



**MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**  
**AGENȚIA NAȚIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI**

**Analiza actelor normative  
care cuprind dispoziții referitoare la statutele  
speciale aplicabile funcționarilor publici**

București  
2013

## **CUPRINS**

I. Introducere.....	pag. 2
I.1. Scop.....	pag. 2
I.2. Considerente preliminare de ordin legal.....	pag. 3
I.3. Concepte și noțiuni.....	pag. 4
II. Analiza compatibilității statutelor speciale cu prevederile art. 5 din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare.....	pag. 7
III. Alte acte normative care cuprind norme referitoare la funcții publice specifice, carieră, drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice.....	pag. 17
IV. Acte normative care fac trimitere la aplicabilitatea, prin analogie, a unor statute speciale pentru alte categorii de personal.....	pag. 19
V. Aspecte referitoare la incidența unor acte normative privind organizarea și exercitarea unor profesii asupra domeniului funcției publice.....	pag. 20
VI. Concluzii.....	pag. 23
Anexe.....	pag. 26

## **I. INTRODUCERE**

### **I.1. Scop.**

Prezentul studiu își propune să evalueze gradul de compatibilitate dintre prevederile statutelor speciale aplicabile anumitor categorii de funcționari publici și cadrul general în materie – Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (r2), cu modificările și completările ulterioare. Corelativ, ca o concluzie finală, acest studiu își propune să evidențieze necesitatea armonizării actelor normative în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, în scopul asigurării coerenței cadrului legal în materie.

În mod concret, în cuprinsul acestui studiu vor fi analizate principalele aspecte decurgând din modul de reglementare și implementare a statutelor speciale aplicabile unor categorii de funcționari publici.

Acest demers este necesar în contextul legislativ actual în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici și își va confirma utilitatea teoretică și mai ales practică prin valorificarea concluziilor în fundamentarea politicilor publice în domeniul funcției publice, precum și a viitoarelor propuneri de modificare și completare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. În egală măsură, acest studiu este menit să acționeze și ca un instrument de conștientizare a factorilor interesați asupra necesității creșterii coerenței cadrului legislativ în domeniul funcției publice și a funcționarilor publici.

O analiză sumară asupra actelor normative în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici conduce în mod facil la constatarea existenței unei multitudini de acte normative cu caracter special, precum și a unei diversități în abordare. Această concluzie este asumată în mod obiectiv pe baza unei analize aprofundate, pornind de la prevederile constituționale și continuând cu actele normative cu caracter general și special aplicabile diverselor categorii de funcționari publici.

Pentru a răspunde cât mai obiectiv scopului declarat, prezentul studiu se concentrează pe o analiză structurată ca formă și conținut, astfel:

I. Introducere – în care sunt prezentate scopul analizei, considerente preliminare de ordin legal, precum și concepte și noțiuni de bază;

II. Analiza compatibilității statutelor speciale cu prevederile art. 5 din Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

III. Alte acte normative care cuprind norme referitoare la funcții publice specifice, carieră, drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice;

IV. Acte normative care fac trimitere la aplicabilitatea, prin analogie, a altor statute speciale pentru personalul propriu;

V. Aspecte privind incidența unor acte normative privind organizarea și exercitarea unor profesii asupra domeniului funcției publice;

VI. Concluzii.

## **I. 2. Considerente preliminare de ordin legal.**

Pentru a înțelege cât mai exact natura juridică a Statutului funcționarilor publici, ne vom referi la izvoarele de drept care reglementează în domeniu, respectiv:

- Constituția României, republicată – izvor primar care prevede în cuprinsul art. 73 alin. (3) lit. j) că statutul funcționarilor publici aparține domeniului organic de reglementare și adoptare;

- Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare – lege organică – care reglementează statutul juridic general al funcționarilor publici și constituie izvor de drept, conform art. 5, pentru elaborarea statutelor speciale destinate anumitor categorii de funcționari publici.

Legătura organică, funcțională și legitimă între actele normative menționate mai sus este explicată în cele ce urmează.

Potrivit prevederilor art. 73 alin. (1) din Constituția României, republicată, în realizarea funcției legislative, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Raportat la principalele criterii de clasificare, respectiv - modalitatea formală de adoptare, materiile reglementate, conținutul actului normativ, - dispozițiile unei legi ordinare nu pot fi contrare dispozițiilor unei legi organice.

De asemenea, având în vedere ierarhia actelor normative, actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonează.

Corelarea prevederilor unui act normativ cu dispozițiile actelor normative cu forță juridică superioară se impune în virtutea principiului ierarhiei actelor normative, potrivit căruia actele normative se află pe diferite trepte ierarhice, în funcție de domeniul de reglementare (organic sau ordinar), de procedura de adoptare, de poziția pe care o ocupă organul emitent în sistemul autorităților publice, de apartenența acestora la puterea legiuitoare sau la puterea executivă și de sfera relațiilor sociale pe care le reglementează.

Regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale este reglementat de **Legea nr. 188/1999, privind Statutul funcționarilor publici**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **lege organică** potrivit prevederilor art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României, republicată.

**Statutul funcționarilor publici reprezintă cadrul general în materia funcției publice și funcționarilor publici din România.**

Scopul legii îl constituie asigurarea, în conformitate cu dispozițiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală.

Statutul funcționarilor publici definește noțiunile de *funcție publică* și *funcționar public*, delimitează sfera de aplicabilitate și reglementează drepturile și îndatoririle funcționarilor publici,

modalitatea de ocupare a funcțiilor publice, regimul disciplinar, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu.

În același timp, Statutul funcționarilor publici cuprinde și norme generale cu privire la obligații ale autorităților și instituțiilor publice în stabilirea structurii lor organizatorice/reorganizarea ori în funcționarea efectivă a acestora, de natură să asigure uniformizarea și egalitatea de tratament pentru toți funcționarii publici din sistemul administrației publice din România și mai ales să asigure premisele unui management real, efectiv și eficient al resurselor umane din administrația publică.

Instituția care realizează managementul funcției publice și al funcționarilor publici din România este Agenția Națională a Funcționarilor Publici, prin atribuțiile prevăzute expres de legiuitor în cuprinsul Statutului funcționarilor publici, atribuții care acoperă toată gama de activități, de la elaborarea/avizarea proiectelor de acte normative care conțin prevederi referitoare la funcția publică și funcționarii publici, până la gestionarea efectivă a anumitor proceduri și la constituirea unei baze de date cuprinzând evidența națională a funcția publică și funcționarii publici din România.

De aceea, având în vedere importanța obiectului de reglementare pentru funcționarea normală și eficientă a administrației publice din România, legiuitorul a considerat necesar să stabilească în cuprinsul legii organice care reprezintă cadrul general aplicabil funcției publice și funcționarilor publici, norme prin care se delimitează expres cât și cum se poate deroga prin lege specială de la cadrul general.

### **I.3. Concepte și noțiuni**

#### **I.3. a) Funcția publică. Funcționar public**

Potrivit definiției cuprinse în Statutul funcționarilor publici, **funcția publică**<sup>1</sup> reprezintă, ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome.

Persoana numită într-o funcție publică este **funcționar public**<sup>2</sup>. Totalitatea funcționarilor publici din cadrul structurilor sistemului administrației publice constituie **corpul funcționarilor publici**.

