilor care dispun de posturi vacante; un clasament al candidaților declarați admiși, în ordinea rezultatelor obținute; obligația pentru autoritate de a respecta clasamentul.¹⁰

Sistemul de recrutare a funcționarilor prin concurs se întâlnește în majoritatea statelor Uniunii Europene, precum: Belgia, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Marea Britanie, România etc. Procedul concursului este prezentat ca o exigență a

¹⁰ A se vedea Alexandru Țiclea, *Competența soluționării litigiilor de muncă în cazul funcționarilor publici*, Revista Română de Dreptul Muncii nr.1/2006, p. 20.

democrației și ca o garanție a neutralității administrației publice față de cetățeni. În Germania există școli tradiționale de formare continua pentru administrație, la nivel statal: Academia federală de administrație publică, Academia federală de finanțe, Academia de gestiune a serviciului federal al poștelor și telecomunicațiilor și Academia federală de administrație și tehnologie militară. Mai recent, în majoritatea statelor europene au fost puse în aplicare programe de formare speciale în sfera de probleme ale Uniunii Europene, la nivel interministerial sau în cadrul fiecărui minister.

Drepturile și obligațiile funcționarilor publici. Regulamentele interioare ale Camerelor prevăd obligațiile și drepturile funcționarilor parlamentari. Un prim drept ce reiese din reglementarea legală a statutului funcționarilor publici este respectarea dispozițiilor statutare care le sunt aplicabile acestora. Printre drepturile cu caracter personal recunoscute funcționarilor publici parlamentari se numără și dreptul la ocrotirea sănătății și integrității fizice, precum și dreptul la un tratament corect la locul de muncă, cu respectarea demnității sale. Instituția publică are obligația să asigure funcționarului condiții de muncă și igienă prin care să îi fie ocrotită sănătatea, integritatea fizică și psihică a acestuia. De asemenea funcționarilor le este recunoscut dreptul la salariu, la asociere sindicală, la grevă, dar și dreptul de a se organiza în asociații profesionale sau în alte asociații care au ca scop reprezentarea intereselor proprii, perfecționarea pregătirii profesionale, precum și protejarea statutului lor. Aceste drepturi sunt drepturi fundamentale, considerate ca făcând parte din categoria libertăților de opinie, fiind văzute ca reprezentând și o garanție profesională. Conform statutului său, funcționarul public parlamentar se bucură de stabilitate, de egalitate de șanse și de tratament la numirea și promovarea în funcție, precum și la accesul la formele de pregătire profesională. Strâns legat de profesia funcționarului public parlamentar este și dreptul la cariera, drept reglementat prin normele juridice care se referă la continuitatea în funcțiile pe care aceștia le îndeplinesc, constituind un punct de plecare pentru

stabilitatea în funcție a acestora.¹¹

Dreptul la carieră este cel mai motivant dintre drepturile sale, fiind și un instrument de fidelizare față de administrație și un mijloc de asigurare a independenței față de factorul politic. Cu ajutorul acestuia se realizează și scopul legii, acela de a asigura un serviciu public stabil, profesionist, eficient și imparțial, fiind și un instrument de realizare a principiilor statutare și un mijloc managerial de profesionalizare a corpului funcționarilor prin specializare și dezvoltare, ceea ce poate conduce și la costuri mai mici pentru recrutare și instruire. Este un drept complex care completează noțiunea de stabilitate și evoluție pe scară ierarhică a funcționarului.¹²

