

IRINA ALEXE

Înaltii funcționari publici

Prezenta lucrare a fost redactată în baza legislației și doctrinei de specialitate existente până la data de 3 aprilie 2014.

IRINA ALEXE

Înalții funcționari publici

Universul Juridic
București
-2014-

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2014, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul
scris al **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU
VA FI COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE
SEMNĂTURA ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI,
APLICATE PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ALEXE, IRINA

Înălții funcționari publici / Irina Alexe. - București :
Universul Juridic, 2014

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-374-8

35.08

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**

DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro



Introducere

Înaltul funcționar public este o noțiune de dată relativ recentă atât în dreptul românesc, cât și în dreptul altor state. Această categorie de agenți¹ ai statului a fost creată în secolul al XX-lea, în condițiile dezvoltării așa-numitului **regim al legalității**, care a înlocuit treptat, ulterior Revoluției franceze din 1789, **regimul absolutist**. Expresia statului de drept², în sensul modern, se regăsește, astfel cum se cunoaște, mai ales în aceea că drepturile esențiale ale persoanelor sunt respectate, garantate și exercitate într-o manieră mult mai amplă decât au fost vreodată, considerându-se că sintagma „*religia drepturilor omului*”, apărută în secolul al XX-lea, reflectă pe deplin ideea amintită. Însă e mai mult decât atât, deoarece crearea sau menținerea unui stat care să acționeze în mod constant în interesul indivizilor, indiferent de tipologia persoanelor care

¹ Utilizăm această noțiune, agent al statului, în acel sens atribuit în mod tradițional în literatura de drept administrativ român, sens potrivit căruia: „agenți sunt acei care colaborează cu guvernării pentru a asigura regulata funcționare a serviciilor publice astfel cum au fost organizate și îndrumate de guvernări” – P. Negulescu, *Tratat de Drept Administrativ*, vol. I, cartea I-a, Edițiunea a III-a cu numeroase adăugiri și modificări, București, „Tipografiile Române Unite”, p. 512.

² Referindu-se la statul de drept și la principiile care îl guvernează, profesorul Gheorghe Alexianu arăta că „Un stat de drept nu se poate concepe decât dacă la baza sa există următoarele principii: a) *Regimul constituțional*, adică stabilitatea pentru o lungă perioadă de vreme a ideilor fundamentale care se desprind din felul de viață al unei societăți, în limitele cărora puterea legiuitoare să-și poată îndeplini misiunea ei... Regimul constituțional trebuie să fie garantat juridicește de așa natură încât să se stabilească o supremație a Constituției asupra legii ordinare... b) *Legea*, care vine să stabilească ordinea de drept, obligatorie, ... nu poate fi retroactivă... trebuie să fie stabilită dinainte, s-o cunoască toată lumea și s-o poată respecta. A veni cu o lege care să anuleze acte petrecute în trecut, sub imperiul altei legi, desființând situații și drepturi câștigate, înseamnă a nega principiul însuși al Statului de drept și a ne întoarce din nou la Statul arbitrar... c) *Justiția* trebuie să garanteze *respectarea regulii de drept din partea Statului*. Ea va judeca pe Stat, când s-ar abate de la regula de drept stabilită de organele sale după aceleași principii și în aceleași condiții ca și pe particulari. Statul va fi judecat într-un întreg punct de vedere: 1. *Pentru actele administrative ilegale* pe care le-ar face puterea executivă, în exercițiul atribuțiilor sale ... *Contenciosul administrativ*...; 2. *Pentru actele ilegale pe care le-ar face puterea legiuitoare* ... *Contenciosul constituțional*...;” 3. *Pentru actele pe care Statul le face ca orice simplu particular în administrarea patrimoniului său, va fi judecat de instanțele obișnuite de judecată...*” – Ghe. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, vol. I, Ed. Casei Școalelor, București, 1930, p. 142-144.

ocupă funcții în acest stat de-a lungul vremii, necesită o construcție etatică complexă, bazată pe un sistem de „*frâne și contragreutăți*” corespunzătoare realităților constituționale și specificului fiecărui stat.

Dacă la un nivel strategic, **principiul separației puterilor în stat**¹ constituie **mecanismul de bază într-o asemenea construcție etatică**, alături de acesta există numeroase alte mecanisme precum **controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, procedee electiv de desemnare a unor organe ale statului, controlul constituționalității legilor** etc. Unul dintre aceste **mecanisme la nivelul administrației publice se dorește a fi înaltul funcționar public**.

