

UNIVERSITATEA DE VEST VASILE GOLDIȘ  
FACULTATEA DE ȘTIINȚE JURIDICE  
MASTERAT:DREPT ADMINISTRATIV SI STATUTUL  
FUNCȚIONARULUI PUBLIC

---

LUCRARE DE DISERTAȚIE

# RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARILOR

**COORDONATOR ȘTIINTIFIC:**

**MASTERAND:**

MARGHITA  
-2008-

CUPRINS

CAPITOLUL I.....	3
CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL COMUNITAR.....	3
1. Funcția publică la nivel comunitar.....	3
2. Definierea conceptului de funcționar public comunitar și clasificarea funcționarilor comunitari.....	4
3. Locul și rolul funcționarilor în viața comunității.....	7
4. Regimul juridic al funcționarilor comunitari .....	8
CAPITOLUL II CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A FUNCȚIONARILOR COMUNITARI .....	10
1. Răspunderea juridică, formă specifică a răspunderii sociale.....	10
2. Principiile răspunderii juridice .....	12
3. Noțiunea de răspundere juridică a funcționarilor comunitari.....	14
CAPITOLUL III .....	15
RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARILOR COMUNITARI.....	15
1. Câteva aspecte privind deontologia funcționarilor comunitari.....	15
2. Forme de răspundere aplicabile funcționarilor comunitari .....	16
CAPITOLUL IV .....	19
RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A FUNCȚIONARILOR COMUNITARI.....	19
1. Noțiunea de răspundere disciplinară .....	19
2. Principii generale care guvernează răspunderea disciplinară a funcționarilor comunitari .....	20
3. Sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarilor comunitari.....	24
3.1. Avertismentul.....	25
3.2. Blamul .....	26
3.3. Suspendarea temporară a dreptului de avansare pe scară ierarhică .....	27
3.5. Retrogradarea.....	27
3.6. Suspendarea din funcție.....	28
3.7. Revocarea din funcție.....	29
3.8. Concedierea pentru insuficiență profesională.....	29
CAPITOLUL V .....	31
CĂILE DE ATAC ÎMPOTRIVA SANȚIUNILOR ADMINISTRATIV DISCIPLINARE .....	31
1. Dreptul de petiționare.....	31
2. Liberul acces la jurisdicția comunitară .....	31
3. Efectele anulării sancțiunii disciplinare .....	34
CONCLUZII.....	36
BIBLIOGRAFIE.....	41

# **CAPITOLUL I**

## **CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL COMUNITAR**

### **1. Funcția publică la nivel comunitar**

Sub aspect conceptual, funcția publică la nivel comunitar reprezintă o noțiune complexă care cuprinde: administrarea Comunităților europene, statutul agențiilor comunitari și aspecte privitoare la atribuțiile acestora.

Având în vedere caracteristicile Comunităților europene, care întrunesc atât elemente specifice organizațiilor internaționale, cât și elemente proprii statelor membre ale Comunităților, funcția publică comunitară are o structură originală, reunind trăsăturile celor 2 entități. Astfel, din perspectiva națională a statelor membre, această funcție se inspiră din realitățile franceze și belgiene cu privire la aspecte ce țin de organizare și funcționare, dar se regăsesc și trăsături specifice altor sisteme naționale de drept. Acestora li se adaugă unele trăsături cu influență internațională, date de organizațiile internaționale, cu precădere cele regionale.

Funcția publică la nivel comunitar este deseori criticată pe motive ce țin de birocrație și tehnocrație, prin conceptul numit *eurocrație*. Aceste aspecte pornesc de la faptul că funcționarii comunitari dețin un rol important în cadrul instituțiilor comunitare. În prezent, aceștia numără peste 36.500 - cifră ce este considerată rezonabilă în comparație cu administrațiile marilor metropole ale lumii. Din acest total, cea mai mare parte a funcționarilor își desfășoară activitatea în cadrul Comisiei europene - peste 21.500, urmând în ordine descrescătoare Parlamentul european, Consiliul de miniștri, Curtea de conturi, Curtea de justiție și Tribunalul de primă instanță.

## 2. Definirea conceptului de funcționar public comunitar și clasificarea funcționarilor comunitari

Definirea noțiunii de funcționar al Comunității o regăsim în articolul 1 din Statut, potrivit căruia „este funcționar al Comunităților, în sensul prezentului statut, orice persoană care a fost numită în condițiile prevăzute de acest statut, într-o funcție permanentă dintr-una din instituțiile Comunității, printr-un act scris al autorității investite cu puterea de numire de această instituție” Prin această definiție, se realizează distincția dintre funcționarii comunitari, pe de o parte, și alte categorii de agenți, pe de altă parte, eventual angajați în regim contractual.

Statutul funcționarilor Comunităților europene (art. 5) înscrie norma de principiu, potrivit căreia, funcțiile care sunt reglementate prin acest Statut sunt clasificate, din punctul de vedere al naturii și al nivelului funcțiilor cărora le corespund, în patru categorii desemnate în ordine ierarhică descrescătoare, de la literele A, B, C și D.

Astfel, funcționarii, la nivel comunitar, sunt cuprinși în 4 trepte (niveluri)<sup>1</sup> profesionale:

- **nivelul A** cuprinde opt grade, care, la rândul lor, sunt grupate în funcții (funcțiile de direcție, de concepție și de studiu) care, în general, sunt desfășurate pe două gradații.

Persoanele care doresc să accedă la aceste funcții trebuie să aibă o pregătire universitară și/sau o experiență profesională de nivel echivalent. Funcționarii din această categorie au ca misiune elaborarea politicilor, pregătirea proiectelor actelor juridice și a raporturilor, precum și aplicarea legislației comunitare.

Din funcțiile de direcție din această categorie fac parte: directorii generali (A1), directorii (A2) și șefii de divizie (A3).

- **nivelul B** cuprinde cinci grade, care sunt regrupate în funcții desfășurate pe gradații. Acestea corespund funcțiilor de aplicare și încadrare care necesită cunoștințe de nivel de învățământ secundar sau experiență profesională de nivel echivalent<sup>1</sup>.

Persoanele din această categorie au ca atribuții primirea și analizarea informațiilor necesare fie pentru elaborarea politicilor Uniunii, fie pentru a supraveghea și a face să fie respectată legislația comunitară.

---

<sup>1</sup> C.Călinoiu, V.Vedinaș, **Teoria funcției publice comunitare**, Ed.Lumina Lex,1999, București, p.24.

- **nivelul C** cuprinde tot cinci grade, regrupate în funcții care se desfășoară, la rândul lor, pe două gradații.

În această categorie se regăsesc funcțiile de execuție pentru care sunt necesare cunoștințe de nivel mediu sau o experiență profesională de nivel echivalent.

Funcționarii din această categorie sunt cei care îndeplinesc misiuni de secretariat și arhivă.

- **nivelul D** cuprinde numai patru grade, regrupate în funcții desfășurate pe două gradații. Acestei categorii îi corespund funcțiile manuale sau de serviciu pentru care sunt necesare cunoștințe de nivel de învățământ primar, eventual completate cu cunoștințe tehnice.

Funcționarii sunt recrutați printr-un act unilateral al autorității competente și se supun dreptului comunitar în exclusivitate<sup>2</sup>. Competența de numire a unui funcționar internațional nu poate rezulta decât dintr-un document internațional, care, prevăzând existența funcționarului, stabilește și autoritatea care va trebui să-l numească sau, respectiv, aleagă.

Actul de numire va trebui să menționeze, potrivit articolului 3 din Statut, și data de la care numirea produce efecte. Această dată nu poate fi, în nici un caz anterioară celei a intrării în funcție a persoanei numite. Reglementarea situației juridice a funcționarilor printr-un statut determină concluzia că ei sunt supuși unei situații legale și reglementare, ceea ce înseamnă că sunt supuși în mod integral dreptului comunitar cuprins în statut.

Printr-un regulament al Consiliului, s-a stabilit că situația lor juridică poate fi modificată în mod unilateral. Autoritatea care va exercita „puterea de numire” urmează să fie desemnată de către fiecare organism al Comunității. Ca regulă, președintele fiecărei instituții reprezintă, pentru instituția respectivă autoritatea investită cu puterea de numire.

Articolul 1 din Statut aliniatul (2) asimilează și Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor și Mediatorul Uniunii, aplicându-le prevederile Statutului, cu excepția situațiilor în care există dispoziții contrare.

Aceste organisme urmează să-și stabilească, prin regulamentul lor interior, autoritatea care va fi investită cu „puterea de numire”.

Statutul actual al funcționarilor publici europeni a înlocuit statutul funcționarilor precum și regimul aplicabil altor agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Economice ai Energiei Atomice, edictat de Consiliu în baza articolelor 212

---

<sup>2</sup> Bianca Predescu - **Drept constituțional comunitar** – Ed. Cardinal Craiova 1995, p. 119.

C.E.E. și 186 C.E.E.A. (J. O. C. E. din 14-6. 1962), care conținea prevederi derogatorii față de Statutul personalului C.E.C.A. din 28. 01. 1956.<sup>3</sup>

Faptul că cele trei Comunități nu s-au constituit în același timp<sup>4</sup> a determinat astfel, într-o primă fază, o juxtapunere a trei corpuri de agenți supuși unor regimuri juridice diferite.

Astfel, C.E.C.A. a cunoscut, până la data de 1 iulie 1956 când a fost adoptat un statut al funcționarilor publici din cadrul acestui organism, o perioadă în care funcționarii erau recrutați pe bază de contract de drept public<sup>5</sup>.

Același sistem a fost folosit și de C.E.E. și EURATOM în perioada statutară (1958-1962).<sup>6</sup> Fuziunea Comunităților avea să antreneze însă și unificarea, în egală măsură, a statutului ca și a regimului de privilegii și imunități.

Prin articolul 24 din Tratatul de fuziune din 8 aprilie 1965 a fost impusă obligativitatea "stabilirii unui regulament al personalului unic și comun tuturor instituțiilor comunitare...".<sup>7</sup> Această unificare s-a realizat, prin Regulamentul C.E.E., C.E.C.A., C.E.E.A, nr. 259 / 68 din 29 februarie 1968, publicat în J.O.C.E. nr. L 56 din 4.03.1968 care a fost modificat de mai multe ori, până în prezent.

Acest regulament supus mai multor modificări, împreună cu alte texte, este reunit într-un document intern al Comunităților intitulat "STATUT", care are ca subtitlu "Regulamente și reglementări aplicabile funcționarilor și altor agenți ai Comunităților Europene".