În ceea ce privește obligațiile funcționarului public parlamentar printre acestea se numără cele legate de îndeplinirea cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu prevederile legale a sarcinilor de serviciu, precum și aceea de a respecta normele de conduită profesională prevăzute de lege. Ceea ce atrage atenția este faptul că prin statut funcționarul public parlamentar are atât dreptul cât și obligația de a-și perfecționa pregătirea profesională și de a urma cursurile de perfecționare organizate în acest scop. O altă obligație specifică este cea legată de disponibilitate, obligație ce derivă din regimul ședințelor și al sesiunilor parlamentare, care se desfășoară pe perioade și durate care nu sunt întotdeauna compatibile cu cele ale duratei zilei, săptămânii de muncă sau repausului săptămânal, prevăzute de dispozițiile legale. Cumulul de funcții sau activități a fost avut în vedere la redactarea statutului, mai ales în considerarea atribuțiilor și responsabilităților pe care le implică funcția publică. Acesta prevede incompatibilitatea calității de funcționar public parlamentar cu orice altă funcție publică, în considerarea competențelor, atribuțiilor și responsabilităților acestora, ”cu excepția funcțiilor și activităților didactice din învățământul superior, cercetare științifică și creație literar-artistică, precum și cu excepția

¹¹ A se vedea Alexandru Țiclea, Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Vlad Barbu, *Dreptul public al munci...* op. cit., p. 482.

¹² Legea 7/2006, privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată în M. Of., I, nr. 345 din 2009, cu modificările ulterioare.

funcțiilor exercitate în domeniul de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public parlamentar.¹³ Deși uneori contestat, acest cumul de funcții trebuie legat și de preocuparea legiuitorului de a asigura funcționarului o independență față de alte interese publice sau private, decât cele care reies din exercitarea funcției principale dar și de interesul general pe care funcționarul trebuie să-l manifeste față de funcția sa, consacrand întreaga sa activitate îndeplinirii atribuțiilor ce derivă din exercitarea acesteia. Cu toate că în exercitarea atribuțiilor ce le revin, funcționarilor publici parlamentari li se cere să nu favorizeze vreun partid politic și să nu participe la activități politice în timpul programului de lucru, aceste prevederi sunt exceptate pentru cei care își desfășoară activitatea la Cancelaria Președintelui, la cabinetele membrilor Biroului Permanent, la cabinetele liderilor grupurilor parlamentare și la grupurile parlamentare. Aceste reglementări trebuie văzute ca făcând parte din specificul activității funcționarilor publici parlamentari, de unde și necesitatea reglementării distincte a statutului acestora față de cel al funcționarilor publici. Funcționarul are obligația de a-și îndeplini în mod corect îndatoririle de serviciu. Această regulă atrage consecințe diferite, în funcție de serviciul public care este realizat, dar anumite reguli sunt comune tuturor serviciilor. Aceste obligații de a-și exercita corect atribuțiile de serviciu pot antrena consecințe în afara serviciului. Lipsa de respect față de aceste obligații poate antrena sancțiuni disciplinare.¹⁴

În ansamblul lor, drepturile și obligațiile constituie suportul legal al autorității și prestigiul funcționarului public, fiind asigurate și garantate de stat prin mijloace juridice, de natură materială, civilă, administrativă și chiar penală.¹⁵ Drepturile și obligațiile funcționarilor

¹³ Art. 42 pct. 1, capitolul IV, Dispoziții finale din Legea nr. 284 din 2010, Legea cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, M. Of., I, nr. 877 din 2010.

¹⁴ Legea 7/2006, privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată în Monitorul M. Of., I, nr. 345/2009, cu modificările ulterioare.

¹⁵ Legea 7/2004, privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată în M. Of., I, nr. 525/2007.