Motivația constituirii acestei categorii de funcționari publici este **de a genera profesionalism în cadrul administrației publice, indiferent de schimbările politice ce au loc periodic în orice stat democratic**. Cu toate acestea, înaltul funcționar public, privit ca un mecanism de înfăptuire a statului de drept prin asigurarea profesionalismului în exercitarea acțiunii administrative, este dificil de conceput în condițiile în care persoanele desemnate prin această categorie trebuie să aibă atât o solidă pregătire și experiență în administrație, cât și o oarecare simpatie ori cel puțin acceptare politică, suficientă să le permită exercitarea și realizarea atribuțiilor de serviciu.

Cu alte cuvinte, mecanismul înaltului funcționar public are ca scop o funcționare optimă a serviciilor publice, chiar dacă în fapt reprezintă o „*contragreutate*” tehnică în raport cu puterea politică. Principalii indicatori ai acestui rol de „*contragreutate*” sunt, pentru România, numărul mare de contestații în justiție a modului de eliberare din poziția de înalt funcționar public a persoanelor care au ocupat o asemenea funcție și, totodată, numărul mare al soluțiilor favorabile contestatarilor.

Problema principală care generează astfel de conflicte este faptul că **poziția înaltului funcționar public nu este clar delimitată, în raport cu puterile în stat și, mai ales, cu factorul politic**².

¹ Ghe. Alexianu, în *Curs de drept constituțional*, vol. II, fascicula I, Ed. Casei Școalelor, București, 1931, p. 8, analizând principiul separației puterilor în stat, preciza că „Statul are atribuțiuni distincte; națiunea delegă aceste atribuțiuni unor titulari diferiți și independenți unii față de alții; fiecare dintre aceste atribuțiuni constituie o *putere*; Statul nu poate funcționa în bune condițiuni decât când aceste atribuțiuni (*puteri*) sunt separate, având organe diferite, cu titulari deosebiți”.

² I. Alexandru, *Necesitatea dezbaterii publice a direcțiilor de reformare a instituțiilor statului*, în Palatul de Justiție nr. 10/2012, p. 9, apreciază, referindu-se la sistemul administrativ, că acesta, ca și cel judiciar, „se modifică și se transformă numai în momentul și în limitele pe care acesta le acceptă. De aici și deosebita importanță a

Înaltul funcționar public se găsește la granița dintre guvernanți și agenți ai statului, chiar dacă este cuprins în această din urmă categorie. Astfel, înaltul funcționar public ocupă funcții dintre cele mai înalte fie în administrația publică centrală, fie în administrația publică locală. În România, sistemul legislativ a acreditat ideea că înaltul funcționar public realizează managementul de nivel superior doar „în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome”¹. Această concepție este relevantă în ceea ce privește lipsa unei reglementări clare, precise și neechivoce, necesare oricărui mecanism cu rol de contragreutate într-un stat de drept. Doar exemplificativ în această parte introductivă arătăm că, deși prefectul este menționat ca făcând parte din categoria înalților funcționari publici, în realitate el a devenit un funcționar politic, aspect ce contravine condiției generale a înalților funcționari publici de a fi apolitici² și, totodată, prefectul este un organ al statului, a cărui reglementare se găsește în cuprinsul textului constituțional la articolul 123 din cadrul Secțiunii a doua, a Capitolului V din Titlul III, intitulată „Administrația publică locală”.

În doctrină se arată că „autorii interbelici consideră prefectul o autoritate deconcentrată, opinie împărtășită și de cea mai mare parte a autorilor contemporani”³. De altfel, disputa existentă între susținătorii ideii că prefectul este un organ în cadrul administrației publice centrale⁴

strategiei ce trebuie utilizată.” În continuare, același autor apreciază că, „din păcate, o asemenea reformă este dificilă și ea nu poate fi concepută și aplicată de o elită politică și administrativă care în țările în curs de dezvoltare sau în tranziție de cele mai multe ori nu este o elită veritabilă, ci un substitut, o pseudo-elită sau înlocuitor de elită, formată conjunctural și care este incapabilă de un asemenea demers”.