Legea cadru în materia funcției publice și funcționarilor publici clasifică funcțiile publice potrivit mai multor criterii, printre care și tipul atribuțiilor și responsabilităților care implică exercitarea prerogativelor de putere publică. Astfel, legea distinge între:

---

<sup>1</sup> Art. 2 alin.(1) Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare

<sup>2</sup> Art. 2 alin.(2) *ibidem*

a) **Funcții publice generale**<sup>3</sup> - ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, **stabilite în vederea realizării competențelor lor generale.**

b) **Funcții publice specifice**<sup>4</sup> - ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, **stabilite în vederea realizării competențelor lor specifice, sau care necesită competențe și responsabilități specifice.**

Funcțiile publice generale și specifice sunt prevăzute în Anexa la Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Alte funcții specifice decât cele prevăzute în Statutul funcționarilor publici (*prezentate în Anexa nr.1 a prezentului Studiu*) se pot stabili prin următoarele două modalități alternative<sup>5</sup>:

- prin statute speciale;
- de către autoritățile sau instituțiile publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Prin urmare, luând în considerare definiția funcției publice și clasificarea funcțiilor publice în *generale și specifice*, rezultă că noțiunea de **corp al funcționarilor publici** trebuie să cuprindă, în accepțiunea Legii nr. 188/1999, totalitatea funcționarilor publici care ocupă funcții publice generale, cât și a funcționarilor publici care ocupă funcții publice specifice stabilite prin statute speciale sau cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

De principiu, după cum se poate observa, există funcții publice specifice care se regăsesc fie la nivelul întregii administrații publice (ex. manager public), fie la nivelul unui palier al administrației publice, respectiv administrație publică locală (ex. arhitect șef), precum și funcții publice specifice care sunt necesare pentru realizarea atribuțiilor specifice anumitor instituții publice (ex. inspector vamal - Autoritatea Națională a Vămirilor).

De asemenea, se poate observa că existența unor funcții specifice nu implică automat existența unui statut special aplicabil persoanelor care le ocupă, dar de principiu aceste statute speciale își justifică obiectiv existența în zonele în care atribuțiile și responsabilitățile diferite/complexespecifice unui anumit domeniu necesită intervenția unui cadru special de exercitare a autorității publice și exclusive a statului.

### **I.3. b) Statute speciale**

Potrivit Statutului funcționarilor publici, *pot beneficia de statute speciale persoanele care-și desfășoară activitatea în cadrul următoarelor servicii publice*<sup>6</sup> (*lista Statutelor speciale/actelor normative care conțin prevederi de natura unor statute speciale este prezentată în Anexa nr 2 a prezentului Studiu*):

---

<sup>3</sup> Art. 7 alin.(2) *ibidem*

<sup>4</sup> Art. 7 alin.(3) *ibidem*

<sup>5</sup> Art. 5 alin.(2) și art.7 alin.(4) *ibidem supra*

<sup>6</sup> Art. 5 alin.(1) *ibidem supra*

- a) structurile de specialitate ale Parlamentului României;
- b) structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale;
- c) structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ;
- d) serviciile diplomatice și consulare;
- e) autoritatea vamală;
- f) poliția și alte structuri ale Ministerului Afacerilor Interne;
- g) alte servicii publice stabilite prin lege.

**Prin statute speciale se pot reglementa:**

**a) drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice, altele decât cele prevăzute de prezenta lege;**

**b) funcții publice specifice.**

În cazul statutelor speciale aplicabile serviciilor diplomatice și consulare, precum și polițiștilor și altor structuri ale Ministerului Afacerilor Interne, dispozițiile speciale pot reglementa prevederi de natura celor prevăzute anterior, **precum și cu privire la carieră.**

Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește în Capitolul V, Secțiunea 1, următoarele drepturile ale funcționarilor publici:

- a) dreptul la opinie;
- b) dreptul la asociere sindicală și dreptul la grevă;
- c) dreptul la salariu, prime și alte drepturi salariale;
- d) dreptul la uniformă gratuită;
- e) dreptul la concediu de odihnă, la concedii medicale și la alte concedii;
- f) dreptul la pensii și alte drepturi de asigurări sociale;
- g) dreptul funcționarilor publici de a fi aleși sau numiți în funcții de demnitate publică;
- h) dreptul de a se bucura de protecția legii.

Îndatoririle funcționarilor publici sunt prevăzute în Capitolul V, Secțiunea a 2-a din Legea nr.188/1999, republicată cu modificările și completările ulterioare. Acestea sunt:

- a) să îndeplinească cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu;
- b) să se abțină de la orice fapte care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici;
- c) să respecte normele de conduită profesională și civică prevăzută de lege;
- d) să se abțină, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor politice;
- e) să se conformeze dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici;
- f) să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu și confidențialitatea în legătura cu tot ce ține de exercitarea funcției publice, cu excepția informațiilor de interes public;
- g) să prezinte, la numirea și la încetarea raportului de serviciu, declarația de avere;

- h) să rezolve, în termenele stabilite, lucrările repartizate;
- i) să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interes și al incompatibilității lor;
- j) să își îmbunătățească în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională.

Din punct de vedere al obiectului de reglementare, opinăm că noțiunea „alte drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice”, **stabilește dreptul de a reglementa prin statute speciale drepturi, îndatoriri și incompatibilități distincte, asociate specificului activităților, diferite de cele prevăzute în statutul general și nu de a reglementa un conținut diferit al aceluiași drepturi prevăzute în Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare.**

Acesta este cadrul general care stabilește limitele de reglementare prin lege specială. Altfel spus, prin norma specială se poate deroga de la norma generală, însă în limitele determinate expres de aceasta. Această abordare a legii organice derivă, în opinia noastră din prevederile constituționale care consfințesc existența unui singur statut al funcționarilor publici și are drept scop păstrarea identității funcționarului public, a unității corpului funcționarilor publici, indiferent de locul unde își desfășoară activitatea în cadrul sistemului instituțional al administrației publice.

Pornind de la dispozițiile constituționale care fac referire la un singur statut, cel al funcționarilor publici, adoptat prin lege organică (art. 73 alin.(3) lit. j)), putem concluziona că Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se constituie într-o lege-cadru, reprezentând dreptul comun pentru toate categoriile de funcționari publici, inclusiv pentru cei a căror activitate face obiectul de reglementare al unor statute speciale.

Potrivit dispozițiilor art. 110 ale actului normativ menționat, autoritățile și instituțiile publice care pot beneficia de statute speciale au obligația de a armoniza aceste statute cu prevederile Legii nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **cu consultarea și avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.**

Vom analiza în capitolul ce urmează câteva dintre cele mai importante statute speciale, cu scopul de a reliefa principalele aspecte derogatorii de la Statutul funcționarilor publici, în afara cadrului stabilit prin legea organică.

## **II. ANALIZA COMPATIBILITĂȚII STATUTELOR SPECIALE CU PREVEDERILE ART.5 DIN LEGEA NR.188/1999, REPUBLICATĂ, CU MODIFICĂRILE ȘI COMPLETĂRILE ULTERIOARE**

### **II. 1. Statutul personalului vamal.**

Statutul personalului vamal este reglementat de **OUG nr. 10/2004 privind Statutul personalului vamal, cu modificările și completările ulterioare.** Ca arie de aplicare, **se aplică persoanelor numite în funcțiile publice generale și specifice de conducere și de execuție din cadrul Autorității Naționale a Vămirilor.**



Potrivit art. 1 din actul normativ menționat, Statutul personalului vamal cuprinde dispoziții cu privire la:

- funcțiile publice specifice din cadrul Autorității Naționale a Vămilelor;
- drepturile și îndatoririle specifice personalului vamal și unele sporuri specifice la salariul de bază de care acesta beneficiază;
- incompatibilitățile și conflictele de interese specifice personalului vamal din cadrul Autorității Naționale a Vămilelor.

În fapt, cu privire la conținutul Statutului personalului vamal, dincolo de textul declarativ de la art.1, putem preciza următoarele:

- sunt stabilite **funcțiile generale** din cadrul Autorității Naționale a Vămilelor, **printr-o selecție a funcțiilor publice generale din Statutul funcționarilor publici**; spre exemplu, printre funcțiile generale de execuție de clasa I nu se regăsește funcția de expert, iar printre funcțiile generale de conducere nu se regăsește funcția de director general;
- este introdusă o **condiție suplimentară pentru ocuparea unei funcții publice**, fie ea de conducere sau de execuție, generală sau specifică (testarea psihologică) și, corelativ, o situație expresă de eliberare din funcția publică (refuzul de a participa la testarea psihologică);
- sunt **reluete o serie de drepturi deja reglementate** de Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare (protecția legii, dreptul la perfecționare profesională) sau **sunt reglementate diferit drepturi conferite de Statutul funcționarilor publici** (dreptul de asociere sindicală, unde exercițiul dreptului este mai restrâns în cazul personalului vamal);
- **sunt reluate îndatoriri deja reglementate** de Statutul funcționarilor publici și de Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare (respectarea legii, cunoașterea și îndeplinirea atribuțiilor, etc.).