publici pot fi împărțite în două categorii: drepturi și obligații cu caracter general, care revin tuturor funcționarilor publici și drepturi și obligații speciale, care revin doar unor categorii de funcționari publici. O alta delimitare se poate face între drepturi și obligații care privesc situația personală a funcționarului (remunerare, concediu, protecție socială), pe deoparte, și drepturi și îndatoriri specifice funcției publice deținute indiferent de titular, pe de altă parte.¹⁶ Stabilitatea în funcție este adesea percepută ca o caracteristică esențială a funcției publice.¹⁷ În toate țările Uniunii Europene, statutul funcționarilor prevede dreptul acestora la încadrarea într-o funcție echivalentă și acordarea unei indemnizații compensatorii pe perioada în care aceștia au fost privați de slujbă, din motive neimputabile. În ceea ce privește participarea funcționarilor la viața politică, aceștia sunt supuși, de regulă, unei obligații de loialitate față de națiune și de instituțiile sale.¹⁸ În Marea Britanie, organizarea și derularea carierei aparțin funcției publice. În centrul regimului juridic aplicabil funcționarilor se află principiul neutralității, existând o separare netă între funcțiile administrative, încredințate funcționarilor, și cele politice, rezervate persoanelor aparținând unui partid. Funcționarii britanici pot să aparțină unui partid, dar acest drept trebuie exercitat cu discreție. În Germania, funcționarii pot participa la activități politice care nu sunt contrare "ordinii fundamentale democratice și liberale" și pot candida la alegeri, fără a demisiona. Dacă urmează să exercite un mandat electiv, funcționarii își regăsesc vechea funcție administrativă, după expirarea mandatului.¹⁹ La rândul său, agentul public german are dreptul de a aparține unui

¹⁶ Legea 161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of., I, nr. 279/2003, cu modificările ulterioare.

¹⁷ Legea 7/2006, privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată în M. Of., I, nr. 345/2009, cu modificările ulterioare.

¹⁸ Legea 161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of., I, nr. 279/2003, cu modificările ulterioare.

¹⁹ A se vedea Constantin Sava, *Administrația Parlamentară* ...op. cit., pp. 87, 90.

partid politic și de a exercita o funcție publică, supunându-se obligației de rezervă. Aceasta obligație de rezervă se regăsește în toate țările Uniunii, distinctă de obligația de loialitate și cea privind discreția profesională, care impune funcționarilor o anumită reținere în exprimarea opiniilor, variabilă în funcție de moment și de responsabilitățile specifice funcționarului în cauză. În Belgia, funcționarii superiori acordă anumitor factori o importanță specială în ceea ce privește promovarea, evocând în acest sens: apartenența la un cabinet ministerial, existența unor legături cu partidele politice, existența unei diplome universitare, existența unor relații cu organismele sindicale. Funcționarii belgieni pot să adere la un partid politic și să participe la organismele de conducere.²⁰ Referitor la cariera funcționarului public parlamentar trebuie subliniat că există o diversitate de situații, în funcție de tradițiile fiecărei țări. Există parlamente în care persoana încadrată într-un anumit compartiment nu se poate transfera într-o altă direcție. În alte țări, cum este Franța, de pildă, un funcționar parlamentar are posibilitatea să se transfere de la un departament la altul. În parlamentul englez, transferul de la un compartiment la altul constituie o excepție, întrucât regula generală este desfășurarea activității în compartimentul sau serviciul în care s-a făcut inițial încadrarea. Profesii cum este cea de stenograf sau de șofer, curier, etc. nu pun probleme de transfer. În Parlamentul spaniol posturile vacante pot fi ocupate de persoane angajate ca funcționari parlamentari, în funcție de vechimea pe care o au aceștia, dacă ocuparea unui astfel de post nu presupune o promovare.²¹

Promovarea în funcție se face pe trepte sau grade ierarhice, sau după criteriul vechimii într-un anumit post. Funcționarii parlamentari se bucură de stabilitate în funcția pe care o dețin. Încetarea funcției poate interveni prin demisie, transfer într-o agenție guvernamentală sau demitere, ori prin revocarea numirii. Funcția publică parlamentară încetează, de asemenea, prin pensionare. Doctrina occidentală susține că exercițiul dreptului la opinie al funcționarilor publici ar trebui circumstanțiat, după cum