Noțiunea de "statut" are semnificația că "indică natura însăși a situației funcționarului. Dar ea mai presupune, și un sens restrâns, prin care se desemnează textele în care sunt grupate principalele dispoziții aplicabile la toți funcționarii sau ansamblului funcționarilor dintr-un sector sau compartiment."<sup>8</sup>

Adoptarea unui statut a influențat regimul general al funcției publice comunitare, deoarece, cum se susține în mod întemeiat despre statutul funcționarilor naționali, și

---

<sup>3</sup> Referitor la statutul agenților CEE și CECA a se vedea Regulamentul nr. 256/68 al Consiliului din 29 februarie 1968, JOCE din 4 martie 1968. Acest regulament a fost modificat de mai multe ori. De asemenea un comunicat al Consiliului din 2 septembrie 1980 definește condițiile de organizare ale funcționarilor publici – el a fost publicat în JOCE nr. O 225/2.09.1980..

<sup>4</sup> V.Vedinaș, **Statutul funcționarului public**, Ed. Nemira, Buc. 1998.

<sup>5</sup> Joel Rideau, **Droit institutionnel de l'Union Europeenne**, L.G.D.J. Paris, 1996, p. 389.

<sup>6</sup> I.P. Filipescu, Augustin Fuerea, **Drept instituțional comunitar european**, Ed. Actami, București, 1997, p.158.

<sup>7</sup> Jean Boulouis, **Droit institutionnel de l'Union Europeene**- Montchrestien, 1997, p.191.

<sup>8</sup> Jean Marie Auby, Jean Bernard Auby, **Institutions administratives. Organisation generale. Fonction publique. Contentieux administratif**, Dalloz, Paris, 1996, p.380

asertiunea este valabilă și în ceea ce-i privește pe cei comunitari, "statutul general este un cadru global, în interiorul căruia se integrează corpuri sau cadre de funcționari".<sup>9</sup>

Există însă, în afara acestui statut unic<sup>10</sup>, și unele reglementări speciale, care privesc numai funcționarii din compartimentele științifice și tehnice.

Acest Statut este format din patru părți:

- o primă parte este consacrată Statutului funcționarilor comunitari și are un număr de unsprezece anexe.

- a doua parte este consacrată regimului aplicabil altor categorii de agenți europeni ;

- a treia parte cuprinde alte reglementări aplicabile funcționarilor și agenților Comunităților Europene;

- o ultimă parte care cuprinde reglementări luate de comun acord de instituțiile Comunităților Europene și aplicabile atât funcționarilor cât și altor agenți comunitari.

Acest sistem "este asemănător funcției publice franceze sau germane în care veritabilii funcționari sunt titulari ai posturilor lor și au vocație la carieră".<sup>11</sup>

În sistemul francez se susține că pentru definirea funcției publice este necesară relevarea a două elemente caracteristice: permanența funcției și integrarea ei într-o ierarhie administrativă<sup>12</sup>.

### 3. Locul și rolul funcționarilor în viața comunității

În literatura occidentală contemporană, mai ales în cea comunitară, se pun, în legătură cu funcționarii publici europeni, două probleme: mai întâi, care este locul și rolul lor în viața Comunității? În corelație cu primul aspect, în ce mod se implică ei în realizarea politicii europene? Pentru că problemele puse în discuție se află într-o vădită dependență, două variante de răspuns se pot lua în considerație.

O primă variantă de răspuns ar fi în a le recunoaște funcționarilor comunitari doar un rol executiv, ei neavând decât calitatea de realizatori efectivi ai deciziilor care au fost trasate de către autoritățile politice comunitare.

---

<sup>9</sup> J.M.Auby, **op. cit.**, p.383,

<sup>10</sup> I.Alexandru, **Administrația publică. Teorii, realități, perspective**, Ed.Lumina Lex, Buc. 1999, p. 442.

<sup>11</sup> Guy Isac, **op. cit.**, p. 92.

<sup>12</sup> Andre de Laubadere, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, **Traite de droit administratif**, Paris, L.G.D.J., 1995, p. 26 .

O a doua variantă de răspuns ar viza recunoașterea unui rol efectiv în a influența politica Uniunii. Din această perspectivă, funcționarul european nu se limitează doar să execute deciziile, el se implică efectiv și în elaborarea acestora.<sup>13</sup>

Calea de urmat nu este deloc simplă. Dificultatea găsirii celei mai bune soluții rezultă, printre altele, din faptul că Uniunea Europeană este constituită dintr-un conglomerat de state, fiecare cu tradiții diferite în ceea ce privește funcția publică. Acest tradiții influențează în mod firesc diferite experiențe comunitare, fără a determina însă transformarea funcției europene într-una de tip francez, german sau englez, de exemplu.

Astfel "tradiția europeană, reproduce tradiția necesară pentru situația internațională, dar este frânată prin ezitățile relative la metodele de urmat și duce la rezultate complexe".

#### **4. Regimul juridic al funcționarilor comunitari**

Funcționarii comunitari sunt supuși următoarelor categorii de reglementări:

- reglementări având caracter general, ce conțin dispoziții aplicabile exclusiv funcționarilor;
- reglementări specifice anumitor categorii de funcționari comunitari, și anume: cadrele științifice și tehnice și funcționarii care aparțin unor țări terțe;
- alte reglementări care privesc funcționarii comunitari (în afară de cele cu caracter general);
- reglementări aplicabile agenților Comunităților europene;
- reglementări ce privesc atât funcționarii, cât și agenții comunitari și care sunt cuprinse în diferite acte ce emană de la Consiliu sau de la Comisie;
- reglementări ce sunt luate de comun acord de instituțiile Comunităților europene și aplicabile atât funcționarilor, cât și agenților Comunităților.

Având în vedere faptul că în cadrul capitolelor dedicate instituțiilor comunitare au fost făcute o serie de precizări cu privire la regimul juridic al membrilor instituțiilor și organelor comunitare, în continuare, vom prezenta, pe scurt, regimul juridic specific pentru două categorii de personal al instituțiilor comunitare: funcționarii comunitari - cadre științifice și tehnice și funcționarii comunitari afectați într-o țară terță.

---

<sup>13</sup> Acesta este un element care deosebește funcționarii comunitari de cei naționali





## CAPITOLUL II

### CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A FUNȚIONARILOR COMUNITARI

#### 1. Răspunderea juridică, formă specifică a răspunderii sociale

Răspunderea juridică, în mod tradițional, este analizată ca o instituție fundamentală a dreptului, instituție care tinde să ocupe centrul dreptului în totalitatea sa, reflectând stadiul de evoluție a întregii societăți, nivelul conștiinței și responsabilității sociale.<sup>14</sup> Ea este reglementată în toate ramurile sistemului juridic, are contingențe cu toate instituțiile juridice și aparține tuturor situațiilor.

Societatea în întregul ei, ca și fiecare individ care intră în compunerea ei, simte nevoia de ordine și siguranță. Această nevoie este satisfăcută prin respectarea normelor morale, religioase, politice, juridice, pe baza cărora se realizează conviețuirea socială. Orice abatere de la aceste norme atrage după sine o răspundere corespunzătoare.

Conceptul de răspundere sau de responsabilitate<sup>15</sup> desemnează reacția de reprimare, venită din partea societății, față de o anumită acțiune umană, imputabilă, în principal, individului. Sensul frecvent atribuit noțiunii de răspundere, indiferent de forma sub care se manifestă, este acela de obligație de a suporta consecințele nerespectării acestor reguli de conduită, obligație ce incumbă autorului faptei contrare acestor reguli și care poartă întotdeauna amprenta dezaprobării sociale a unei asemenea fapte.

Natura regulii încălcate determină natura formei de răspundere. Împreună, toate formele de răspundere alcătuiesc răspunderea socială. între diverse forme de răspundere socială există o strânsă legătură. Fiecare formă a răspunderii sociale acționează asupra tuturor celorlalte forme.

Una din formele răspunderii sociale este răspunderea juridică. Ea are trăsături proprii care o delimitează de alte forme de răspundere. Specificul răspunderii juridice constă, în primul rând, în faptul că ea se referă la obligația de a da socoteală pentru încălcarea normei de drept.

Răspunderea juridică se naște ca urmare a producerii unor fapte ilicite, adică a unei comportări neîngăduite de lege. Dacă răspunderea morală, de exemplu, intervine

---

<sup>14</sup> A. Iorgovan, **Tratat de drept administrativ**, vol. II, Ed. All Beck, Buc., 2002, p. 331.

<sup>15</sup> M. Florea, **Responsabilitatea acțiunii sociale**, Ed. Științifică și Enciclopedică, Buc., 1976.

atunci când nu s-a făcut un bine, răspunderea juridică intervine când s-a făcut ceva rău și fapta dăunează cuiva.

Faptele ilicite sunt grave, pentru că afectează interese importante, stabilirea răspunderii făcându-se de către organe de stat cu atribuții speciale. În cazul răspunderii morale, de exemplu, stabilirea răspunderii se realizează în forul lăuntric al făptașului sau prin dezaprobarea faptei din partea celor din jurul său.

Conchidem că răspunderea juridică este o măsură de constrângere, necesară respectării normelor de drept, aplicată de organe special investite ale statului să dispună constrângerea împotriva celor care săvârșesc fapte ilicite.

Răspunderea juridică presupune, ca regulă, sancțiuni mai severe decât alte forme de răspundere socială; ea implică uneori privarea temporară de libertate. Sancțiunea juridică este mai promptă și mai eficace, realizarea ei fiind inevitabilă și obligatorie.

Categoria răspunderii juridice poate fi just înțeleasă și definită numai pornindu-se de la formele ei concrete de manifestare, adică de la răspunderea penală, civilă, disciplinară, etc. Deși formele răspunderii învederează particularități diferite, ele prezintă și o sumă de elemente comune, prin a căror sintetizare se poate elabora o definiție generală a noțiunii răspunderii juridice, valabilă și aplicabilă pentru fiecare din aceste forme<sup>16</sup>.

Deși există o pluralitate de norme juridice prin care se reglementează diferitele forme de răspundere, cu toate acestea nici un text nu dă o definiție legală vreuneia din ele.

În literatura de specialitate au fost reținute numeroase definiții ale răspunderii juridice, dintre care cea mai complexă ni se pare cea care definește răspunderea juridică ca fiind „*complexul de drepturi și obligații conexe care-potrivit legii – se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite și care constituie cadrul de realizare a constrângerii de stat, prin aplicarea sancțiunilor juridice în scopul asigurării stabilității raporturilor sociale și a îndrumării membrilor societății în spiritul respectării ordinii de drept*”.<sup>17</sup>

Conchidem că răspunderea juridică este o măsură de constrângere, necesară respectării normelor de drept, aplicată de organe special investite ale statului să dispună constrângerea împotriva celor care săvârșesc fapte ilicite.

---

<sup>16</sup> M. Costin, **Răspunderea juridică în Dreptul Republicii Socialiste România**, Ed. Dacia, Cluj, 1974, p. 17.

<sup>17</sup> Mircea N. Costin, **O încercare de definire a noțiunii răspunderii juridice**, în R.R.D., 1970, nr. 5, p. 81-82.

## 2. Principiile răspunderii juridice

Răspunderea juridică se bazează pe mai multe principii generale, valabile pentru toate formele concrete de manifestare ale dreptului.