Cu excepția sporurilor specifice la salariul de bază de care personalul vamal beneficiază (spor de frontieră, spor de stabilitate), reglementări care nu ar fi trebuit, în opinia noastră, să facă parte din obiectul de reglementare, cuantumul sporurilor salariale de care beneficiau la momentul adoptării actului normativ sau de care beneficiază funcționarii publici fiind prevăzut prin acte normative distincte, toate celelalte elemente enumerate în art. 1 se suprapun peste limitele de reglementare stabilite de Statutul funcționarilor publici.

O altă normă importantă din legea specială este constituită de trimiterea expresă la Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care se aplică funcționarilor publici cu statut special din cadrul Autorității Naționale a Vămilelor, în măsura în care Statutul personalului vamal nu dispune altfel.

Dat fiind faptul că marea majoritate a celor menționate anterior vizează aspecte de tehnică legislativă, reluând prevederi deja existente într-un act normativ, sau vizează restrângerea funcțiilor publice generale posibil a exista în cadrul autorităților și instituțiilor publice - ceea ce reprezintă, până la urmă, o alegere a legiuitorului, evaluând compatibilitatea cu Legea nr. 188/1999, considerăm că, dintre toate statutele speciale analizate, **Statutul personalului vamal respectă în cea mai mare măsură cadrul general în materie.**

## **II.2. Statutul polițistului.**

Statutul polițistului este reglementat prin Legea nr. 360/2002 *privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare*. **Aria de aplicare este restrânsă la persoanele care exercită atribuțiile stabilite prin lege pentru Poliția Română.**

În conformitate cu dispozițiile art. 17 alin. (1) din O.U.G. nr.30/2007, cu modificările și completările ulterioare personalul Ministerului Afacerilor Interne se compune din: **funcționari publici, polițiști - funcționari publici cu statut special, cadre militare în activitate, personal contractual, precum și soldați și gradați voluntari.**

De principiu, Statutul polițiștilor poate cuprinde drepturi, îndatoriri, incompatibilități specifice, altele decât cele prevăzute în Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, funcții publice specifice dar și prevederi referitoare la carieră (de la momentul nașterii raporturilor de serviciu până la momentul încetării raporturilor de serviciu).

O primă problemă remarcată este cea legată de lipsa de reglementare în ceea ce privește regimul general al funcțiilor cât și referitor la stabilirea funcțiilor specifice în cuprinsul actului normativ.

Pe parcursul actului normativ, polițistul este: *un funcționar public civil cu statut special, o profesie, o calitate, o persoană care ocupă o funcție în cadrul Poliției Române.*

Prin urmare, o constatare generală este aceea că, deși suntem în prezența unui statut special, acesta nu stabilește funcții concrete, cu denumire și grade de carieră asociate, ci face trimitere la un alt act normativ care va stabili funcții. În acest sens cităm art. 22 alin. (5) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare, care prevede că: *“Funcțiile și modul de salarizare ale polițiștilor se stabilesc prin lege, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.”*

Totodată art. 48 alin. (3) din același act normativ reglementează un tip de echivalare a funcțiilor, într-un caz strict determinat de asocierea polițiștilor în organizații sindicale și recunoașterea activității pe această perioadă: *“Echivalarea funcțiilor potrivit alin. (2) se face prin ordin al ministrului internelor și reformei administrative, la propunerea organizației sindicale și cu avizul Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse”*

Ca o concluzie a prevederilor legale anterior invocate reținem că Statutul polițiștilor nu stabilește funcții publice specifice și nu echivalează funcțiile publice specifice cu funcțiile publice generale, deși aceasta era o obligație potrivit cadrului general în materie.

Astfel, considerăm că o parte dintre dificultățile în interpretare/ aplicare sunt cauzate de abordarea neunitară pe parcursul legii a instituțiilor juridice cu care aceasta operează, respectiv de neconcordanța dintre utilizarea acestor instituții juridice în statutul special și în statutul general.

În actul normativ **sunt reluate o parte dintre:**

- **drepturile** funcționarilor publici;
- **îndatoririle** funcționarilor publici,
- **modalitățile de încetare a raporturilor de serviciu;**

În alte situații, **aceleași drepturi sau îndatoriri existente în Statutul funcționarilor publici au un conținut diferit** în Statutul polițiștilor.

Sunt de asemenea reglementate: un sistem de sporuri salariale, premieri/recompense, de compensare a chiriilor, facilități post pensionare pentru funcționarii publici cu statut special și soții/soțiile acestora la bazele proprii de odihnă și tratament, echipament gratuit, asistență medicală și medicamente gratuite, etc. (alte drepturi decât cele reglementate de Statutul funcționarilor publici - reglementare cu respectarea cadrului general).

Statutul polițiștilor cuprinde de asemenea prevederi referitoare la:

- principiile care stau la baza exercitării funcției publice,
- modalitățile de ocupare a funcției publice;
- perioadele de stagiu și de probă;
- incompatibilități și interdicții;
- regimului juridic al mutării, transferului, detașării;
- stabilirea și aplicarea sancțiunilor disciplinare, răspunderea juridică;
- suspendarea, punerea la dispoziție, încetarea raporturilor de serviciu.

Sub aspectul derogărilor acceptate, o abordare diferită dar permisă de cadrul general în materie, o are și *cariera polițiștilor*, construită în alt mod și cu o altă structură decât cea prevăzută în Statutul funcționarilor publici.

Consecință a faptului că polițiștii provin fie din Academia de Poliție fie sunt încadrați direct sau transferați din instituțiile publice de apărare și siguranță națională, există un regim juridic diferit decât cel general în sensul existenței atât a perioadei de stagiu (specifică debutanților proveniți din Academia de Poliție), cât și a perioadei de probă (specifică celor încadrați direct sau transferați).

În ceea ce privește regimul juridic aplicabil în situația modificării raporturilor de serviciu sau a suspendării funcționarilor publici cu statut special, dispozițiile legale sunt adesea neclare;

pe de o parte sunt trimiteri exprese la legislația terțiară (norme de competență aprobate prin ordin al ministrului afacerilor interne), pe de altă parte se fac trimiteri exprese la perioadele de detașare pe perioada stabilită prin dispozițiile legale în vigoare. În acest context, considerăm că reglementarea în această materie este insuficientă pentru a da consistență instituțiilor juridice reglementate în lipsa completării cu cadrul general.

Totodată remarcăm și faptul că, **începând cu jumătatea anului 2011**, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 133/2011 pentru modificarea Legii nr.360/2002 privind Statutul polițistului, **norma de trimitere la cadrul general în materie nu mai există.**

Singura referire la Legea nr.188/1999 existentă în forma în vigoare la acest moment a Statutului polițiștilor este în art. 48 alin. (2) și se referă la perioada în care raporturile de serviciu ale polițiștilor sunt suspendate *potrivit prevederilor art. 29 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare.*

Astfel, deși cadrul general în materie permite existența unor norme speciale în domeniile deja enunțate, remarcăm faptul că Statutul polițiștilor cuprinde norme derogatorii inclusiv în materiile în care nu ar fi trebuit să mai reglementeze (exemplu drepturile, îndatoririle deja reglementate de Statutul funcționarilor publici). Considerăm că, în mod oportun ar fi aparținut domeniului de reglementare al statutului polițiștilor, drepturi și îndatoriri specifice decurgând din specificul și unicitatea atribuțiilor care implică exercitarea autorității publice a statului.

Apreciem de asemenea faptul că inexistența unei norme exprese de trimitere la completarea cu Statutul funcționarilor publici îngreunează atât interpretarea prevederilor legale în ceea ce privește aspectele tehnice (vezi mutarea, suspendarea, etc.) dar, în același timp, impietează asupra coerenței în abordarea unor norme din cadrul general în materie care vizează stabilirea structurilor organizatorice, reorganizarea acestora, evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici, drepturile funcționarilor publici în cazul reorganizării, etc.