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

funcționarul se afla în timpul serviciului sau în afara orelor de serviciu. În orice caz, important este că exercitarea acestui drept să nu influențeze obiectivitatea și imparțialitatea funcționarului public în raport cu publicul și cu modalitatea de rezolvare a lucrărilor pe care le efectuează în exercitarea funcției. În Franța, funcționarilor le este recunoscută libertatea la opinie, care este absolută, în sensul că funcționarii nu pot fi recrutați, apreciați sau demși în funcție de opiniile lor. Dar libertatea de opinie nu poate fi confundată cu libertatea de exprimare a opiniilor. Această din urmă libertate este limitată, deoarece formele sale de exprimare pot avea conotații politice. Funcționarii dispun de libertatea de conștiință și de opinie, în aceleași condiții ca și ceilalți cetățeni, sub rezerva de a nu aduce atingere autorității de stat și superiorilor ierarhici și de a nu face discriminare între utilizatorii serviciilor publice. În ceea ce privește dreptul la grevă în cazul funcționarilor publici, există variații de la țară la țară. Înaintea celui de-al doilea război mondial, principiul cel mai răspândit era interdicția dreptului la grevă în serviciile publice. În doctrina franceză, greva este privită ca o încetare a activității, având un caracter colectiv și concertat și un scop profesional. În Olanda, dreptul la grevă nu este recunoscut, dar nu este formal interzis decât înalților funcționari și personalului căilor ferate. În prezent, greva rămâne interzisă funcționarilor publici, în sens strict, în Danemarca și Germania. În Grecia, în Spania, în Franța, în Italia și în Luxemburg, dreptul la grevă este recunoscut funcționarilor, chiar dacă anumite corpuri (precum polițiștii) sau funcții, sunt excluse de la exercitarea acestui drept. În toate statele democratice, se așteaptă de la funcționarul public, pe lângă o solidă competență profesională, neutralitate, loialitate, imparțialitate, simț al datoriei și grija față de interesul general. Profesionalismul se manifestă pe multiple planuri, și anume, în relațiile de serviciu, cu colegii din compartiment și din instituție, față de superiorii și subordonații ierarhici, dar și în exteriorul acesteia, cu persoanele juridice cu care instituția intră în contact. Cea mai importantă îndatorire este aceea de a servi interesului public, aspect care presupune o serie întreagă de obligații ce

constau în necesitatea de a asigura supunerea funcționarului în raport cu dispozițiile constituționale, loialitatea sa în raport cu puterea politică, supunerea sa față de superiorii ierarhici. Obligația de fidelitate față de persoana morală din structura căreia face parte este considerată obligația fundamentală a funcționarului public german. Aceasta înseamnă că funcționarul public nu poate lăsa să treacă interesele unui partid politic sau ale unui grup determinat înaintea celor ale poporului în ansamblul său, deci înaintea intereselor publice. Un al doilea ansamblu de reguli vizează garantarea independenței funcționarilor, pe de-o parte, în raport cu presiunile partizane, iar, pe de alta parte, în raport cu interesele private: neutralitate, imparțialitate, integritate.²² Printre obligațiile funcționarului public parlamentar se numără și raporturile acestuia cu publicul, fiind vorba despre discreția profesională, care trebuie conciliată cu reguli privind transparența administrativă, în vigoare în cea mai mare parte a statelor Uniunii. Există și unele obligații cu caracter moral: conduita decentă (în Danemarca), sensul eticii și justiției (în Portugalia). În Belgia, obligația de a avea o "conduită ireproșabilă a fost înlocuită cu necesitatea de a adopta o "conduită corespunzătoare exigentelor funcției".²³ În general, în Belgia se acordă o semnificație deosebită comportamentului general al funcționarului public, prima lui obligație fiind ca, în serviciu sau în viața privată, să evite comiterea unor fapte care ar putea afecta încrederea publicului, onoarea și demnitatea funcției. În toate statele, respectarea obligațiilor de către funcționarii publici este asigurată prin existența sancțiunilor disciplinare, cum ar fi: votul de blam, avertismentul, retrogradarea, diminuarea remunerației, revocarea din funcție.²⁴ În ceea ce privește răspunderea funcționarilor publici, statele europene combină aplicarea, a patru forme de răspundere a funcționarilor: penală, civilă, financiară dar, mai ales, disciplinară. Peste tot există un sistem de

²² Alexandru Țiclea, *Competența soluționării litigiilor...* op. cit., pp. 20, 25.