Principiile fundamentale ale răspunderii juridice sunt idei călăuzitoare care își găsesc expresia în toate normele de drept ce reglementează diferitele forme sub care se poate prezenta această instituție juridică.

Aceste principii sunt:

### **a) Principiul răspunderii pentru fapta săvârșită cu vinovăție de către o persoană cu capacitate juridică**

Orice subiect de drept poate fi sancționat în limitele vinovăției sale. Aplicarea principiului are un deosebit efect educativ, atât pentru individul tras la răspundere cât și pentru colectivitate. Prin realizarea răspunderii se urmărește îndreptarea în viitor a autorului faptei ilicite. Ceilalți membri ai colectivității se conving că nici o încălcare a normei de drept nu rămâne nepedepsită.

### **b) Legalitatea răspunderii juridice**

Nu există răspundere juridică în afara legii. Legea determină nașterea răspunderii, formele și întinderea ei.

O cerință fundamentală a principiului legalității impune ca răspunderea juridică să opereze numai contra acelor persoane care au săvârșit fapte ilicite și totodată, ca natura răspunderii să corespundă naturii faptei ilicite.

Principiul legalității pretinde, de asemenea, ca tragerea la răspundere să vizeze numai acele persoane care au săvârșit fapte ilicite cu vinovăție.

O altă cerință a principiului legalității în materie de răspundere impune ca organele ce aplică constrângerea de stat prin sancțiuni juridice să vegheze cu strictețe ca sancțiunea aplicată să fie prevăzută în lege, iar quantumul ei să se înscrie în limitele legii.

Toate aceste cerințe ale principiului legalității au fost precizate inițial în materia răspunderii penale sub formula: *nullum crimen sine lege* și *nulla poena sine lege*. Alături de alți autori<sup>18</sup>, credem însă că ele sunt valabile deopotrivă pentru toate formele răspunderii juridice, știut fiind că în orice ramură de drept și în cadrul oricăreia dintre formele răspunderii juridice se pot aplica sancțiuni juridice numai pentru fapte ilicite, indiferent că este vorba de infracțiuni, delikte civile sau abateri administrative.

---

<sup>18</sup> Mircea N. Costin, **op. cit.**, p. 90.

### **c) Principiul răspunderii personale**

Răspunderea juridică se referă numai la persoana care a produs încălcarea legii. Nici o răspundere pentru altul nu este posibilă. Cazurile de răspundere pentru altul sunt foarte rare (de exemplu, răspunderea părinților pentru faptele copiilor minori).

Aplicarea acestui principiu presupune și regula că cel care a comis o încălcare a legii este pasibil de răspundere, deci de sancțiune, numai o singură dată pentru aceeași faptă. Regula nu exclude cumulul a diferite forme de răspundere juridică față de aceeași persoană și cu privire la aceeași faptă, atunci când, printr-o faptă unică, se încalcă simultan norme juridice de natură diferită: civilă, penală etc.

### **d) Principiul prezumției de nevinovăție**

Într-un stat de drept, până ce instanța de judecată emite hotărârea sau sentința, nimeni nu poate fi considerat vinovat.

### **e) Principiul justei sancțiuni**

Acest principiu se exprimă prin necesitatea proporționalității sancțiunii, în raport cu gravitatea faptei.

### **f) Principiul oportunității**

Este necesar ca tragerea la răspundere să se facă la timpul potrivit, fără amânare care să însemne târăgănare. Altfel, s-ar crea un sentiment de insecuritate și da neîncredere în capacitatea organelor chemate să asigure respectarea ordinii de drept. De altfel, prin trecerea timpului, există posibilitatea ca persoana să nu mai poată fi trasă la răspundere, datorită prescripției sau a pierderii probelor.

### **g) Principiul „non bis in idem”**

Acest principiu presupune ca cel ce, prin conduita sa, a nesocotit ordinea de drept, să răspundă o singură dată pentru fapta săvârșită, căci unei singure încălcări a legii – înțelegând prin lege actele normative de toate categoriile – îi corespunde o singură sancțiune juridică.

Exprimând această cerință, principiul non bis in idem nu exclude posibilitatea intervenției simultane a mai multor forme de răspundere juridică față de aceeași persoană, când prin fapta ilicită săvârșită se încalcă o pluralitate de norme juridice de natură diferită.

De exemplu, răspunderea penală poate fi cumulată cu cea disciplinară, atunci când, în executarea contractului de muncă, angajatul săvârșește o faptă ilicită care în materialitatea ei întrunește atât elementele abaterii disciplinare, cât și trăsăturile constitutive ale unei infracțiuni.

Răspunderea disciplinară poate fi cumulată, de asemenea, cu răspunderea administrativă în măsura în care abaterea disciplinară întrunește și trăsăturile caracteristice ale unei contravenții. Într-o asemenea situație, autorul faptei ilicite este pasibil de o dublă sancționare – disciplinară și administrativă – deoarece prin conduita sa a violat concomitent două norme juridice de natură diferită.

Cumulul diferitelor forme de răspundere juridică presupune așadar posibilitatea aplicării față de aceeași persoană, pentru o singură faptă, a unei pluralități de sancțiuni juridice deosebite ca natură. Principiul non bis in idem nu este anulat în asemenea cazuri, ci își păstrează viabilitatea.

La aceste principii generale se adaugă principii care sunt proprii unei anumite forme de răspundere juridică. De exemplu, în cazul dreptului civil acționează principiul reparării integrale a prejudiciului.

### **3. Noțiunea de răspundere juridică a funcționarilor comunitari**

Răspunderea, indiferent de forma pe care o îmbracă, este determinată de comiterea unei fapte ilicite, de încălcarea sistemului de valori instituit de societate și consacrat juridicește.

Răspunderea are două finalități:

- să restabilească ordinea de drept încălcată, determinând revenirea la starea de legalitate, perturbată ca urmare a săvârșirii unei forme de ilicit;
- să exprime o reacție negativă din partea autorității față de autorul faptei ilicite, cu scopul de a-l determina pe acesta să-și conștientizeze semnificația faptei, să o regrete și pe viitor să nu o mai repete, să o elimine din comportamentul său.

Cu alte cuvinte, prin intermediul răspunderii, se realizează atât scopul preventiv-educativ cât și cel sancționator și reparatoriu al prejudiciului care s-a produs prin fapta săvârșită.

A vorbi despre răspundere, în cazul funcționarului comunitar, presupune cu necesitate abordarea relației ei cu responsabilitatea. Dacă fiecare subiect de drept trebuie să manifeste, în ceea ce face, responsabilitate, funcționarul trebuie să fie fundamental responsabil în îndeplinirea prerogativelor sale. Responsabilitatea precede răspunderii și o poate elimina.

Ea presupune respectarea de către individ a sistemului de valori instituit de societate. Dacă acest sistem de valori e respectat, omul trăiește în armonie cu sine însuși și cu ceilalți, cu societatea în ansamblul său. Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător pentru comportamentul său ilicit.

Funcționarul public trebuie să facă să primeze, în comportamentul său, responsabilitatea. El trebuie să-și ducă la bun sfârșit atribuțiile, nu pentru că așa i se impune, ci fiindcă e convins că ele reprezintă rostul său profesional.

Problema răspunderii juridice a funcționarilor comunitari se pune numai în legătură cu încălcarea de către aceștia a normelor juridice, în calitatea lor de funcționari publici sau în legătură cu funcția publică pe care o dețin.

Dacă încălcarea normelor nu are legătură cu funcția publică, răspunderea lor va fi o răspundere de drept comun, adică identică cu răspunderea oricărui alt cetățean, care nu are calitatea de funcționar comunitar.

### **CAPITOLUL III**

## **RĂSPUNDEREA FUNCȚIONARILOR COMUNITARI**

### **1. Câteva aspecte privind deontologia funcționarilor comunitari**

Deontologia, prin obiectul său specific și metodele proprii, se află la intersecția dintre drept și morală. Într-o accepțiune lato sensu, ea poate fi definită ca ansamblul normelor care conturează un anumit comportament profesional și privat.

Ea include astfel norme de comportament, care privesc atât relațiile de serviciu de toate tipurile, ceea ce poate fi evocat prin sintagma de "comportament profesional" cât și cele care privesc viața privată a acestuia.

Deontologia trebuie astfel să se regăsească în toate formele de exprimare ale existenței individului.

În ceea ce privește situația funcționarilor comunitari ca și cei internaționali, în general, abordarea acestei probleme trebuie să pornească de la ideea că ei acționează în afara unor state determinate, în organisme suprastatale, pe de o parte, iar pe de altă parte că fiecare provine dintr-un anumit stat.

De aici necesitatea ca funcționarul să aibă aptitudinea de a sluji în mod autentic interesele organismului căruia aparține, fără imixțiuni sau influențe din partea vreunei puteri naționale sau supranaționale.

În concluzie, putem afirma, fără echivoc, că se poate vorbi despre o deontologie a funcționarilor comunitari, care se fundamentează pe principiul că acesta are ca unic scop al activității sale servirea intereselor instituției comunitare căreia îi aparține, ceea ce presupune, în egală măsură, aptitudini, cunoștințe, sănătate și moralitate.

#### *Izvoarele deontologiei funcționarilor comunitari*

Primul izvor din care își trag seva normele de maximă generalitate aplicabile

instituțiilor comunitare, în ansamblul lor, implică funcționarilor care își desfășoară activitatea în cadrul lor, îl reprezintă izvoarele dreptului comunitar însuși.

Este vorba despre legislația primară, legislația secundară, principiile generale ale dreptului, cutuma, jurisprudența Curții Europene de Justiție, dreptul internațional și dreptul național.

Principalul izvor direct îl reprezintă Statutul funcționarilor comunitari, în care regăsim consacrate dimensiunile regimului juridic aplicabil funcționarilor comunitari, drepturile și obligațiile care le revin, principiile care le guvernează activitatea, precum și consecințele care intervin în cazul încălcării prevederilor Statutului.

În aceeași categorie includem și anexele la Statut, care, în conformitate cu principiul general și universal de drept, fac parte integrantă din actul juridic pe care îl vizează.

Un alt izvor îl reprezintă reglementările interne, proprii fiecărei instituții, sau stabilite, de comun acord, de mai multe instituții comunitare.

#### *Principiile deontologiei funcționarilor comunitari*

a) Un prim principiu îl reprezintă faptul că funcționarii comunitari se află în permanență la dispoziția instituțiilor din care fac parte.