### **II.3. Statutul funcționarilor publici din Administrația Națională a Penitenciarelor.**

Statutul funcționarilor publici din Administrația Națională a Penitenciarelor este reglementat prin **Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici din Administrația Națională a Penitenciarelor, cu modificările și completările ulterioare.**

Potrivit art. 3 alin. (1) din actul normativ menționat, personalul din sistemul administrației penitenciare este constituit din **funcționari publici cu statut special și din personal contractual.**

Din interpretarea *per a contrario* a prevederilor legale menționate anterior, putem concluziona asupra faptului că în Administrația Națională a Penitenciarelor nu își desfășoară activitatea funcționari publici cu statut general, ceea ce ar fi o imposibilitate din punct de vedere al atribuțiilor unei instituții publice (raportat la atribuțiile generale care implică exercitarea prerogativelor de putere publică); într-o altă abordare, probabil că statutul funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare nu ar fi trebuit să cuprindă dispoziții

referitoare la celelalte categorii de personal din cadrul administrației naționale a penitenciarelor, dat fiind obiectul de reglementare.

Statutul funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare conține dispoziții cu privire la :

- cariera funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, în ceea ce privește selecția, numirea, evidența, evaluarea, avansarea, pregătirea și perfecționarea acestora;
- drepturile, condițiile de muncă și îndatoririle funcționarilor publici cu statut special;
- condițiile de muncă și unele sporuri specifice la salariul de bază de care acesta beneficiază;
- modificarea, punerea la dispoziție, suspendarea din funcție și încetarea raporturilor de serviciu;
- răspunderea funcționarilor publici cu statut special.

**Obiectul de reglementare al Statutului în discuție este exhaustiv; raportarea la prevederile Statutului funcționarilor publici nu există și de asemenea, nu există nici raportul de referință lege generală – lege specială.**

În limitele cadrului general în materie, sunt reglementate drepturi specifice –ex: dreptul la locuință de serviciu, de intervenție, bilete de tratament, consultanță juridică prin avocat asigurată de unitate, la cerere, în cazul cercetării penale, urmăririi penale sau judecării sale pentru fapte comise în timpul ori în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu, potrivit metodologiei aprobate prin ordin al ministrului justiției, etc.

Numai cu titlu exemplificativ amintim următoarele dispoziții care nu sunt subscrise limitelor stabilite de art. 5 din Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

- sunt reglementate principii noi (ierarhia organizatorică și funcțională);
- este reglementată cariera funcționarului public cu statut special, total diferit de Statutul funcționarilor publici;
- vechimea necesară ocupării funcțiilor publice este diferită;
- noțiunile utilizate în raport cu cariera funcționarilor publici sunt diferite (ex: nu există noțiunea de promovare);
- evidența funcțiilor publice cu statut special se face potrivit Ordinului emis de către ministrul justiției;
- sunt preluate drepturi prevăzute în cadrul general (dreptul la salariu, dreptul la pensie, dreptul la concediu, etc.);
- sunt prevăzute dispoziții care ar putea face obiectul unor acorduri colective (durata programului de lucru, măsuri de securitate, modul de organizare a timpului de lucru);

- sunt reiterate îndatoriri statuate prin Statutul funcționarilor publici (cunoașterea și respectarea legii, respectarea programului de muncă);
- incompatibilitățile sunt reglementate ca îndatoriri;
- sunt prevăzute norme cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu, distinct de cadrul general; similar este tratată și modificarea raporturilor de serviciu și încetarea acestora.

Potrivit art. 89 din actul normativ în discuție, „**dispozițiile prezentei legi se completează, după caz, cu prevederile cuprinse în legislația muncii**”. După cum se poate remarca, Statutul funcționarilor publici, ca și cadru general, la care ar fi trebuit să se raporteze statutul special pentru completare, nu este menționat.

După cum am apreciat și la analiza statutului polițistului, acest lucru impietează asupra coerenței cadrului legal în materie.

#### **II. 4. Statutul funcționarului public parlamentar.**

Statutul funcționarului public parlamentar este reglementat de **Legea nr. 7/2006 privind Statutul funcționarului public parlamentar, cu modificările și completările ulterioare**.

Domeniul de aplicare este determinat prin raportare la structurile de specialitate ale Parlamentului României (serviciile Camerei Deputaților și Senatului) precum și prin raportare la anumite activități, ce presupun exercitarea prerogativelor de putere publică.

Legea exclude din aria de aplicare, ca și cadrul normativ general, o serie de activități cum ar fi: activități administrative, de gospodărire, investiții, întreținere-reparații și de deservire, pentru care încadrarea în muncă se face prin contract individual de muncă, potrivit Codului muncii.

Întâlnim însă și funcții publice parlamentare care deși sunt definite ca fiind funcții publice nu presupun exercitarea, în opinia noastră, a prerogativelor de putere publică - ex: stenodactilograf - funcție publică parlamentară de execuție.

Potrivit actului normativ mai sus menționat, funcționarul public parlamentar se bucură de stabilitate și își desfășoară activitatea cu respectarea principiilor **legalității, imparțialității, obiectivității, al subordonării ierarhice, precum și al neutralității politice**.

O reglementare neclară și care creează discrepanțe între statutul general și statutul special aici analizat este cuprinsă însă în alineatul imediat următor: **prin excepție, funcționarul public parlamentar care își desfășoară activitatea la Cancelaria președintelui, la cabinetele membrilor Biroului permanent, la cabinetele liderilor grupurilor parlamentare și la grupurile parlamentare își exercită atribuțiile cu respectarea principiului legalității și al subordonării ierarhice**.

În acest context apreciem că principiile care stau la baza exercitării funcției publice trebuie să fie aceleași pentru toți funcționarii publici, indiferent de statutul aplicabil (general sau special) fiind elemente care țin de substanța raportului de serviciu al funcționarilor publici.

Deși Statutul general dă posibilitatea ca prin lege specială să se stabilească funcțiile publice specifice, fiind de la sine înțeles că nu pot fi rescrise aceleași denumiri ale funcțiilor publice generale ca și funcții publice specifice, clasificarea funcțiilor publice parlamentare, raportată la nivelul atribuțiilor este următoarea:

- funcții publice parlamentare corespunzătoare înalților funcționari publici parlamentari sunt: funcția de secretar general, secretar general adjunct și șef de departament sau director general, după caz.
- funcții publice parlamentare de conducere sunt: director, director adjunct, șef serviciu, șef secție și șef birou.
- funcții publice parlamentare de execuție: consilier parlamentar, expert parlamentar, consultant parlamentar, șef cabinet, referent, stenodactilograf.

Considerăm că această abordare nu respectă cadrul general în materie și este de natură a crea confuzie dat fiind faptul că funcțiile publice generale și cele specifice au în cele mai multe cazuri aceeași denumire.

**Legea specială reia condițiile generale de ocupare a funcției publice** prevăzute în cadrul normativ general, **de la care stabilește însă o serie de excepții** (abordare dificil de înțeles în contextul în care condițiile generale tocmai de aceea sunt generale pentru că trebuie îndeplinite de orice persoană care ocupă funcția publică parlamentară): *„Prevederile referitoare la vechimea în specialitate și la promovarea concursului pentru ocuparea unei funcții publice parlamentare nu sunt aplicabile funcționarului public parlamentar care își desfășoară activitatea la Cancelaria președintelui, la cabinetele membrilor Biroului permanent, la cabinetele liderilor grupurilor parlamentare sau la grupurile parlamentare.”*

În aceste condiții se naște evident o discriminare și o nejustificată abordare diferențiată între diferitele funcții publice parlamentare din cadrul aceluiași corp restrâns, până într-acolo încât **unele persoane numite în funcții publice parlamentare nu este necesar să promoveze un concurs** ci sunt numiți într-o modalitate similară „acordării încrederii” pe care o întâlnim în cazul persoanelor încadrate în cabinetul demnitarului.