²³ A se vedea Diana Marilena Popescu Petrovszki, *Statutul Funcționarilor Publici din România...* op. cit., p.15.

²⁴ Ibidem.

sanțiuni disciplinare aplicabile în cazul abaterilor săvârșite de funcționari, cea mai gravă fiind eliberarea din funcție. Regimul juridic al răspunderii disciplinare a funcționarilor publici se află într-o relație de determinare, cu garantarea principiului stabilității funcționarilor publici și a dreptului la carieră a acestora. O veritabilă garantare a stabilității funcționarului presupune crearea cadrului legal, prin intermediul căruia funcționarul public să fie apărut, în egală măsură, de excesele puterii politice și de cele exercitate de puterea ierarhică, de șeful ierarhic sau, după caz, de conducătorul instituției publice respective.²⁵ Dreptul disciplinar este un drept autonom. Sancțiunile disciplinare sunt independente de sancțiunile penale. Sancțiunea disciplinară constituie în principiu o sancțiune administrativă luată de o autoritate administrativă. În toate statele Uniunii Europene, sistemul disciplinar presupune respectarea a două principii fundamentale: dreptul la apărare, funcționarul trebuind să fie informat și, dacă dorește, să fie asistat de un avocat și posibilitatea unui recurs în fața unui tribunal independent și imparțial. Pentru a se realiza un asemenea obiectiv, regimul răspunderii disciplinare a funcționarului public prezintă anumite particularități, care presupun, în primul rând, implicarea unui organ colegial în derularea procedurii de tragere la răspundere a funcționarului public.

În unele state ale Uniunii, există prevederi constituționale ce consacră răspunderea funcționarilor. De exemplu, potrivit Constituției Germaniei, încălcarea obligațiilor rezultate din raportul de funcție, atrage răspunderea statului sau autorităților din care funcționarul face parte. Acțiunea în justiție se înaintează pentru o faptă intenționată sau neglijentă gravă și nu exclude o acțiune în daune-interese. Statutul juridic al funcționarului este stabilit în mod general și impersonal prin legi și regulamente. Situația juridică a funcționarului poate fi modificată unilateral, dar funcționarul poate formula recurs pentru exces de putere împotriva deciziilor administrației care încalcă legile și regulamentele privind situația sa. Dreptul funcției publice prevede peste tot posibilitatea

²⁵ A se vedea Alexandru Țiclea, Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Vlad Barbu – *Dreptul public al muncii...* op. cit., pp.482, 485.

demiterii din funcție pentru insuficiență profesională. Asemenea eliberări din funcție pot avea loc în practică, datorită unor deficiențe fizice sau intelectuale, după cum arată jurisprudența din țările în care contenciosul funcției publice este mai dezvoltat.

Codificarea normelor de comportament ar constitui un sistem mai simplu și mai transparent prin care valorile și principiile etice ca independența, nediscriminarea și practicile anticorupție ar constitui fundamentul acestuia. Astfel se dorește stabilizarea și întărirea sistemului de valori prin abordarea cât mai transparentă, mai flexibilă, mai orientată către interesul public al regulilor ce statuează valorile tradiționale ale loialității și confidențialității. O tendință de remarcă este cea cu privire la necesitatea și utilitatea unui cod de conduită unificat pentru funcționarii publici parlamentari ai adunărilor legislative, la nivel european, cum este Codul de conduită al funcționarilor europeni. Acesta a fost elaborat pe baza principiilor fundamentale enunțate în tratatele Uniunii Europene și cuprinde un set de standarde etice și comune pentru toți oficialii și funcționarii instituțiilor europene. Principiile cuprinse în cod se aplică uniform și sunt respectate în toate contactele cu cetățenii.