Ei trebuie să-și organizeze astfel viața și activitatea încât să facă față, în orice moment, eventualelor solicitări care vin din partea instituției.

b) Un al doilea principiu este spiritul internațional și european de care trebuie să dea dovadă în activitatea lor, care îi obligă la un comportament prin care să se realizeze echilibrul necesar între spiritul și vocația lor europeană și atașamentul față de țara ai cărei cetățeni sunt,

c) Un al treilea principiu, aflat în strânsă dependență cu acesta, îl reprezintă neutralitatea desăvârșită a funcționarului comunitar, care exclude orice influență, din partea oricărui stat, organism național sau internațional, oricărui altui subiect de drept intern sau internațional.

d) Un al patrulea principiu este devotamentul absolut în slujirea intereselor instituției comunitare și a politicii comunitare, în ansamblul

## **2. Forme de răspundere aplicabile funcționarilor comunitari**

Regimul juridic al funcționarilor comunitari include și problema răspunderii acestora, a cărei menire trebuie să constea în reprimarea greșelilor comise de agenții



publici.

Prin intermediul răspunderii, se realizează atât scopul preventiv cât și cel sancționator, analizate în mod constant de doctrina juridică.

Acestor două scopuri li se mai adaugă un al treilea, și anume caracterul educativ, care include prevenirea dar nu se confundă cu aceasta.

Funcționarul public, indiferent că este național sau internațional, trebuie să-și ducă la bun sfârșit atribuțiile, nu pentru că așa i se impune, ci fiindcă e convins că ele reprezintă rostul său profesional.

Pentru el nu există valoare mai importantă decât îndeplinirea, cu o convingere reieșită din înțelegerea rațională a fenomenelor, a sarcinilor sale.

Răspunderea juridică intervine, cum se exprimă constant doctrina, pe terenul răului înfăptuit, și, adăugăm noi, al celui pe cale să se înfăptuiască având în vedere încriminarea tentativei la ramura dreptului penal.

În ceea ce privește răspunderea funcționarului comunitar, o regăsim reglementată în titlul VI denumit "regimul disciplinar, fiind vorba despre consacarea regimului juridic al răspunderii disciplinare a funcționarilor comunitar, dezvoltat în anexa IX la Statut intitulată "procedura disciplinară ".

Nu trebuie interpretat în sensul că singura formă de răspundere specifică funcționarilor comunitari ar fi răspunderea lor disciplinară. Ca și funcționarii naționali, în afara acestei forme de răspundere mai regăsim răspunderea lor patrimonială, răspunderea penală.

În literatura de specialitate se analizează patru forme ale răspunderii juridice a funcționarilor comunitari: o răspundere disciplinară, fundamentată pe încălcarea normelor de disciplină specifice raportului de funcție publică; o răspundere contravențională, pentru săvârșirea, de către funcționarul public, a unor fapte antisociale calificate prin lege ca și contravenții; o răspundere civilă, care rezultă din fapte personale ale funcționarului comunitar, pe care acesta le comite datorită slăbiciunilor inerente ființei umane; o răspundere penală, care intervine atunci când funcționarul public a comis fapte prevăzute de Codul penal sau alte legi speciale.

Profesorul Ilie Iovănaș recunoaște cinci forme de răspundere specifice funcționarului comunitar, și anume disciplinară, administrativă (de fapt contravențională), penală, materială și civilă.

În opinia profesorului Antonie Iorgovan, răspunderea administrativă îmbracă două forme: răspunderea administrativ-disciplinară și răspunderea administrativ-

contravențională.<sup>19</sup>

Alți autori identifică două mari forme de răspundere aplicabile funcționarilor comunitari și anume: răspunderea sancționatorie, care are un caracter represiv, intimidant, supunând pe autorul ei unei constrângeri exclusiv personale pentru fapta săvârșită și răspunderea reparatorie, care are rolul de a recupera un prejudiciu produs<sup>20</sup>.

Un autor elvețian apreciază că atunci când funcționarul public violează datoriile ce-i revin și implicit legea, el va răspunde penal, disciplinar și pecuniar (patrimonial).

Doctrina franceză, de asemenea este consecventă în a susține că funcționarilor le sunt aplicabile mai multe forme de răspundere, și anume materială, penală și disciplinară.

Mutatis-mutandis, raționamentul este valabil și în ceea ce privește regimul funcționarilor comunitari, în sensul că urmează să identificăm următoarele forme de răspundere aplicabile lor:

a) o răspundere administrativ patrimonială a funcționarului comunitar față de Comunitate, consacrată de articolul 22 din Statut potrivit căruia funcționarul comunitar poate fi ținut să repare, în tot sau în parte, prejudiciile cauzate Comunității prin greșeli personale grave pe care acesta le-ar fi comis în timpul serviciului sau în legătură cu serviciul;

b) o răspundere penală, care este doar menționată de statut, fără a i se dezvolta regimul juridic;

c) o răspundere administrativ disciplinară, care face obiect de reglementare al titlului VI din Statut și al anexei IX.

---

<sup>19</sup> A. Iorgovan, **op. cit.**, p. 361.

<sup>20</sup> I. Santai, **Drept administrativ și elemente de știință administrativă**, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1988, p. 114-116.

## CAPITOLUL IV

### RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A FUNCȚIONARILOR COMUNITARI

#### 1. Noțiunea de răspundere disciplinară

Funcționarul public, ca și salariatul, își desfășoară activitatea într-un cadru organizat și disciplinat în același timp. Ei se supun unor reguli pe care, dacă le încalcă, sunt pasibili de răspundere.

Disciplina muncii, indiferent la care tip de muncă ne raportăm, concretizează starea de ordine inerentă îndeplinirii atribuțiilor care rezultă dintr-un raport de muncă sau dintr-un raport de funcție publică. Această ordine derivă din respectarea unor norme de conduită profesională, care pot viza:

- relațiile din cadrul unui colectiv determinat;
- relațiile cu alte colective din cadrul aceleiași unități;
- relațiile cu terții.

Elementul fundamental al distincției între răspunderea funcționarului comunitar și cea a salariatului este următorul: funcționarul public poate să răspundă disciplinar și pentru fapte care exced disciplinei muncii în accepțiunea lato sensu. El va răspunde disciplinar și atunci când, în afara serviciului, comite fapte care afectează statutul sau imaginea publică proprie sau a instituției în care își desfășoară activitatea.

Răspunderea disciplinară a funcționarilor comunitari este prevăzută și în alte legi speciale, statute sau regulamente de organizare și funcționare.

Statutul funcționarilor comunitari definește răspunderea disciplinară a acestora ca fiind „încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege”.

Răspunderea disciplinară reprezintă un ansamblu de norme care reglementează actele și faptele săvârșite de funcționarul public în exercitarea atribuțiilor sale sau în legătură cu acestea, sancțiunile care se aplică și normele procedurale corespunzătoare.<sup>21</sup> Sunt calificate ca abateri disciplinare nu orice încălcări ale îndatoririlor funcționarilor comunitari, ci numai acelea prevăzute expres de lege, altele putând fi calificate ca abateri administrative, contravenționale sau de altă natură.

---

<sup>21</sup> M. Preda, **Drept administrativ. Partea generală**, vol.I, Ed. Lumina Lex, Buc., 2000, p. 136.

## **2. Principii generale care guvernează răspunderea disciplinară a funcționarilor comunitari**

Aceste principii care guvernează răspunderea funcționarilor comunitari, trebuie analizate în contextul răspunderii Comunităților în ansamblul lor. Astfel răspunderea acestora este dominată de principiul că ele nu răspund doar pentru pagubele provocate de instituții, pentru greșelile de serviciu așa zis "anonime" ci și pentru pagubele cauzate prin greșelile personale ale unui agent respectiv pentru greșeala acestuia cu condiția ca ea să intervină în exercițiul serviciului.

În ceea ce privește principiile răspunderii disciplinare a funcționarilor comunitari identificăm:

1. Un prim principiu îl reprezintă acela că **răspunderea disciplinară intervine ca urmare a comiterii unei abateri disciplinare**, noțiune care include orice încălcare a obligațiilor impuse de prezentul statut.

Foarte important este faptul că încălcarea obligațiilor de serviciu poate fi realizată atât de „funcționar” cât și de "fostul funcționar", după cum prevede expres articolul 86 alin (1) din Statut. Rezultă concluzia că în dreptul comunitar al funcției publice, răspunderea este o instituție care nu presupune cu necesitate existența unui raport de funcție publică, funcționarii publici așa-zisi " activi". Că ea poate viza nu doar funcționarii în exercițiu, ci și "foștii funcționari", al căror raport de funcție publică a încetat din diferite motive, ceea ce nu înseamnă că a încetat și răspunderea în cazul în care persoana respectivă a comis unele abateri.

2. Regăsim principiul universal de drept non bis in idem, potrivit căruia **"aceeași faptă nu poate da loc decât la o singură sancțiune disciplinară"**.

Constatăm că prin acest principiu se interzice aplicarea a două sancțiuni disciplinare funcționarului comunitar pentru o singură abatere.

3. **Principiul neretroactivității sancțiunii disciplinare**, derivat prin principiul general de drept al neretroactivității legii, înscris și în articolul 15(2) din Constituția României precum și din caracterul, în esență neretroactiv, al actului administrativ.

Rezultă că o sancțiune administrativ disciplinară nu poate produce efecte decât din momentul în care a fost adusă la cunoștința funcționarului.

### **4. Principiul cercetării prealabile**

Sancțiunea disciplinară se poate aplica doar după ce s-a realizat o cercetare

prealabilă a faptei de săvârșirea căreia este acuzat funcționarul.

Fac excepție sancțiunile avertismentului și ale blamului, care pot fi aplicate direct de autoritatea competentă.

5. **Principiul individualizării sancțiunii**, care impune să se țină seama de împrejurările în care fapta a fost săvârșită, de latura obiectivă și subiectivă a acesteia, de consecințele faptei și de comportamentul general al funcționarului comunitar, inclusiv existența unor antecedente disciplinare în trecutul său profesional.

În funcție de unele elemente (caracterul faptei, circumstanțele în care a fost îndeplinită, persoana făptuitorului etc.) sancțiunea poate varia de la cea mai simplă, avertismentul, până la cea mai drastică, revocarea din funcție, și poate fi însoțită sau nu de o sancțiune complementară (reducerea sau suprimarea dreptului la pensie pentru vechime, de exemplu).

Articolul 1 din Anexa 9 prevede că raportul prin care este sesizat consiliul de disciplină de către autoritatea investită cu puterea de numire va cuprinde, pe lângă faptele comise de funcționar, și circumstanțele în care s-au săvârșit acestea, dacă este necesar, tocmai pentru a fi luate în considerație la individualizarea sancțiunii.

#### **6. Principiul comunicării**

Comun răspunderii disciplinare a funcționarilor naționali și internaționali este și regula comunicării. Regula comunicării dosarului este una din legile "de fier" și în cazul răspunderii disciplinare a funcționarului comunitar european. Articolul 25 alin (2) dispune în mod categoric că "orice decizie individuală luată în aplicarea prezentului statut trebuie să fie comunicată în scris, de îndată funcționarului interesat. Orice decizie vizând o plângere trebuie să fie motivată".