Ne referim în acest caz la funcționarii publici parlamentari care își desfășoară activitatea la Cancelaria președintelui, la cabinetele membrilor Biroului permanent, la cabinetele liderilor grupurilor parlamentare sau la grupurile parlamentare și care **sunt numiți la propunerea președintelui Camerei Deputaților sau al Senatului, după caz, a membrului Biroului permanent respectiv sau a liderului grupului parlamentar, după caz.**

În ceea ce privește noțiunile juridice cu care operează legea cadru, acestea nu sunt preluate ca atare în statutul special, astfel că aceleași noțiuni juridice au conținut diferit; exemplificăm în acest sens conceptul de promovare care, în legea cadru, are legătură în principal cu vechimea într-o funcție publică iar în statutul funcționarului public parlamentar are legătură cu vechimea în specialitate.

Vechimea în specialitate necesară promovării în funcția publică parlamentară nu este de altfel stabilită prin lege, promovarea se poate face fie pe post vacant, fie prin transformarea postului, fie pe post temporar vacant, etc.

De asemenea, se recunoaște funcționarilor publici parlamentari care au studii juridice, **vechimea în specialitate și în magistratură** și de asemenea, se recunoaște ca **și vechime în specialitate și ca și vechime în funcția publică parlamentară perioada în care un funcționar public parlamentar este numit sau ales într-o altă funcție în cadrul autorităților sau instituțiilor publice.**

**Instituții juridice identice cu cele din statutul general au efecte diferite în statutul special:** ex: dacă pentru funcționarii publici supuși regimului general o singură evaluare cu „nesatisfăcător” atrage eliberarea din funcția publică, pentru funcționarii publici parlamentari, calificativul „nesatisfăcător” obținut într-un an are drept consecință imposibilitatea promovării în anul următor, iar 2 ani consecutivi cu calificativul „nesatisfăcător” au drept consecință trecerea într-o funcție de nivel inferior; numai dacă nu există o funcție publică vacantă de nivel inferior or dacă aceasta nu este acceptată, consecința este eliberarea din funcție.

Suntem de părere că o astfel de reglementare conține o serie de contradictorialități și inconsistențe care afectează profesionalizarea funcției publice.

Concluzionând, în statutul funcționarului public parlamentar există numeroase dispoziții care încalcă limitele stabilite de art. 5 din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare:

- sunt reglementate principii și excepții de la aplicarea acestora;
- este reglementată cariera funcționarului public cu statut special, total diferit de Statutul funcționarilor publici;
- sunt preluate drepturi prevăzute în cadrul general (dreptul la salariu, dreptul la pensie, dreptul la concediu, etc.);
- sunt reiterate îndatoriri statuate prin Statutul funcționarilor publici (îndeplinirea cu profesionalism a îndatoririlor de serviciu, respectarea normelor de conduită, etc.);
- este reglementată cariera funcționarului public parlamentar, de la nașterea raporturilor de serviciu până la încetarea acestora, inclusiv (ocuparea funcției, promovarea, formarea profesională, modificarea raporturilor de serviciu, suspendarea, încetarea), în cea mai mare parte prin reproducerea articolelor din Statutul funcționarilor publici.

În ceea ce privește raportul de referință cu legea cadru, Statutul funcționarului public parlamentar se completează în mod corespunzător cu prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu cele ale Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată, în măsura în care nu contravin legii speciale.



## II. 5. Statutul Corpului Diplomatic și Consular al României

Membrii Corpului diplomatic și consular sunt, de regulă, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 269/2003 *privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României, cu modificările și completările ulterioare*, diplomați de carieră și au un statut socio-profesional specific, conferit de atribuțiile și răspunderile ce le revin pentru desfășurarea politicii externe a României.

Potrivit art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, personalul ce își desfășoară activitatea la serviciile diplomatice și consulare poate beneficia de statut special.

Legea cuprinde dispoziții referitoare la: gradele și funcțiile diplomatice sau consulare, modul de acordare, echivalare și păstrare, admiterea în Corpul diplomatic și consular, drepturile și obligațiile membrilor Corpul diplomatic și consular, trimiterea în misiune permanentă la misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României, incompatibilități și interdicții, încetarea calității de membru, răspunderea juridică.

Însă, deși:

- **personalul care își desfășoară activitatea în serviciile diplomatice și consulare poate beneficia de statut special**, potrivit Legii nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- actul normativ este denumit **Statutul Corpului diplomatic și consular**, acesta stabilind că Statutul Corpului diplomatic și consular al României se completează cu prevederile cuprinse în legislația muncii și în **Statutul funcționarilor publici**,
- calitatea de membru al Corpului diplomatic și consular al României este incompatibilă cu **orice altă funcție publică sau privată**, cu excepția funcțiilor didactice din cadrul instituțiilor de învățământ universitar acreditate,

considerăm extrem de dificil de realizat o corespondență între acest Statut și cadrul general în materie, pornind de la actul formal în baza căruia își desfășoară activitatea personalul diplomatic și consular – **contractul individual de muncă**.

Apreciem că, atât timp cât acest personal nu are raporturi de serviciu care să se subscrie dreptului administrativ și care să delimiteze cadrul legal aplicabil, nu poate fi vorba despre o armonizare a acestui statut special cu cadrul general și nici despre corpul diplomatic și consular ca fiind format din funcționari publici cu statut special.

Având în vedere criteriile la care ne-am raportat în această analiză a statutelor speciale, considerăm că raportarea la membrii corpului diplomatic și consular ca la persoane care ocupă o funcție publică este realizată în sensul larg al termenului (sensul legii penale) și nu în sensul restrâns folosit de Statutul funcționarilor publici.

### III. ALTE ACTE NORMATIVE CARE CUPRIND NORME REFERITOARE LA FUNCȚII PUBLICE SPECIFICE, CARIERĂ, DREPTURI, ÎNDATORIRI ȘI INCOMPATIBILITĂȚI SPECIFICE

După cum menționam și în partea introductivă a acestui Studiu, **alte funcții specifice decât cele prevăzute în Statutul funcționarilor publici se pot stabili fie prin statute speciale, fie de către autoritățile sau instituțiile publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.**

Există însă acte normative care nu sunt statute speciale *stricto-sensu*, dar care, deși nu reprezintă obiect principal de reglementare, prevăd stabilirea unor funcții publice specifice și parțial cuprind și dispoziții referitoare la regimul juridic aplicabil acestora.

Exemplificăm în acest sens, fără însă ca prezentare să fie exhaustivă :

#### III.1. Legea poliției locale nr. 155/2010.

Capitolele IV- VI din actul normativ mai sus menționat, reglementează statutul personalului poliției locale: - funcția publică specifică de polițist local, drepturile și îndatoririle specifice acestora, inclusiv folosirea mijloacelor din dotare și uzul de armă.

Deși legea la care am făcut referire mai sus stabilește faptul că „Raporturile de serviciu **ale polițiștilor locali** și ale funcționarilor publici care ocupă funcții publice generale **se stabilesc, se modifică, se suspendă și încetează în condițiile stabilite potrivit prevederilor prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999**, republicată, cu modificările și completările ulterioare”, de fapt actul normativ nu cuprinde nici o dispoziție legală de acest gen, cu excepția reluării competenței de emitere a actelor administrative, competență stabilită în legea cadru.

Chiar dacă se regăsesc într-un act normativ care nu poartă numele de statut special, pe fond, apreciem că aceste norme respectă limitele stabilite de legea cadru în ceea ce privește conținutul unui statut special.

#### III.2. Legea concurenței nr. 21/1996.

**În conformitate cu actul normativ menționat, funcția publică de specialitate din cadrul Consiliului Concurenței este cea de inspector de concurență.**

În afară de stabilirea funcției specifice, legea cuprinde foarte puține referiri la regimul juridic aplicabil.

Astfel, inspectorii de concurență nu pot face parte din partide sau alte formațiuni politice - exercițiul dreptului fiind restrâns, într-un mod mai restrictiv pentru inspectorii de concurență decât pentru funcționarii publici care se supun regimului general.

Nomenclatorul de funcții al aparatului propriu, cuprinzând inspectori de concurență și alte categorii de personal, condițiile de încadrare pe funcții, de promovare în grad și de stimulare, precum și atribuțiile fiecărei funcții se stabilesc prin regulament adoptat de Consiliul Concurenței,

cu respectarea reglementărilor privind funcția publică și funcționarii publici și a reglementărilor privind salarizarea personalului contractual din sectorul bugetar.