¹ Art. 16 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare. Dat fiind faptul că prefectul este înalt funcționar public și că înaltele funcții publice nu se stabilesc la nivelul administrației locale, rezultă că acesta este un organ central.

² V. Vedinaș, *Este Curtea Constituțională o suprainstituție?*, în Palatul de Justiție nr. 10/2012, p. 8, apreciază, cu referire la funcționarul public, că „nu suntem încă pregătiți pentru recunoașterea dreptului funcționarilor publici de a avea sau nu o apartenență politică” și că „nu avem încă educația civică necesară pentru ca un funcționar public să își pună haina de om politic când pleacă de la serviciu și să o dea jos când se află în exercitarea atribuțiilor de serviciu.”

³ V. Vedinaș, *Drept Administrativ*, ed. a VII-a, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 488, autoarea făcând trimitere, în nota de subsol, la autorul I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1994, p. 167-168.

⁴ V. Vedinaș, în op. cit., p. 488, opinează că „prefectul este o autoritate statală în județ”; „Faptul că instituția prefectului apare reglementată la secțiunea consacrată

și susținătorii ideii că acesta este un organ al administrației publice locale¹, tranșată la nivelul legislației prin acceptarea primei teorii, textul constituțional arătând, în opinia noastră, nu locul pe care îl ocupă prefectul în sistemul de administrativ, ci rolul pe care acesta îl are, ca reprezentant al Guvernului pe plan local, în raport cu autoritățile administrației publice locale. Tot doctrina arată că „în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie există un reprezentant al statului, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome”² și că „prefectul este un reprezentant al Guvernului în teritoriu, motiv pentru care este și calificat ca administrație de stat în teritoriu, răspunzând principiului deconcentrării administrative”³. Argumentul îl găsim și în cuprinsul **articolului 16 din Legea nr. 188/1999** care, așa cum aminteam, stabilește că înaltul **funcționar public aparține administrației publice centrale**.

În scopul analizării regimului juridic aplicabil funcționarilor publici am utilizat o serie de **metode** și **surse de cercetare**. Una dintre **metodele** obișnuite a fi utilizate o reprezintă **metoda exegetică**, deosebit de utilă pentru a reflecta periodicele intenții ale diferitelor guvernări. Aici, cu titlu exemplificativ, arătăm că o chestiune de genul stabilirii **caracterului local** sau **central** ori, ca o **soluție de compromis, teritorial al unor**

administrației publice locale nu trebuie să determine concluzia că prefectul reprezintă o autoritate a administrației publice locale, această poziționare fiind justificată prin rolul de organ de tutelă administrativă pe care îl exercită prefectul” – I. Muraru și E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, București, Ed. C.H. Beck, 2008, p. 1207; Evoluția legislației privind prefectul, D. Apostol Tofan, *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu*, Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” nr. 8/2006, p. 321-341.

¹ Ghe. Iancu, *Proceduri constituționale: drept procesual constituțional*, R.A. Monitorul Oficial, București, 2010, p. 189; N.D. Ploșteanu și A. Pătrașcu, *Capacitatea prefectului și instituției prefectului de a încheia acorduri internaționale supuse dispozițiilor Legii nr. 590/2003 privind tratatele internaționale*, în Caietul Științific nr. 8/2006 al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, „Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice”, Sibiu, 2006, p. 373-376.

² I. Alexandru, Mihaela C. și S. Bucur, *Drept Administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 224.

³ D. Apostol Tofan, *Drept Administrativ*, vol. I, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 266.

categorii de înalți funcționari publici, implică recurgerea la ceea ce **metoda exegetică** presupune: o interpretare gramaticală și logică în scopul de a stabili înțelesul diferitelor texte normative.

O altă **metodă** utilizată în special pentru a identifica rațiunea fundamentală a instituirii categoriei înalților funcționari publici este **metoda analitică-sintetică**. Tot cu titlu exemplificativ, atunci când am încercat a identifica scopul real al legiuitorului și al clasei politice sau exclusiv al executivului la momentul când oricare dintre aceștia/acestea au elaborat un text normativ privitor la înalții funcționari publici, am recurs la o analiză de ansamblu a diferitelor norme juridice, în scopul de a găsi principiul juridic ce le stă la bază.