Constatăm că textul instituie o normă de principiu care vizează orice decizie în legătură cu funcționarii comunitari, inclusiv cele care au ca obiect intervenția unor forme de răspundere. Am putea spune, cu atât mai mult aceste decizii care se supun și obligației motivării, în fapt și în drept.

Comunicarea nu vizează doar decizia în sine, ci întreg dosarul care a stat la baza emiterii lui. Articolul 2 din Anexa IX prevede că funcționarul are dreptul de a obține comunicarea integrală a dosarului său individual și să poată face copie după orice piesă care are legătură cu procedura disciplinară.

Precizăm că prin "*dosar*" trebuie să înțelegem documentele care fundamentează și concretizează sancțiunea disciplinară respectivă, dar și dosarul individual al funcționarului, a cărui studiere ar avea relevanță și I-ar putea ajuta în apărarea sa.

## **7. Implicarea organului de disciplină**

Prin articolul 9 (69) din Statut, se prevede constituirea în fiecare instituție a unui consiliu de disciplină sau a mai multor astfel de consilii, dacă numărul funcționarilor impune acest lucru.

Consiliul de disciplină este învestit cu atribuții în ceea ce privește derularea procedurii răspunderii disciplinare, și rolul său este de a proteja funcționarul împotriva unor decizii arbitrare, abuzive, care ar putea fi luate împotriva sa, dar de a proteja și instituția comunitară, prin sancționarea celor care se fac vinovați de comiterea unor încălcări ale obligațiilor care le revin funcționarilor comunitari în calitatea pe care o au.

## **8. Principiul potrivit căreia autoritatea care este învestită cu puterea de numire este cea îndrituită să și sancționeze pe funcționarul comunitar.**

Astfel, această autoritate va putea să aplice unele sancțiuni în mod direct, fără nici o formalitate, iar altele le va putea aplica abia după ce a fost îndeplinită procedura disciplinară reglementată în Anexa IX din Statut.

## **9. Recunoașterea dreptului la apărare al funcționarului comunitar.**

Astfel, articolul 4 din Anexa IX, recunoaște, de principiu, dreptul la apărare al funcționarului comunitar, care presupune următoarele elemente:

- comunicarea întregului dosar incriminator către funcționarul încredințat;
- acordarea unui termen de cincisprezece zile în interiorul căruia funcționarul să-și poată pregăti apărarea;
- dreptul funcționarului ca în fața organului de disciplină să-și poată susține observațiile și apărarea în mod scris sau oral;
- dreptul funcționarului de a fi asistat în fața organului de disciplină ;
- dreptul de a apela la martori, care aparține, în egală măsură, atât funcționarului cât și autorității.

## **10. Funcționarii beneficiază de dreptul de a introduce acțiuni la organele comunitare de jurisdicție.**

Acest drept este recunoscut funcționarilor oficiali, sintagmă care desemnează persoanele numite în funcții stabilite în cadrul personalului unei autorități comunitare prin decizia scrisă a autorității competente să numească, potrivit regulamentului de personal în vigoare.

În afara acestora, regăsim celălalt personal, pe care l-am analizat în primul capitol al prezentei lucrări (temporarii, personalul auxiliar, consilierii speciali etc.).

Din punct de vedere al ponderii lor, constatăm că "recursurile agenților

comunitari reprezintă aproximativ un sfert din totalul cauzelor supuse Curții de Justiție".

Continuându-și raționamentul, autorul citat arată că "nici un alt sector de drept comunitar nu este atât de discreționar ca dreptul funcției publice".

Tuturor le este recunoscută capacitatea de a se adresa organelor jurisdicționale comunitare, în următoarele condiții:

- se impune avizul autorității investite cu puterea de numire;
- adresarea se face pe cale ierarhică, prin intermediul superiorilor direcți, scopul procedurii fiind acela de a asigura condițiile rezolvării amiabile a litigiilor;
- foarte important este faptul că funcționarii comunitari au dreptul să acționeze împotriva oricărui act care îi afectează, chiar dacă actul atacat nu le-a fost adresat ci altor persoane;
- condiția care se impune este ca actul, prin conținutul lui, să afecteze dreptul funcționarului reclamant, sau un interes al acestuia, iar funcționarul să acționeze în valorificarea propriului interes.
- interesantă și relevantă este și dispoziția care îndrituiește funcționarul comunitar să atace orice decizie care îl afectează, indiferent dacă este vorba despre o decizie care a fost deja luată sau care trebuia să fie luată însă instituția nu a făcut acest lucru.

Regăsim aici distincția dintre forma tipică și forma asimilată a unui act juridic, specifică dreptului administrativ, care legitimează o acțiune în contencios administrativ.

Forma tipică este atunci când actul a fost deja emis însă el are caracter ilegal, iar cea asimilată este atunci când autoritatea competentă nu a emis actul deși trebuia, era obligată să o facă.

În dreptul comunitar, constatăm că prin articolul 90 (8) aliniatul (2) se instituie regula că orice persoană vizată de prezentul Statut se poate plânge împotriva unei decizii care consideră că îl afectează fie că decizia a fost deja luată fie că nu a fost luată, deși autoritatea era obligată să o ia.

Concluzii cu privire la dreptul funcționarilor comunitari de a introduce acțiuni în fața organelor comunitare de jurisdicție:

a) Art. 179 din Tratatul CE dispune referitor la competența Curții de Justiție de a "statua cu privire la orice litigiu dintre comunitate și agenții săi în limitele și condițiile determinate de Statut sau rezultând din regimul aplicabil acestora din urmă";

b) Termenul de agent trebuie privit în sens larg, astfel încât dreptul să privească în egală măsură atât funcționarii comunitari, "oficialii comunităților" cât și alte categorii de personal, în care se include personalul temporar, auxiliar și local, consilierii etc;

c) Procedura sesizării de către funcționarul comunitar a organelor de jurisdicție este dominată de principiul că sesizarea se face prin intermediul șefilor ierarhici și cu avizul A.I.P.N.

d) Funcționarii sunt îndrituiți să acționeze împotriva oricărui act care îi afectează, indiferent

că acest act le este adresat sau vizează alte persoane. Singura condiție este ca funcționarul să promoveze acțiunea în ocrotirea unui interes propriu și concret;

e) Fundamentul competenței Curții de Justiție în spețele care îi privesc pe funcționarii publici se regăsește în art. 91, par. 1 din Statutul funcționarilor care dă în competența Curții litigiile cu caracter patrimonial și în cauzele prevăzute de Statut, atributul de a controla integral exercițiul puterii discreționare și de a modifica sau raporta măsura contestată.

### **11. Principiul radierii sancțiunilor disciplinare**

Articolul 89 din Statut dă dreptul funcționarului sancționat disciplinar să ceară ștergerea din dosarul său personal a sancțiunilor care i-au fost aplicate.

Acest drept se naște la intervale diferite de timp, în funcție de sancțiunea disciplinară a cărei radiere se cere. Astfel, în cazul în care funcționarul solicită radierea sancțiunilor de avertisment și mustrare (blam) termenul cerut este de trei ani de data când i-a fost aplicată sancțiunea respectivă.

În cazul în care se cere radierea oricărei alte sancțiuni, cu excepția celei a revocării, termenul este de șase ani.

Constatăm că nu este vorba de o radiere de drept, regăsită în sistemele naționale ale funcției publice, ci o radiere la cerere, care este lăsată la latitudinea autorității investită cu puterea de numire, și care implică și decizia consiliului de disciplină.

O altă observație care se impune a fi făcută vizează termenele mari care trebuie să curgă pentru a se putea solicita radierea sancțiunii, chiar în cazul unor sancțiuni care nu prezintă gravitate deosebită, cum sunt avertismentul și blamul.

### **3. Sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarilor comunitari**

Sancțiunile disciplinare sunt prevăzute în articolul 86 (24) raportat la articolul 51 din Statut, din a căror analiză constatăm că legiuitorul comunitar a operat o ierarhizare a acestora, de la cele mai ușoare până la cele mai grave.

Constatăm totodată caracterul legal al acestor sancțiuni, regăsirea, în sfera



disciplinarului, a principiului legalității din penal, *nullum crimen sine legem*, *nulla poena sine lege*.

Din conținutul titlului VI care reglementează "*regimul disciplinar*", raportat la cel al Anexei IX care îl dezvoltă, desprindem concluzia că autoritatea care aplică sancțiunea este ținută, în realizarea competenței sale, de aplicarea acelor sancțiuni prevăzute de Statut și după procedura instituită de acesta și de anexele sale.

Aceste sancțiuni pot fi grupate în mai multe categorii:

1. Din punct de vedere al naturii lor, identificăm:

- a) sancțiuni cu caracter *moral* (avertismentul, blamul);
- b) sancțiuni care afectează *cariera* funcționarului;
- c) sancțiuni cu caracter *pecuniar* (suspendarea dreptului la pensie al funcționarului, ca sancțiune complementară alături de revocare);
- d) sancțiuni cu caracter *complex*, care afectează, în egală măsură, cariera funcționarului dar au și caracter pecuniar (exemplu reducerea cu una sau mai multe trepte, retrogradarea).

2. Din punct de vedere al caracterului lor, putem determina:

- a) sancțiuni cu caracter *principal* (avertismentul, mustrarea, suspendarea temporară la avansare pe scară ierarhică, revocarea și concedierea pentru motive de necorespondere profesională);
- b) sancțiuni cu caracter *complementar* (suspendarea dreptului la pensie).

3. Din punct de vedere al efectelor lor, sancțiunile disciplinare pot fi:

- a) sancțiuni care *atrag încetarea* raportului de funcție comunitară (revocarea, concedierea pentru insuficiență profesională);
- b) sancțiuni care *nu atrag încetarea* acestui raport (restul sancțiunilor, cu caracter material sau moral);
- c) sancțiuni care determină *întreruperea* raportului de funcție comunitară (suspendarea funcționarului).

### **3.1. Avertismentul**

Este prima sancțiune enunțată de articolul 86, ceea ce determină concluzia că, de vreme ce acest text operează o ierarhie din punct de vedere al gravității lor, este cea mai ușoară sancțiune disciplinară.

O asemenea calificare, la rândul ei, este atrasă de gravitatea faptei, astfel încât vom înțelege că se aplică în cazul celor mai puțin periculoase abateri disciplinare.

În dreptul public românesc avertismentul, ca sancțiune care intervine în cazul răspunderii contravenționale este definit ca atragerea atenției persoanei asupra faptei săvârșite, pericolului acesteia, cu recomandarea ca pe viitor să nu mai repete fapta respectivă și să se conformeze dispozițiilor legale.

Avertismentul reprezintă o sancțiune principală cu caracter moral, iar rolul său este, pe de o parte, de a pune pe făptuitor în postura de a-și conștientiza fapta, dar totodată de a-l determina să nu o mai repete în viitor.

De aceea considerăm că în cazul avertismentului primează rolul preventiv față de cel sancționator.