**Prin urmare, legea stabilește funcția specifică, dar nu prevede adoptarea unui Statut special aplicabil inspectorilor de concurență ci face trimitere la legislație secundară care urmează să reglementeze o parte din regimul juridic aplicabil persoanelor numite în funcția publică specifică de inspector de concurență.**

Nu există nici o referire însă la completarea cu legislația cadru în materie, ceea ce din nou, impietează asupra coerenței în gestionarea unitară a corpului funcționarilor publici din România.

### **III.3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare, aprobată cu modificări prin Legea nr. 132/2004.**

Actul normativ menționat prevede că „Funcțiile utilizate de Garda Financiară în realizarea atribuțiilor stabilite de lege sunt **funcții publice specifice și funcții publice generale**. Garda Financiară poate utiliza și personal contractual, care nu exercită prerogativele de putere publică în condițiile legii. **Comisarii sunt funcționari publici cu statut special, ale căror drepturi și îndatoriri specifice de serviciu se stabilesc prin Statutul comisarului Gărzii Financiare, aprobat prin lege.**”

Cu toate că există trimiterea la un Statut al comisarului Gărzii Financiare, legea reglementează câteva drepturi și îndatoriri specifice:

În acest sens, exemplificăm:

- comisarii li se consideră vechime în specialitate, economică sau juridică, după caz, întreaga perioadă în care își desfășoară activitatea în Garda Financiară;
- comisarii Gărzii Financiare sunt permanent la dispoziția serviciului, poartă uniformă cu însemne specifice și sunt dotați cu armament și mijloace de autoapărare, stabilite prin hotărâre a Guvernului, în condițiile legii.
- funcționarii Gărzii Financiare au obligația de a nu folosi în scop personal și de a nu divulga informațiile dobândite ca urmare a exercitării funcției. De asemenea, nu pot divulga aceste informații, inclusiv după încetarea raporturilor de muncă, pe o durată de 3 ani, cu excepția cazurilor impuse de procedurile judiciare ori în cazul schimbului de informații între instituțiile abilitate ale statului, precum și în cazul comunicărilor făcute, în condițiile legii, organismelor străine cu atribuții similare.

În ceea ce privește Statutul comisarului Gărzii Financiare, menționăm faptul că acesta nu a fost elaborat până în prezent, motiv pentru care, în lipsa în lipsa unor prevederi exprese care să dispună asupra aplicabilității Legii nr.188/1999 în acest caz, pot exista dificultăți în interpretare/aplicare.

#### **IV. ACTE NORMATIVE CARE FAC TRIMITERE LA APLICABILITATEA, PRIN ANALOGIE, A UNOR STATUTE SPECIALE PENTRU ALTE CATEGORII DE PERSONAL**

Deși Statutul funcționarilor publici stabilește modalitatea de reglementare prin statute speciale, precum și limitele acestor statute speciale, există acte normative care reglementează statutul propriului personal prin trimitere la statute speciale aplicabile altor categorii de personal.

Exemplificăm în acest sens:

##### **IV.1. Avocatul Poporului**

Modalitatea de reglementare a statutului personalului care își desfășoară activitatea în cadrul instituției Avocatului Poporului este confuză.

Astfel, Legea nr.35/1997 cu modificările și completările ulterioare, care reglementează activitatea instituției Avocatului Poporului, autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii, nu dispune asupra naturii juridice a raporturilor de serviciu/muncă ale personalului propriu. De altfel, terminologia utilizată ne conduce cu gândul la faptul că acest personal este angajat pe baza unui contract individual de muncă (activitatea **salariaților** care lucrează sub autoritatea Avocatului Poporului are caracter public, Avocatul Poporului angajează **salariații instituției**.) Deși, noțiunea de **salariat**, *lato sensu*, include atât calitatea de funcționar public cât și cea de personal contractual, în ceea ce privește statutul legal al personalului considerăm că reglementarea trebuia să fie expresă în definirea acestuia.

Însă, potrivit art. 24 din Hotărârea Biroului permanent al Senatului nr.5/2002 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, cu modificările și completările ulterioare, personalului instituției Avocatul Poporului îi sunt aplicabile prevederile Statutului personalului din structurile de specialitate ale Parlamentului și cele din prezentul regulament, ceea ce ne conduce la aplicabilitatea Statutului funcționarului public parlamentar unei categorii de personal cu regim juridic incert.

Potrivit aceleiași Hotărâri, în instituție își desfășoară activitatea următoarele categorii de personal: demnitari, funcționari publici și personal încadrat cu contract individual de muncă.

De asemenea, pentru funcționarii publici este prevăzut faptul că aceștia beneficiază de toate drepturile prevăzute de lege pentru funcția publică.

Apreciem că acest gen de reglementare creează clare dificultăți în stabilirea naturii raporturilor juridice ale personalului și este de natură a provoca confuzii însemnate în interpretarea și aplicarea actelor normative.

## **IV.2. Autoritatea Electorală Permanentă**

Personalul din aparatul propriu este format din funcționari publici și din personalul încadrat prin contract individual de muncă.

Regimul juridic aplicabil personalului care își desfășoară activitatea în cadrul Autorității Electorale Permanente este stabilit prin Hotărârea emisă de Birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului nr.2/2007 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, personalul din aparatul propriu al Autorității are același statut cu personalul din structurile de specialitate ale Parlamentului, fiindu-i aplicabile, în mod corespunzător, prevederile Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, precum și, după caz, prevederile legislației muncii.

De altfel, o prevedere interesantă cu privire la echivalarea funcțiilor este cuprinsă în acest Regulament. Astfel, deși Statutul funcționarilor publici prevede echivalarea funcțiilor generale cu funcțiile specifice, Regulamentul sus menționat stabilește echivalarea prin ordin a funcțiilor publice specifice din cadrul Autorității Electorale Permanente cu funcțiile publice parlamentare. După realizarea echivalării se procedează la numirea personalului din cadrul Autorității Electorale Permanente în funcțiile publice parlamentare.

## **V. ASPECTE REFERITOARE LA INCIDENȚA UNOR ACTE NORMATIVE PRIVIND ORGANIZAREA ȘI EXERCITAREA UNOR PROFESII ASUPRA DOMENIULUI FUNCȚIEI PUBLICE**

O relevanță deosebită în realizarea acestei analize în domeniul dispozițiilor speciale cu incidență asupra funcției publice și funcționarului public, o au și o serie de acte normative care deși nu reprezintă statute speciale în înțelesul legii, prin conținutul lor își extind indirect sfera de reglementare și aplicare în domeniul funcției publice.

În această categorie intră unele acte normative prin care sunt reglementate **statute profesionale** aprobate prin lege. Spre ex.: Legea nr. 514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanță de urgență nr. 75/1999 privind activitatea de audit financiar, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În această zonă de analiză a statutelor profesionale se impun câteva considerații.

Art. 9 și art. 40 din Constituția României, republicată, reglementează dreptul cetățenilor de a se asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate **și în alte forme de asociere, asociațiile profesionale desfășurându-și activitatea potrivit statutelor lor**, în condițiile legii.

În prezent, în sistemul de drept românesc sunt reglementate, prin diferite acte normative, o serie de profesii liberale (sau „independente” - prin raportare la diferitele exprimări

din actele normative) a căror exercitare se realizează în termenii și condițiile expres reglementate prin statutele profesionale adoptate în acest sens (spre exemplu: medic, medic veterinar, farmacist, notar public, arhitect, psiholog, practician în insolvență, mediator, avocat, etc.).

La o primă analiză aceste acte normative nu par a avea o legătură directă cu Legea nr. 188/1999, nefiind circumscrise prevederilor art. 5 referitor la statutele speciale. Pe fondul lor însă, prin condițiile exprese pe care le reglementează cu aplicabilitate generală pentru anumite categorii de profesii sau activități, au incidență și asupra domeniului funcției publice și al funcționarilor publici.

În acest context se impune a fi menționat faptul că, prin raportare la prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, toate persoanele care se circumscriu condițiilor prevăzute de art. 54 și următoarele din acest act normativ sunt potențial eligibile pentru ocuparea unei funcții publice.