Procedând astfel se poate constata că numeroasele modificări ale legii privind statutul funcționarilor publici, inclusiv cele referitoare la categoria înalților funcționari publici, demonstrează că **la baza acestor norme juridice, în România, nu se găsesc principii superioare, cum ar fi firesc**. Tocmai pentru acest motiv, în analiza efectuată cu privire la înaltul funcționar public în România am utilizat în mod constant **metoda comparativă**, apelând în special la elementele juridice din alte state privind înaltul funcționar public.

Pentru a atinge obiectivele principale ale acestei cercetări, am încercat să nu ne rezumăm la **metode exclusiv tehnice** precum **metoda exegetică** sau cea **analitică-sintetică**, ci am îmbinat aceste metode cu diferitele **metode și tehnici sociologice**, care reflectă adevăratul scop al elaborării și intrării în vigoare a diferitelor norme juridice. Într-adevăr, fenomenul juridic, inclusiv în privința înalților funcționari publici, manifestat în domeniul funcției publice, nu poate fi explicat dacă nu ținem cont că România se conturează ca un stat de drept doar după anul 1990 și, totodată, se confruntă cu realități economice, culturale, sociale neașteptate și provocatoare. În consecință, atât clasa politică, cât mai ales „legiuitorul” vor fi ținuti de toate aceste realități.

Mecanismul înaltului funcționar public constituie un mecanism relativ nou, pe care legiuitorul a încercat să-l fixeze într-un regim de drept public administrativ, așa că, în domeniu, pentru o cercetare temeinică și utilă, a fost necesară prezentarea comparativă a regimului juridic aplicabil în mai multe state. Pentru acest motiv, prezenta cercetare are ca **obiectiv** nu doar **statutul înaltului funcționar public în dreptul românesc**, ci și **în dreptul comparat**.

În prezent, la nivelul Uniunii Europene și al statelor membre, întâlnim o atenție specială acordată statutului înalților funcționari

publici. Pentru România, integrarea în Uniunea Europeană reprezintă un factor pozitiv, pe de o parte datorită tendinței de uniformizare a mecanismelor pentru înfăptuirea statului de drept ca o concepție comună europeană iar, pe de altă parte, datorită diferitelor programe de cercetare sprijinite în același sens în cadrul statelor europene pentru cunoașterea aprofundată a problematicii.

Obiectivul specific al prezentei cercetări îl constituie, pe de o parte, ***lămurirea înțelesului pentru care într-un stat de drept este necesară categoria înălților funcționari publici***, iar pe de altă parte, ***propunerea unor soluții pentru atingerea acelor obiective care să asigure într-adevăr realizarea scopului înființării acestei categorii***.

În realizarea acestui obiectiv am valorificat experiența dobândită în calitate de funcționar public cu statut special în cadrul Ministerului Administrației și Internelor, actualul Minister al Afacerilor Interne, de-a lungul unei cariere de aproximativ două decenii, în care am exercitat funcții militare, dar și funcții publice din toate cele trei categorii prevăzute de Legea nr. 188/1999, precum și funcția de secretar de stat pentru relația cu Parlamentul. În virtutea atribuțiilor profesionale exercitate, am fost direct implicată în elaborarea legislației aplicabile funcționarilor publici, și avem în vedere modificările succesive aduse statutului general, aprobat prin Legea nr. 188/1999, cât și legislația aplicabilă unor categorii de funcționari publici cu statut special. Totodată, am avut oportunitatea de a susține, ca reprezentant al ministerului, aceste acte normative, atât în cadrul dezbaterilor din comisiile de specialitate, cât și în plenul fiecărei Camere a Parlamentului României.

Un aspect important al carierei mele administrative, care mi-a permis să adâncesc studiul asupra instituției funcționarului public în general și a înaltului funcționar public în special, l-au reprezentat modificările fluctuante intervenite asupra statutului meu, cât și al altor funcționari din cadrul instituției în care mi-am desfășurat activitatea, multe dintre ele decise la limita legii, astfel încât au fost necesare proceduri administrative și jurisdicționale pentru reintrarea în starea de legalitate, în care am fost direct implicată.

Menționez toate acestea pentru a se înțelege că lucrarea pe care am elaborat-o de-a lungul celor aproximativ cinci ani de cercetare în cadrul Școlii doctorale a Facultății de Drept a Universității din București, intitulată ***Statutul juridic al înaltului funcționar public în dreptul românesc și în dreptul comparat***, reprezintă rodul atât al unei bogate documentări asupra fenomenului administrativ în general, referitoare la