În dreptul muncii avertismentul este definit ca fiind "comunicarea scrisă făcută salariatului prin care i se atrage atenția asupra faptei săvârșite și i se pune în vedere că ,dacă nu se va îndrepta și va săvârși noi abateri, i se vor aplica sancțiuni mai grave, până la desfacerea contractului de muncă".

El reprezintă o sancțiune mai gravă decât mustrarea, care este prima sancțiune disciplinară.

Procedura aplicării avertismentului este comună cu procedura mustrării, și ea constă în următoarele aspecte:

a) competență să aplice cele două sancțiuni este autoritatea învestită cu puterea de numire;

b) aceasta va proceda la aplicarea uneia din cele două sancțiuni fie din proprie inițiativă fie la propunerea superiorului ierarhic al funcționarului *care* a comis fapta;

c) autoritatea competentă să aplice sancțiunea nu este obligată să solicite avizul consiliului de disciplină;

Avertismentul și blamul sunt de fapt singurele sancțiuni disciplinare pentru care nu se impune avizul organului de disciplină. Precizăm că dispoziția art. 87 este permisivă, în sensul că el prevede că A.I.P.N poate pronunța sancțiunea avertismentului și a blamului fără pronunțarea organului de disciplină, rezultând că textul nu obligă, dar nici nu interzice, iar dacă autoritatea vrea să consulte organul nu i se interzice să o facă;

d) subzistă dreptul funcționarului comunitar de a fi ascultat înainte de a i se aplica una din cele două sancțiuni;

e) se aplică scris.

### **3.2. Blamul**

Reprezintă cea de-a doua sancțiune disciplinară prevăzută de articolul 86. Spre deosebire de sancțiunea avertismentului, unde regăsim expres formulată forma scrisă a

acestui, la muștrare textul nu mai prevede forma scrisă, rezultând, per a contrario, că poate îmbrăca atât forma orală cât și cea scrisă.

Ea se aplică tot pentru abateri care nu au o gravitate deosebită, dar care, dacă se repetă, pot atrage consecințe negative atât pentru instituție cât și pentru funcționar.

Are tot caracter moral și urmează aceeași procedură de aplicare ca și avertismentul.

### **3.3. Suspendarea temporară a dreptului de avansare pe scară ierarhică**

Analizând problemele legate de cariera funcționarului comunitar și, în cadrul acesteia, sistemul de notare și avansare am constatat că prin articolul 44 se instituie norma de principiu potrivit căreia orice funcționar care a împlinit doi ani vechime pe o anumită treaptă a gradului său accede în mod automat la treapta superioară pe acest grad.

Constatăm că prin acest text se instituie principiul că avansarea este determinată de o anumită vechime. Avansarea intervine automat la toți funcționarii, cu excepția acelor care au comis abateri disciplinare.

În această situație are loc o întrerupere a acestei avansări automate, comandată de rațiuni care țin de comportamentul necorespunzător al funcționarului comunitar.

Această sancțiune are caracter complex, deoarece ea afectează și cariera funcționarului dar și drepturile sale bănești, dat fiind faptul că o avansare în ierarhie implică un spor de retribuție.

### **3.4. Reducerea treptei de salarizare**

Spre deosebire de sancțiunea anterioară, care vizează o întrerupere în avansarea, prezenta sancțiune vizează o coborâre pe treapta de salarizare corespunzătoare gradului său.

Ea are aceleași trăsături ca și cea anterioară, în sensul că reprezintă tot sancțiuni care afectează cariera dar și veniturile funcționarului, ambele intervenind atunci când se comit abateri care prin gradul lor de pericolozitate privează funcționarul de exercițiul dreptului la apărare și de o anumită poziție în ierarhia gradului său.

### **3.5. Retrogradarea**

Spre deosebire de ultimele două sancțiuni, care nu afectează gradul ci doar treapta pe care se află plasat funcționarul, în cadrul gradului său, retrogradarea este o sancțiune care vizează pierderea gradului însuși.

În dreptul muncii, această sancțiune se situează, de regulă, pe locul penultim, în funcție de gravitatea faptei și a sancțiunilor, fiind ultima care poate fi aplicată astfel încât să se păstreze raportul juridic de muncă.

Destinația ei este să se aplice acelor persoane care, "nefiind la prima abatere disciplinară, aducând prejudicii materiale și morale însemnate unității, în împrejurări și cu antecedente disciplinare care conferă faptei un grad ridicat de pericolozitate".

Retrogradarea reprezintă o sancțiune cu efecte asupra carierei, asupra veniturilor, dar și cu un important impact moral deoarece funcționarul își pierde, pentru o anumită perioadă poziția ierarhică, existând inclusiv posibilitatea de a ajunge ca ,pe perioada cât durează sancțiunea, să ajungă să lucreze în subordinea unor persoane care sunt inferioare gradului său.

### **3.6. Suspendarea din funcție**

Sancțiunea suspendării este tradițională pentru funcțiile și demnitățile publice naționale, regăsită și la funcționarii internaționali. Ea îl împiedică pe funcționarul sancționat să-și exercite prerogativele de funcție publică pentru o anumită perioadă de timp.

Ea intervine în caz de abatere gravă, când funcționarul se face vinovat fie de o neîndeplinire a obligațiilor sale profesionale fie de o infracțiune de drept comun, autoritatea investită cu puterea de numire poate să dispună imediat suspendarea din funcție a autorului unei asemenea greșeli.

Decizia de suspendare trebuie să conțină, în mod obligatoriu, următoarele clauze:

- precizarea dacă funcționarul își păstrează, pe perioada suspendării, neafectată remunerația;

- în cazul în care va avea loc o reținere din retribuția funcționarului, decizia trebuie să prevadă ce procent din aceasta este supus reținerii.

Statutul prevede că nu poate să fie reținut mai mult de 50% din retribuția de bază a funcționarului.

Decizia de suspendare este un act cu caracter provizoriu, care trebuie definitivat într-un interval de patru luni de la data când a fost luată.

În acest interval, se pot întâlni următoarele situații:

- nu intervine nici o decizie până la sfârșitul celor patru luni, ceea ce atrage dreptul funcționarului comunitar de a-și primi înapoi integral retribuția;

- intervine o decizie, situație în care statutul funcționarului va fi reglementat conform deciziei respective;

- funcționarul poate să facă obiectul unei urmăriri penale, în care caz statutul funcționarului se va definitiva abia după ce organul de jurisdicție penală se va pronunța în mod definitiv și irevocabil.

### **3.7. Revocarea din funcție**

Revocarea reprezintă sancțiunea cea mai gravă, alături de cea de concediere pentru motive de necorespondere profesională. Ambele sancțiuni au ca specific faptul că pun capăt definitiv unei anumite funcții.

Revocarea poate fi însoțită și de suprimarea dreptului la pensie de vechime, fără ca efectele acestei sancțiuni să se poată întinde și asupra altor drepturi ale funcționarilor.

Atunci când funcționarul și-a încetat în mod definitiv funcția, decăderea totală sau parțială din dreptul de pensie poate să intervină, fără a putea afecta și alte drepturi ale funcționarului comunitar.

Revocarea este singura sancțiune disciplinară care nu poate fi radiată din dosarul personal al funcționarului, dată fiind gravitatea ei, a faptelor care au determinat-o și faptul că ea determină încetarea definitivă a funcției.

### **3.8. Concedierea pentru insuficiență profesională**

Adevărata capacitate a unei persoane de a face față postului pentru care a candidat și pe care l-a obținut, prin promovarea unui concurs sau examen, se verifică în mod efectiv în exercitarea prerogativelor de funcție publică.

Este astfel posibil să se constate că, deși o persoană care a candidat pentru ocuparea unei funcții comunitare sau a fost selectată ca fiind corespunzătoare, să se dovedească faptul că ea nu întrunește condițiile necesare pentru menținerea în postul respectiv.

În aceste situații, cum menținerea pe postul respectiv nu mai poate fi realizată deoarece pune în pericol activitatea instituției, va putea interveni concedierea funcționarului pentru motive de insuficiență profesională.

Regimul acestei instituții, asemănător celei cu același titlu întâlnită în regimul juridic al salariatului, presupune următoarele elemente:

a) sancțiunea poate interveni atunci când funcționarul "face dovada unei insuficiențe profesionale în exercițiul funcțiilor sale";

b) autoritatea investită cu puterea de numire, în momentul în care constată că funcționarul nu este capabil să îndeplinească, în bune condiții, atribuțiile care îi revin, are două posibilități:

- fie să-l concedieze pe funcționar;
- fie să propună trecerea acestuia într-un post inferior.

Din modul în care este formulat articolul 51 aliniatul (1) paragraful 2, rezultă că autoritatea investită cu puterea de numire, în baza puterii discreționare de care dispune, are

aptitudinea să-l concedieze pe funcționar sau să-i ofere acestuia un post pe care îl apreciază corespunzător pentru acesta, însă inferior postului pe care îl ocupă în prezent.

c) propunerea care are ca obiect aplicarea acestui tip de sancțiune trebuie să cuprindă cauzele care o motivează;

d) obligativitatea comunicării deciziei funcționarului în cauză;

e) posibilitatea ca funcționarul care urmează să fie sancționat să poată formula orice observație cu privire la care este acuzat și pe care le consideră utile în soluția ce urmează a fi adoptată;

f) competența în a emite decizia de concediere aparține autorității investite cu puterea de numire, cu îndeplinirea formalităților procedurale prevăzute de Anexa IX la Statut.

## **CAPITOLUL V**

### **CĂILE DE ATAC ÎMPOTRIVA SANCTIUNILOR ADMINISTRATIV DISCIPLINARE**

#### **1. Dreptul de petiționare**

Dreptul de petiționare este garantat oricărei persoane care se poate prevala de ocrotirea acestui drept în baza Statutului, cu atât mai mult funcționarilor comunitari.

În baza lui, persoana îndrituită îi poate solicita autorității investite cu puterea de numire să ia o anumită decizie cu privire la ea. Atunci când "persoana vizată" este un funcționar comunitar, va fi adresată prin intermediul șefului ierarhic.

Fac excepție situațiile în care cererea îl vizează chiar pe superiorul ierarhic al funcționarului, ceea ce determină posibilitatea acestuia de a se adresa direct autorității investită cu puterea de numire.

El poate fi exercitat către autoritatea investită cu puterea de numire, care are obligația ca într-un termen de patrii luni calculat de la data când s-a formulat cererea să se pronunțe, printr-o decizie motivată, asupra problemei cu care a fost sesizată.

Autoritatea sesizată are, în interiorul acestui termen, două soluții:

- să se pronunțe asupra petiției care i-a fost înaintată;
- să nu se pronunțe asupra acestei petiții, caz în care refuzul autorității de a se pronunța în termenul stipulat valorează el însuși cu respingerea petiției și naște dreptul de a exercita calea de atac prevăzută la articolul 90 aliniatul (2).

Constatăm că prin intermediul acestui drept persoana interesată nu exercită o cale de atac împotriva unui act care o nedreptățește, ci solicită instituției căreia îi aparține, prin autoritatea investită cu puterea de numire, de a lua o anumită decizie cu privire la ea.