În această situație, în practică au apărut o serie de dificultăți în ceea ce privește compatibilizarea statutelor profesionale care reglementează unele **profesii liberale** cu normele incidente în materia funcției publice, **în special în cazul profesiilor a căror denumire se suprapune cu denumirile de funcții publice** (cum este cazul *arhitectului*, care potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare este reglementat ca o funcție publică specifică, respectiv cea de „arhitect șef”).

Normele juridice care ridică probleme sunt cele referitoare la condițiile necesare a fi îndeplinite pentru exercitarea unei profesii liberale prin raportare la condițiile necesare pentru ocuparea unei funcții publice, precum și modalitatea de aplicare a unor reguli stabilite pentru o anumită categorie unei alte categorii.

Un loc aparte în această expunere îl ocupă *consilierul juridic*, care, deși nu exercită potrivit legii o profesie liberală (aspect asupra căruia nu mai sunt necesare argumentări suplimentare), are reglementate prin Legea nr. 514/2003 cu completările ulterioare o serie întregă de norme cu privire la cariera sa precum și la modalitățile de dezvoltare a acesteia. Normele prevăzute în acest act normativ reglementează modalitatea de exercitare a acestei profesii și statuează condiții și criterii de exercitare. Dispozițiile finale ale legii, cuprind în art. 24 alin. (2) următoarea prevedere: „În termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritățile publice, instituțiile și toate celelalte persoane juridice de drept public sau privat vor opera modificările prevăzute de prezenta lege în încadrarea și stabilirea statutului, a drepturilor și obligațiilor consilierilor juridici pe care îi au numiți sau angajați în slujba lor.” În acest sens, observăm că se instituie o obligație generală și directă în sarcina autorităților și instituțiilor publice de a aplica statutul, drepturile și obligațiile corespunzătoare pentru consilierii juridici pe care îi au numiți sau angajați în slujba lor, indiferent dacă aceștia au calitatea de funcționar public sau personal contractual.

Pornind de la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, potrivit căruia: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie,” ajungem la concluzia că ambele legi, atât Legea nr. 188/1999 cât și Legea nr. 514/2003, trebuie deopotrivă respectate și aplicate. Acest lucru ar fi cu atât mai facil cu cât prevederile lor nu ar fi

contradictorii în unele aspecte legate de cariera consilierului juridic – sub diversitatea formelor de statut legal atribuibile acestuia, respectiv *profesie reglementată, funcționar public, personal contractual*. Spre exemplu, în accepțiunea Legii nr. 514/2003 consilierul juridic trebuie să urmeze un stagiu de 2 ani, iar în accepțiunea Legii nr. 188/1999 consilierul juridic - funcționar public trebuie să urmeze o perioadă de stagiu de 1 an. Acesta este numai un exemplu, iar exemplele pot continua.

În acest context, considerăm că sunt de formulat câteva precizări.

Administrația publică reprezintă un sistem instituțional reglementat și o activitate organizată ca serviciu public și permanent pentru îndeplinirea funcțiilor statului, în scopul satisfacerii în mod continuu a intereselor generale ale societății. Derularea raporturilor în cadrul administrației publice se face prin raportare inclusiv la organizarea ierarhic - funcțională a acesteia, organizare care presupune existența și aplicarea unor reguli derivate din natura statului de drept substanțial, cu respectarea mecanismelor statului de drept (care presupun separația puterilor, devoluțiunea verticală a puterii, ierarhizarea normelor juridice, controlul respectării ierarhiei normative și protecția juridică a drepturilor și libertăților fundamentale).

În acest context asigurarea „reprezentării statutului” de către consilierii juridici implică inclusiv exercitarea prerogativelor de putere publică, ceea ce le conferă un regim juridic corespunzător acestei situații de fapt și de drept, iar normele cărora trebuie să se supună aceștia sunt prestabilite și sunt cele aplicabile funcțiilor care implică exercitarea acestor prerogative de putere publică.

De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că în organizarea ierarhic - funcțională a administrației publice existența unei „autonomii profesionale” poate exista la nivel conceptual și ideologic și nu în modalitatea concretă și efectivă de exercitare a unei activități. Liberalitatea unei profesii implică independență în exercitarea acesteia, inclusiv la nivel decizional, fără ingerința și controlul ierarhic asupra soluțiilor tehnice identificate în vederea realizării activităților propriu zise aferente profesiei.

În acest sens, o concluzie generală care s-ar impune ar fi aceea că statutele profesionale ar trebui să fie delimitate ca domeniu de aplicare la exercitarea unei profesii - ca profesie liberală, și nu să aibă aplicabilitate generală în domenii pentru care competența legală și instituțională de reglementare nu le este atribuită. Altfel spus, unei persoane care exercită o profesie independentă și decide să își dezvolte o carieră în sistemul administrației publice prin ocuparea unei funcții urmează să i se aplice normele legale sau statutele din domeniul respectiv.

## **VI. CONCLUZII**

Pornind de la premisa că actuala analiză este una sumară, nu excludem necesitatea unei analize viitoare mai cuprinzătoare, aprofundate și punctuale asupra fiecăruia dintre actele normative cu caracter general și special incidente în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici. Această analiză aprofundată este util să implice și autoritățile și instituțiile publice care gestionează/beneficiază de statute speciale sau de acte normative care conțin dispoziții speciale.

De asemenea, este de menționat și faptul că actele normative care au făcut obiectul acestei analize nu constituie o listă completă, exhaustivă a tuturor actelor normative relevante. Întrucât spațiul acordat acestei analize a fost unul restrâns, au fost alese spre analiză actele normative reprezentative ca importanță, relevanță și efecte juridice produse.

Sub rezerva acestor precizări, concluziile pe care le reținem la finalul acestei analize sunt următoarele:

1. Aspectele prezentate reliefează o serie de probleme în evaluarea gradului de compatibilitate lege generală - legi speciale, respectiv Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare, lege organică reprezentând cadrul general în domeniul funcției publice și statutele speciale. Așa cum am menționat, în opinia noastră, o legătură organică și funcțională între actele normative menționate ar presupune următoarea succesiune: Constituie – Legea nr. 188/1999 – Statute speciale.

În măsura în care, pe viitor aceste aspecte nu vor fi mai atent analizate, clarificate în procesul de reglementare și îmbunătățite în procesul de implementare la nivelul autorităților și instituțiilor publice responsabile, există riscul previzibil ca stabilitatea, coerența și eficiența cadrului legislativ referitor la funcția publică din România să fie în continuare deficitare.

2. Sub aspectul numărului actelor normative prin care sunt aprobate statute speciale aplicabile diverselor categorii de funcționari publici se constată o tendință permanentă de creștere a numărului categoriilor de funcționari publici cu statut special. În destule asemenea cazuri „statutul special” a constat mai ales în stabilirea și reglementarea unor drepturi în plus față de celelalte categorii de funcționari publici, și de cele mai multe ori, drepturi de natură salarială sub forma unor sporuri. Existența reglementărilor speciale și derogatorii, diversitatea și numărul însemnat de statute speciale, partajarea competențelor instituționale în gestiunea diferitelor categorii de personal, precum și în domeniul salarizării acestora, au condus la situații în care instituțiile publice au aplicat în mod neunitar prevederi legislative din acest domeniu. Aceste sincope și neconcordanțe s-au manifestat cu precădere în domeniul salarizării funcționarilor publici care își desfășoară activitatea în diverse domenii/instituții. Situația prezentată se reflectă la acest moment prin existența unor diferențe salariale de până la 250% între funcționarii care



ocupă același tip de funcții, cu aceeași vechime în muncă, încadrați în diferite instituții publice (diferențe între nivelul local și central, dar și diferențe majore între diferite instituții centrale).

Un efect direct al existenței unui număr însemnat de statute speciale sau reglementări speciale aplicabile diferitelor categorii de funcționari publici este divizarea corpului funcționarilor publici într-o diversitate de „subcorpuri”, ceea ce face dificil de realizat o analiză obiectivă bazată pe date exacte cu privire la carieră și la costurile unui sistem de salarizare corespunzător.