În România, importante modificări ale statutului funcționarilor publici au fost aduse prin Legea 161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, care a stabilit printre categoriile de funcții publice ce pot beneficia de statute speciale și categoria funcționarilor publici care își desfășoară activitatea în cadrul structurilor de specialitate ale Parlamentului și astfel s-a creat cadrul pentru apariția Legii 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar. Aceasta a fost menită să asigure promovarea standardelor europene în domeniul administrației parlamentare și să valorifice, în concordanță cu specificul, complexitatea și intensitatea activității serviciilor Parlamentului, principiile care stau la baza reglementării generale ale statutului funcționarului public.

Legea a creat cadrul legal necesar formării unui funcționar public parlamentar de carieră, neutru din punct de vedere politic, capabil să-și îndeplinească eficient și cu promptitudine atribuțiile care îi revin și cu o temeinică pregătire profesională, toate concentrându-se pe realizarea unui serviciu public de calitate și corespunzător exigențelor parlamentului și parlamentarilor.

Statutul funcționarilor publici parlamentari a adaptat specificului activității serviciilor Parlamentului, reglementările care stabilesc statutul juridic propriu anumitor categorii de funcționari publici din România și cele prevăzute în dispozițiile legii cadru în domeniu. Acesta prevede modul de selecționare, de numire și formare a personalului, de promovare precum și drepturile, obligațiile și răspunderea funcționarilor publici parlamentari. Prin întreaga sa activitate funcționarul public parlamentar este obligat să-și îndeplinească cu profesionalism și imparțialitate atribuțiile sale și să se abțină de la săvârșirea oricăror fapte care ar putea aduce prejudicii Parlamentului. De asemenea, este reglementat și regimul sancționator aplicabil funcționarilor publici parlamentari, în cazul în care aceștia încalcă obligațiile de serviciu și ca urmare atrage răspunderea contravențională, civilă, penală sau disciplinară, după caz. Totuși, reglementarea incompletă a unei răspunderi administrative propriu-zise ne poate conduce la concluzia că aceștia nu au o atare răspundere, de aici derivă și necesitatea modificării statutului, în sensul completării formelor de răspundere a funcționarului public parlamentar cu cea a răspunderii administrative.

Specific statutului funcționarilor publici parlamentari este și prevederea în sarcina birourilor permanente a posibilității de a stabili norme de aplicare în cazuri cum ar fi organizarea și desfășurarea concursurilor pentru promovarea într-o funcție publică parlamentară superioară, a planurilor anuale de formare și perfecționare a pregătirii profesionale sau a normelor pentru numirea în funcții publice de conducere, a criteriilor și metodologiei de evaluare a activității profesionale, de stabilire a concediului de odihnă, precum și atribuțiile și competența comisiei de disciplină.