În cazul în care autoritatea investită cu puterea de numire ia o decizie necorespunzătoare sau nu ia în termen decizia solicitată se naște dreptul celui în cauză de a se adresa jurisdicției comunitare.

#### **2. Liberul acces la jurisdicția comunitară**

Acest al doilea drept este garantat, de asemenea, atât funcționarilor comunitari, cât și oricărei alte persoane căreia îi sunt opozabile prevederile Statutului.

Exercitarea accesului la jurisdicția comunitară este precedată de procedură

prealabilă, prin care persoana interesată este obligată să se adreseze mai întâi autorității investită cu puterea de numire și abia apoi, (iar dacă este nemulțumită de decizia acesteia, se va putea adresa Curții Europene de Justiție.

Accesul la jurisdicția comunitară poate fi determinat de două categorii de situații:

a) când, prevalându-se de dreptul de petiționare, decizia expresă sau implicită a autorității investită cu puterea de numire l nemulțumește pe funcționarul comunitar;

b) când a fost emis un act prejudiciabil pentru funcționarul public, în alte condiții decât cea prevăzută anterior.

Acest act care îl vătăma pe funcționarul comunitar, poate de asemenea să îmbrace forma tipică și asimilată, în sensul că articolul 90 aliniatul (2) prevede că el poate consta în:

- o anumită autoritate din cadrul Comunității a emis un act prejudiciabil pentru o anumită persoană;

- autoritatea respectivă s-a abținut să ia o anumită măsură față de persoana interesată la care o obliga Statutul și pe care trebuia să o ia în baza Statutului, fără ca funcționarul să fie obligat să-i solicite acest lucru.

În oricare din situațiile care au determinat situația respectivă, persoana interesată poate să se adreseze autorității investită cu puterea de numire într-un termen de trei luni, calculat în mod diferit, în funcție de fiecare caz concret în parte:

- în cazul în care se atacă un act comunitar cu caracter normativ, termenul se calculează de la data publicării actului;

- în cazul în care se atacă un act comunitar cu caracter individual, termenul se calculează de la data aducerii la cunoștința destinatarului, prin notificare sau prin alte mijloace de comunicare prevăzute de lege;

- în cazul în care se atacă un act comunitar implicit, termenul de recurs curge de la data la care autoritatea competentă era obligată să răspundă și nu a făcut-o, situație care valorează cu respingerea cererii, în baza articolului 90 aliniatul (1).

Constatăm că prin intermediul jurisdicției comunitare, persoana interesată, funcționar sau nefuncționar, poate ataca următoarele tipuri de acte emise de organismele comunitare:

- acte comunitare cu caracter normativ;

- acte cu caracter individual.

Acestea din urmă, la rândul lor, pot fi atacate atât de destinatarul lor, cât și de orice altă persoană, alta decât destinatarul, care a fost prejudiciat prin actul individual



respectiv.

În situația în care cel care se consideră vătămat printr-un act comunitar expres sau implicit, reclamația către autoritatea investită cu puterea de numire va fi adresată prin intermediul șefului ierarhic, în conformitate cu articolul 90 aliniatul (3).

Dacă vătămarea a fost produsă printr-un act emis chiar de șeful ierarhic al funcționarului comunitar, atunci funcționarul se poate adresa autorității investite cu puterea de numire în mod direct.

După ce autoritatea investită cu puterea de numire s-a pronunțat printr-o decizie motivată sau nu a răspuns în termenul legal, ceea ce echivalează cu o decizie implicită de respingere a cererii persoanei interesate, se declanșează cea de-a doua etapă a procedurii jurisdicționale, și anume sesizarea Curții Europene de Justiție.

Prin articolul 91 se instituie o competență materială generală a Curții Europene de Justiție în ceea ce privește orice litigiu dintre Comunități și o persoană care cade sub incidența Statutului, privind legalitatea actelor cu caracter vătămător, prejudiciabil.

În această competență se include și soluționarea contestațiilor formulate împotriva deciziilor prin care s-au dispus sancțiuni disciplinare pentru funcționarii comunitari.

Atunci când Curtea este sesizată cu soluționarea unor litigii care au caracter pecuniar, ea are o competență de plină jurisdicție.

Următoarele condiții sunt necesare pentru ca persoana interesată să aibă deschisă calea unui recurs la Curtea Europeană de Justiție:

a) să se fi parcurs procedura prealabilă instituită prin articolul 90 aliniatul (2) în sensul de a fi fost sesizată autoritatea investită cu puterea de numire;

b) această sesizare să se fi realizat în termenul prevăzut de textul respectiv, adică termenul de trei luni calculat în mod diferit, în funcție de categoria de act care a determinat litigiul;

c) autoritatea investită cu puterea de numire să se fi pronunțat printr-o decizie expresă sau implicită;

d) termenul în care poate fi formulat recursul este de trei luni, calculat în mod diferit, în funcție de situația dacă se atacă un act comunitar tipic sau asimilat, și anume:

- dacă se atacă o decizie emisă în urma formulării unei reclamații, deci un act tipic, termenul se calculează din ziua notificării acestei decizii emise ca răspuns- la reclamația persoanei;

- dacă se atacă, un act comunitar asimilat, termenul se calculează de la data în care autoritatea investită cu puterea de numire era obligată să răspundă dar nu a făcut-o, ceea ce

echivalează, în termenii expresi ai articolului 90 alin (2), cu o decizie implicită de respingere.

În situația în care autoritatea investită cu puterea de numire emite o decizie expresă de respingere a unei reclamații ulterior celei implicate însă în interiorul termenului de recurs, decizia expresă naște un nou termen de recurs în fața Curții Europene de Justiție, de trei luni de la data la care a fost emisă decizia expresă.

e) prin derogare, persoana interesată se poate adresa Curții și înaintea termenului de trei luni, în situația în care reclamantul urmărește suspendarea executării actului atacat sau a unor măsuri provizorii pe care aceasta le implică.

În acest caz, recursul se poate formula imediat după ce a fost sesizată autoritatea investită cu puterea de numire.

Totodată, judecarea cererii principale de către Curtea de Justiție este suspendată până când autoritatea investită cu puterea de numire se pronunță, printr-o decizie expresă sau implicită, asupra reclamației cu care a fost sesizată.

Înaintea cererii principale, Curtea de Justiție se va pronunța asupra cererii privind măsurile provizorii de suspendare a executării actului sau alte măsuri cu caracter provizoriu.

f) prin articolul 2 aliniatul (3) se instituie posibilitatea ca două sau mai multe instituții comunitare să poată să încredințeze competențele autorității investite cu puterea de numiri altor organisme sau unui organism interinstituțional.

În această situație, avea de-a face cu instituția delegării de competență, care poate privi însă doar trei domenii, și anume recrutarea, securitatea socială și pensiile.

În mod implicit în astfel de cazuri dreptul de petiționare ca și procedura prealabilă se va realiza față de organismul delegat să exercite competențele autorității investite cu puterea de numire. Pe cale de consecință, și recursurile vor fi îndreptate împotriva actelor exprese sau asimilate emise de organismul delegat să exercite prerogativele autorității investită cu puterea de numire.

### **3. Efectele anulării sancțiunii disciplinare**

Indiferent de modul în care se produce anularea, efectele ei sunt ex tunc, deci retroactive, funcționarul fiind repus în situația anterioară, potrivit principiului quod nullum est, nullum producit effectum.

Ca în cazul oricărei operații de anulare, pot fi șterse numai efectele juridice, nu și cele materiale (exemplu imposibilitatea, atrasă de suspendare, de timp de a-și exercita

funcția o anumită perioadă de timp).

## CONCLUZII

Având în vedere caracteristicile Comunităților europene, care întrunesc atât elemente specifice organizațiilor internaționale, cât și elemente proprii statelor membre ale Comunităților, funcția publică comunitară are o structură originală, reunind trăsăturile celor 2 entități. Astfel, din perspectiva națională a statelor membre, această funcție se inspiră din realitățile franceze și belgiene cu privire la aspecte ce țin de organizare și funcționare, dar se regăsesc și trăsături specifice altor sisteme naționale de drept. Aceștia li se adaugă unele trăsături cu influență internațională, date de organizațiile internaționale, cu precădere cele regionale.

Definirea noțiunii de funcționar al Comunității o regăsim în articolul 1 din Statut, potrivit căruia „este funcționar al Comunităților, în sensul prezentului statut, orice persoană care a fost numită în condițiile prevăzute de acest statut, într-o funcție permanentă dintr-una din instituțiile Comunității, printr-un act scris al autorității investite cu puterea de numire de această instituție” Prin această definiție, se realizează distincția dintre funcționarii comunitari, pe de o parte, și alte categorii de agenți, pe de altă parte, eventual angajați în regim contractual.

Statutul actual al funcționarilor publici europeni a înlocuit statutul funcționarilor precum și regimul aplicabil altor agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Economice ai Energiei Atomice, edictat de Consiliu în baza articolelor 212 C.E.E. și 186 C.E.E.A. (J. O. C. E. din 14-6. 1962), care conținea prevederi derogatorii față de Statutul personalului C.E.C.A. din 28. 01. 1956.

Regimul funcționarului public european a împrumutat unele din dimensiunile regimurilor naționale ale funcțiilor publice, peste care s-au suprapus elemente deduse din faptul că ei își desfășoară activitatea într-un spațiu pe care doctrina comunitară îl denumește teritoriu comunitar.

Instituțiile europene cele mai importante sunt: Consiliul Europei, Parlamentul European, Comisia; Curtea de Justiție și Tribunalul de primă instanță, Curtea de Conturi. Acestor instituții principale se adaugă alte organe și anume: instituțiile Uniunii Monetare, Comitetele Consultative Economice și Sociale, Mediatorul, Banca europeană de Investiții și Agenția de aprovizionare EURATOM.

Fiecare din aceste organisme are o politică proprie de personal, politică însă grefată pe un statut comun tuturor funcționarilor publici europeni. Cel mai numeros efectiv îl are Comisia Europeană, care în anul 2002 era structurată în 23 de direcții. Fiecare din

instituțiile comunitare dispune de propriul său personal. De la înființare și până în prezent, efectivele de agenți au fost în continuă creștere, înregistrându-se procente considerabile.

Funcționarii comunitari sunt funcționari de carieră. Instituțiile pot folosi consilieri speciali pe durată limitată. Funcționarilor comunitari li se aplică un regim disciplinar, în cadrul căruia pentru abateri disciplinare li se pot aplica sancțiuni - avertisment, vot de blam, suspendare temporară de la avansare la o treaptă superioară, retrogradarea în treaptă, revocarea, pierderea dreptului la pensie.