3. Elaborarea statutelor speciale și revizuirea acestora au încălcat adesea limitele stabilite de Statutul funcționarilor publici. Armonizarea prevederilor statutelor speciale cu dispozițiile legii cadru s-a realizat în proporții diferite, de la foarte mult (ex. Statutul personalului vamal) la nearmonizat (ex. Statutul personalului diplomatic și consular).

Multe dintre actele normative care conțin prevederi referitoare la statute speciale/funcții specifice au fost adoptate fără luarea în considerare a observațiilor și propunerilor formulate de Agenție sau fără transmiterea acestora în vederea analizării/avizării, deși acesta era un proces obligatoriu conform art. 110 din Legea nr. 188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

4. Sub aspectul conținutului reglementărilor, considerăm că există aspecte de fond care nu ar trebui să fie subiect de derogare prin statute speciale și exemplificăm în acest sens:

- principiile de exercitare a unei funcții publice;
- condițiile generale de ocupare a unei funcții publice;
- intrarea în corpul funcționarilor publici prin concurs;
- evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici;
- structura organizatorică a unei instituții publice; reguli și proceduri pentru organizare și reorganizare.

Raportându-ne în continuare la conținutul reglementărilor, se poate constata că toate statutele speciale sunt deficitare în ceea ce privește mecanismele de gestiune a carierei, a evidenței personalului, a drepturilor și protecției juridice corespunzătoare în situația reorganizării instituționale.

În acest sens este de menționat și faptul că Agenția Națională a Funcționarilor Publici elaborează anual raportul privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici, în care sunt prezentate date despre corpul funcționarilor publici, însă doar cu privire la funcționarii publici numiți în condițiile Legii nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel cum s-a putut observa, luând în considerare definiția funcției publice și clasificarea funcțiilor publice în *generale* și *specifice*, rezultă că noțiunea de *corp al funcționarilor publici* trebuie să cuprindă, în accepțiunea Legii nr. 188/1999, totalitatea funcționarilor publici care ocupă funcții publice generale, cât și a funcționarilor publici care ocupă funcții publice specifice stabilite prin statute speciale sau cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Prin urmare, cel puțin la nivel statistic, evidența națională a funcționarilor publici ar trebui să reflecte o situație reală și completă asupra corpului funcționarilor publici din România care să cuprindă atât funcționarii publici cărora le este aplicabil regimul juridic general prevăzut de Legea nr. 188/1999 republicată, cu modificările și completările ulterioare, cât și funcționarii publici aflați sub incidența normelor stabilite prin statutele speciale.

5. Sub aspectul calității reglementărilor, apreciem că există o serie de efecte practice negative ale nearmonizării prevederilor din statutele speciale cu cadrul general în materie. Spre exemplu, lipsa de armonizare între prevederile Legii nr. 188/1999 și statutele speciale conduce la un grad de mobilitate restrâns între diferitele categorii de funcționari publici. După cum se cunoaște, în prezent mobilitatea în cadrul corpului funcționarilor publici care provin din diferite instituții beneficiare de statute speciale nu este posibilă din lipsa unei compatibilități a carierei (lipsa echivalării funcțiilor publice specifice cu cele generale).

Totodată, evitarea paralelismelor legislative ca o cerință a normelor de tehnică legislativă, precum și un cadru normativ armonios, cu noțiuni juridice care să exprime același conținut, ar contribui la securitatea raporturilor juridice și ar face previzibilă aplicarea normei juridice. Apreciem de asemenea că este necesară utilizarea acelorași instituții juridice cu același sens, atât în statutul general cât și în statutele speciale.

6. Aspectele descrise mai sus, la care se adaugă conținutul independent și diferit, precum și lipsa raportului de referință cu cadrul general în domeniu au condus la situația în care unele statute speciale s-au transformat în legi generale.

7. Luând în considerare faptul că art. 5 și art. 110 din forma actuală a Legii nr. 188/1999 nu și-au atins scopul reglementat inițial în procesul de implementare ulterioară a legii, în contextul unor modificări și completări viitoare în acest domeniu se impune reanalizarea limitelor cadrului general, inclusiv a procesului de colaborare instituțională în contextul armonizării prevederilor legale în domeniul funcției publice.

De principiu, considerăm că statutele speciale își justifică existența în zonele în care atribuțiile și responsabilitățile unice și specifice unui anumit domeniu necesită intervenția unui cadru special de exercitare a autorității publice și exclusive a statului.

**Funcțiile publice generale și specifice  
stabilite prin Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu  
modificările și completările ulterioare**

Categoria de funcții publice	Funcții publice generale	Funcții publice specifice
Înalți funcționari publici	1. secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului; 2. secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale; 3. prefect; 4. secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale; 5. subprefect; 6. inspector guvernamental.	-
Funcții publice de conducere	1. director general și director general adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale; 2. director și director adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale; 3. secretar al unității	arhitect-șef

	<p>administrativ-teritoriale;</p> <p>4. director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora,;</p> <p>5. șef serviciu;</p> <p>6. șef birou.</p>	
	<p>1. consilier</p> <p>2. consilier juridic</p> <p>3. auditor.</p> <p>4. expert</p> <p>5. inspector</p> <p>6. referent de specialitate</p> <p>7. referent</p>	<p>1. inspector de concurență;</p> <p>2. inspector vamal;</p> <p>3. inspector de muncă;</p> <p>4. controlor delegat;</p> <p>5. expert în tehnologia informațiilor și a telecomunicațiilor;</p> <p>6. comisar.</p>
Alte funcții publice		1. manager public

Acte normative privind statute speciale.

Servicii publice	Acte normative
Structurile de specialitate ale Parlamentului României	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Legea nr.7/2006</b> privind Statutul funcționarului public parlamentar (cu modificările și completările ulterioare);</li> </ul>
Structurile de specialitate ale Administrației Prezidențiale  Departamentul Securității Naționale	
Structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Legea nr.73/1993</b> pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată;</li> </ul>
Serviciile diplomatice și consulare	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Legea nr.269/2003</b> privind Statutul Corpului Diplomatic și consular al României (cu modificările și completările ulterioare);</li> </ul>
Autoritatea vamală	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>O.U.G. nr.10/2004</b> privind Statutul personalului vamal, cu modificările și completările ulterioare;</li> </ul>
Poliția și alte structuri ale Ministerului Internelor și Reformei Administrative	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Legea nr.360/2002</b> privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare;</li> <li>• <b>O.U.G. nr.104/2001</b> privind organizarea și funcționarea Poliției de Frontieră Române (cu modificările și completările ulterioare);</li> </ul>

<p><b>Alte servicii publice stabilite prin lege</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Legea nr.293/2004</b> privind Statutul funcționarilor publici din Administrația Națională a Penitenciarelor, republicat, cu modificările și completările ulterioare;</li><li>• <b>Legea nr.144/2007</b> privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, cu modificările și completările ulterioare;</li><li>• <b>O.U.G. nr.59/2000</b> privind Statutul personalului silvic, cu modificările și completările ulterioare;</li><li>• <b>O.U.G. nr.91/2003</b> privind organizarea Gărzii Financiare (cu modificările și completările ulterioare)</li><li>• <b>O.U.G. nr. 92/2008</b> privind statutul funcționarului public denumit manager public, cu modificările și completările ulterioare;</li><li>• <b>O.U.G.nr.113/2011</b> privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială, aprobată prin <b>Legea nr.198/2012- Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 113/2011</b> privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială;</li><li>• <b>H.G. nr. 700/2012</b> privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor;</li><li>• <b>Legea nr.21/1996 – legea concurenței</b> (Ordinul nr. 101/2012 privind punerea în aplicare a Regulamentului de organizare, funcționare și procedură al Consiliului Concurenței);</li><li>• <b>Legea nr. 108/1999</b> pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii</li></ul>
---	---

	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>O.U.G. nr. 5/2010</b> pentru înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie</li> <li>• <b>Legea nr. 155/2010</b> – legea poliției locale ( H.G. nr.1332/2010 regulament-cadru de organizare și funcționare a poliției locale).</li></ul>
--	--