De remarcat sunt eforturile făcute în ultimii

ani pentru codificarea normelor deontologice ale funcționarilor publici, norme ce ar fi necesare a se reglementa și pentru funcționarii publici parlamentari. Având în vedere că relația dintre funcționarii parlamentari și Adunare este o relație ce se întemeiază pe încredere, în eventualitatea apariției unui conflict de interese între aceștia, soluționarea acestuia se va face pe baza unui sistem de norme care au o fundamentare etică, exprimată printr-un cod de conduită a funcționarului public parlamentar. Spre deosebire de codurile disciplinare care constau în obligații și interdicții pentru destinatarii lor, codurile de conduită conțin principii de comportament și recomandări, ele operează la nivelul eticii și probității și nu doar al onestității destinatarilor. Acestea reprezintă un element al evoluției continue a raportului între autorități și opinia publică, precum și o evoluție a practicii parlamentare în relația dintre funcționarul public și funcția publică. Codul de conduită are ca scop întărirea încrederii publice în imparțialitatea, independența și integritatea personalului care face parte din administrația parlamentară. Pe de altă parte, ar putea constitui un argument pentru reasigurarea parlamentarilor asupra sistemului de valori care cârmuiește comportamentul personalului care lucrează pentru ei sau alături de ei. Codificarea normelor de comportament ar constitui un sistem mai simplu și mai transparent prin care valorile și principiile etice ca independența, nediscriminarea și practicile anticorupție ar constitui fundamentul acestuia. Astfel se dorește stabilizarea și întărirea sistemului de valori prin abordarea cât mai transparentă, mai flexibilă, mai orientată către interesul public al regulilor ce statuează valorile tradiționale ale loialității și confidențialității. O tendință de remarcat este cea cu privire la necesitatea și utilitatea unui cod de conduită unificat pentru funcționarii publici parlamentari ai adunărilor legislative, la nivel european, cum este Codul de conduită al funcționarilor europeni. Aceste reguli comune constituie un punct de referință pentru recomandările în domeniu, însă nu trebuie să se limiteze în a fi prea generale și nici prea restrictive pentru a limita astfel autonomia de care se bucură fiecare adunare parlamentară în parte.

Concluzii

Ca orice altă instituție publică, Parlamentul are nevoie de o anumită structură administrativă și de un personal specializat, precum și de resurse financiare, necesare organizării și funcționării sale ca organism de reprezentare națională. Constituțiile statelor europene cuprind fie dispoziții cu caracter general, de principiu, fie prevederi concrete referitoare la organizarea administrativă a forurilor legiuitoare. Regula generală privind organizarea și funcționarea adunărilor legislative constă în deplina lor autonomie, care decurge din principiul separației celor trei puteri în stat.

În ceea ce privește funcția publică parlamentară aceasta este incompatibilă cu funcții sau activități similare în administrația guvernamentală. De regulă, se exclude chiar cumulul unor funcții similare sau diferite în aparatul administrativ al Camerelor legislative ale unui parlament bicameral. Nu avem în vedere exemplul spaniol, unde serviciile de specialitate ale celor două Camere sunt comune și deservesc fără distincție atât deputații, cât și senatorii. Nu sunt cunoscute cazuri în care funcționarii parlamentari să fie detașați temporar în servicii ale administrației guvernamentale. Aceasta nu împiedică constituirea unor comisii tehnice, de specialiști provenind din cadrul aparatului parlamentar și al celui guvernamental, care să pregătească în

comun diverse materiale, inclusiv proiecte de acte normative. Regulamentele parlamentare nu interzic o astfel de colaborare.

Stabilitatea nu împiedică mobilitatea. În privința statutului funcției publice europene, mobilitatea, experiența profesională diversă, adaptabilitatea la funcții publice conexe, capătă o importanță din ce în ce mai mare. Carierele de succes în domeniul administrației publice depind în măsură considerabilă de experiența acumulată în cât mai multe sectoare, cât și de pregătirea profesională interdisciplinară. Administrațiile parlamentare trebuie să fie deschise mobilității cadrelor, permițând ca pentru perioade scurte de 6 -12 luni, experți parlamentari să poată lucra printr-un raport juridic de detașare într-un birou parlamentar, sau la cabinetul unui ministru, ori în servicii cu profil apropiat în aparatul guvernamental. Legislația românească permite detașarea, care este astfel aplicabilă și pentru administrația parlamentară. Încetarea definitivă a funcției parlamentare se produce datorită unor cauze diferite. Acestea pot fi: împlinirea termenului pentru care s-a făcut angajarea; împlinirea vârstei de pensionare, încetarea unilaterală din inițiativa funcționarului parlamentar, aplicarea sancțiunii disciplinare a desfacerii contractului de muncă. În privința pensionării, vârsta de pensionare și, în general, regimul pensionării pot fi diferite de cele prevăzute pentru posturile din administrația guvernamentală.