Conceptul de răspundere sau de responsabilitate desemnează reacția de reprimare, venită din partea societății, față de o anumită acțiune umană, imputabilă, în principal, individului. Sensul frecvent atribuit noțiunii de răspundere, indiferent de forma sub care se manifestă, este acela de obligație de a suporta consecințele nerespectării acestor reguli de conduită, obligație ce incumbă autorului faptei contrare acestor reguli și care poartă întotdeauna amprenta dezaprobării sociale a unei asemenea fapte.

Răspunderea juridică se naște ca urmare a producerii unor fapte ilicite, adică a unei comportări neîngăduite de lege. Dacă răspunderea morală, de exemplu, intervine atunci când nu s-a făcut un bine, răspunderea juridică intervine când s-a făcut ceva rău și fapta dăunează cuiva.

Faptele ilicite sunt grave, pentru că afectează interese importante, stabilirea răspunderii făcându-se de către organe de stat cu atribuții speciale. În cazul răspunderii morale, de exemplu, stabilirea răspunderii se realizează în forul lăuntric al făptașului sau prin dezaprobarea faptei din partea celor din jurul său.

Conchidem că răspunderea juridică este o măsură de constrângere, necesară respectării normelor de drept, aplicată de organe special învestite ale statului să dispună constrângerea împotriva celor care săvârșesc fapte ilicite.

Răspunderea juridică se bazează pe mai multe principii generale, valabile pentru toate formele concrete de manifestare ale dreptului.

Principiile fundamentale ale răspunderii juridice sunt idei călăuzitoare care își găsesc expresia în toate normele de drept ce reglementează diferitele forme sub care se poate prezenta această instituție juridică.

Aceste principii sunt:

a) Principiul răspunderii pentru fapta săvârșită cu vinovăție de către o persoană cu capacitate juridică

b) Legalitatea răspunderii juridice

c) Principiul răspunderii personale

d) Principiul prezumției de nevinovăție

e) Principiul justei sancțiuni

f) Principiul oportunității

g) Principiul „non bis in idem”

Răspunderea are două finalități:

- să restabilească ordinea de drept încălcată, determinând revenirea la starea de legalitate, perturbată ca urmare a săvârșirii unei forme de ilicit;

- să exprime o reacție negativă din partea autorității față de autorul faptei ilicite, cu scopul de a-l determina pe acesta să-și conștientizeze semnificația faptei, să o regrete și pe viitor să nu o mai repete, să o elimine din comportamentul său.

Problema răspunderii juridice a funcționarilor comunitari se pune numai în legătură cu încălcarea de către aceștia a normelor juridice, în calitatea lor de funcționari publici sau în legătură cu funcția publică pe care o dețin.

Dacă încălcarea normelor nu are legătură cu funcția publică, răspunderea lor va fi o răspundere de drept comun, adică identică cu răspunderea oricărui alt cetățean, care nu are calitatea de funcționar comunitar.

Principiile care guvernează deontologia funcționarilor comunitari sunt:

a) Un prim principiu îl reprezintă faptul că funcționarii comunitari se află în permanență la dispoziția instituțiilor din care fac parte.

b) Un al doilea principiu este spiritul internațional și european de care trebuie să dea dovadă în activitatea lor, care îi obligă la un comportament prin care să se realizeze echilibrul necesar între spiritul și vocația lor europeană și atașamentul față de țara ai cărei cetățeni sunt,

c) Un al treilea principiu, aflat în strânsă dependență cu acesta, îl reprezintă neutralitatea desăvârșită a funcționarului comunitar, care exclude orice influență, din partea oricărui stat, organism național sau internațional, oricărui altui subiect de drept intern sau internațional.

d) Un al patrulea principiu este devotamentul absolut în slujirea intereselor instituției comunitare și a politicii comunitare.

Regimul juridic al funcționarilor comunitari include și problema răspunderii acestora, a cărei menire trebuie să conștientizeze în *reprimarea greșelilor comise de agenții publici*.

Prin intermediul răspunderii, se realizează atât scopul preventiv cât și cel sancționator, analizate în mod constant de doctrina juridică.

În ceea ce privește răspunderea funcționarului comunitar, o regăsim reglementată în titlul VI denumit "*regimul disciplinar*", fiind vorba despre consacarea regimului juridic al răspunderii disciplinare a funcționarilor comunitari, dezvoltat în anexa IX la Statut intitulată "*procedura disciplinară*".

Ca și funcționarii naționali, în afara acestei forme de răspundere mai regăsim răspunderea lor patrimonială, răspunderea penală.

Răspunderea disciplinară a funcționarilor comunitari este prevăzută și în alte legi speciale, statute sau regulamente de organizare și funcționare.

Statutul funcționarilor comunitari definește răspunderea disciplinară a acestora ca fiind „încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege”.

Răspunderea disciplinară reprezintă un ansamblu de norme care reglementează actele și faptele săvârșite de funcționarul public în exercitarea atribuțiilor sale sau în legătură cu acestea, sancțiunile care se aplică și normele procedurale corespunzătoare. Sunt calificate ca abateri disciplinare nu orice încălcări ale îndatoririlor funcționarilor comunitari, ci numai acelea prevăzute expres de lege, altele putând fi calificate ca abateri administrative, contravenționale sau de altă natură.

În ceea ce privește principiile răspunderii disciplinare a funcționarilor comunitari identificăm:

1. Un prim principiu îl reprezintă acela că răspunderea disciplinară intervine ca urmare a comiterii unei abateri disciplinare, noțiune care include orice încălcare a obligațiilor impuse de prezentul statut.

2. Regăsim principiul universal de drept non bis in idem, potrivit căruia "aceeași faptă nu poate da loc decât la o singură sancțiune disciplinară"(articolul 86, alin 3).

Constatăm că prin acest principiu se interzice aplicarea a două sancțiuni disciplinare funcționarului comunitar pentru o singură abatere.

3. Principiul neretroactivității sancțiunii disciplinare, derivat prin principiul general de drept al neretroactivității legii, înscris și în articolul 15(2) din Constituția României precum și din caracterul, în esență neretroactiv, al actului administrativ.

4. Principiul cercetării prealabile

Sancțiunea disciplinară se poate aplica doar după ce s-a realizat o cercetare prealabilă a faptei de săvârșirea căreia este acuzat funcționarul.

Fac excepție sancțiunile avertismentului și ale blamului, care pot fi aplicate direct

de autoritatea competentă.

5) Principiul individualizării sancțiunii, care impune să se țină seama de împrejurările în care fapta a fost săvârșită, de latura obiectivă și subiectivă a acesteia, de consecințele faptei și de comportamentul general al funcționarului comunitar, inclusiv existența unor antecedente disciplinare în trecutul său profesional.

6) Principiul comunicării

7) Implicarea organului de disciplină

Prin articolul 9 (69) din Statut, se prevede constituirea în fiecare instituție a unui consiliu de disciplină sau a mai multor astfel de consilii, dacă numărul funcționarilor impune acest lucru.

8. Principiul potrivit căreia autoritatea care este învestită cu puterea de numire este cea îndrituită să și sancționeze pe funcționarul comunitar.

Astfel, această autoritate va putea să aplice unele sancțiuni în mod direct, fără nici o formalitate, iar altele le va putea aplica abia după ce a fost îndeplinită procedura disciplinară reglementată în Anexa IX din Statut.

9. Recunoașterea dreptului la apărare al funcționarului comunitar.

10. Funcționarii beneficiază de dreptul de a introduce acțiuni la organele comunitare de jurisdicție.

11. Principiul radierii sancțiunilor disciplinare

Din conținutul titlului VI care reglementează "regimul disciplinar", raportat la cel al Anexei IX care îl dezvoltă, desprindem concluzia că autoritatea care aplică sancțiunea este ținută, în realizarea competenței sale, de aplicarea acelor sancțiuni prevăzute de Statut și după procedura instituită de acesta și de anexele sale.

Aceste sancțiuni pot fi grupate în mai multe categorii:

1. Din punct de vedere al naturii lor, identificăm:

a) sancțiuni cu caracter *moral* (avertismentul, blamul);

b) sancțiuni care afectează *cariera* funcționarului;

c) sancțiuni cu caracter *pecuniar* (suspendarea dreptului la pensie al funcționarului, ca sancțiune complementară alături de revocare);

d) sancțiuni cu caracter *complex*, care afectează, în egală măsură, cariera funcționarului dar au și caracter pecuniar (exemplu reducerea cu una sau mai multe trepte, retrogradarea).

2. Din punct de vedere al caracterului lor, putem determina:

a) sancțiuni cu caracter *principal* (avertismentul, mustrarea, suspendarea



temporară la avansare pe scară ierarhică, revocarea și concedierea pentru motive de necorespondere profesională);

b) sancțiuni cu caracter *complementar* (suspendarea dreptului la pensie).

3. Din punct de vedere al efectelor lor, sancțiunile disciplinare pot fi:

a) sancțiuni care *atrag încetarea* raportului de funcție comunitară (revocarea, concedierea pentru insuficiență profesională);

b) sancțiuni care *nu atrag încetarea* acestui raport (restul sancțiunilor, cu caracter material sau moral);

c) sancțiuni care determină *întreruperea* raportului de funcție comunitară (suspendarea funcționarului).

## BIBLIOGRAFIE

1. C.Călinoiu, V.Vedinaș, **Teoria funcției publice comunitare**, Ed.Lumina Lex,1999, București;
2. Bianca Predescu - **Drept constituțional comunitar** – Ed. Cardinal Craiova 1995;
3. V.Vedinaș, **Statutul funcționarului public** , Ed. Nemira, Buc. 1998.
4. Joel Rideau, **Droit institutionnel de l'Union Europeenne**, L.G.D.J. Paris, 1996;
5. I.P. Filipescu, Augustin Fuerea, **Drept instituțional comunitar european**, Ed. Actami, București, 1997;
6. Jean Boulouis, **Droit institutionnel de l'Union Europeene**- Montchrestien, 1997;
7. Jean Marie Auby, Jean Bernard Auby, **Institutions administratives. Organisation generale. Fonction publique. Contentieux administratif**, Dalloz, Paris, 1996;
8. I.Alexandru, **Administrația publică. Teorii, realități, perspective**, Ed.Lumina Lex, Buc. 1999;
9. Andre de Laubadere, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, **Traite de droit administratif**, Paris, L.G.D.J., 1995;
10. A. Iorgovan, **Tratat de drept administrativ**, vol. II, Ed. All Beck, Buc., 2002;
11. M. Florea, **Responsabilitatea acțiunii sociale**, Ed. Științifică și Enciclopedică, Buc., 1976.
12. M.Costin, **Răspunderea juridică în Dreptul Republicii Socialiste România**, Ed. Dacia, Cluj, 1974;
13. Mircea N. Costin, **O încercare de definire a noțiunii răspunderii juridice**, în R.R.D., 1970, nr. 5;
14. I. Santai, **Drept administrativ și elemente de știință administrativă**, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1988;
15. O. Manolache, **Drept comunitar, Instituții comunitare**, vol. I, ed. a II-a, București, 1999.