

O problema do Apoio aos Direitos do Funcionário Público e Seu Apoio Jurídico no Interior da China

*Ren Jin**

I. Direitos e Responsabilidades do Funcionário Público

No Interior da China, designa-se por funcionário público o trabalhador que cumpre a função pública nos termos da lei, incluído no quadro da administração estatal e recebe salário e bem-estar assumido pelo Estado. O âmbito dos funcionários públicos inclui os trabalhadores dos órgãos do Partido Comunista da China, dos órgãos da Assembleia Popular e do seu Comité Permanente, dos órgãos da Administração Pública, dos órgãos da Conferência Consultiva Política, dos órgãos dos tribunais, dos órgãos do Ministério Público, dos órgãos dos partidos democráticos e dos órgãos das federações industriais e comerciais a diversos níveis. Além disso, os trabalhadores dos órgãos das instruções com a função de administração dos assuntos públicos, das organizações populares ou organizações de massas, excluindo-se os operários e servidores, são autorizados a ser administrados conforme a Lei do Funcionário Público.

O funcionário público conta com uma dupla qualidade. Como cidadão, goza dos direitos estabelecidos na Constituição e outras leis; como trabalhador da função pública, é protegido pela lei em relação à sua acção de cumprimento das funções nos termos da lei. A Lei do Funcionário Público estipula ainda que o funcionário público tem direito a receber as condições de trabalho que deve ter, não pode ser demitido, degradado, despedido ou punido sem motivos legais e sem o procedimento legal; tem direito a receber o salário e gozar de benefícios e do tratamento de segurança; tem direito a participar na formação; tem direito a apresentar críticas e propostas sobre o trabalho do órgão e sobre o pessoal dirigente; tem ainda os direitos de apresentar queixas ou formular acusações, pedir a demissão e a gozar de outros direitos estabelecidos na lei.

A Lei do Funcionário Público estipula ainda os nove deveres que o funcionário público deve cumprir e as dezasseis disciplinas que ele não

* Professor do Departamento de Direito do Instituto de Administração do Estado

pode violar. Além da responsabilidade administrativa do cidadão em geral (castigo administrativo) e da responsabilidade penal e responsabilidade civil, o funcionário público ainda assume as seguintes responsabilidades principais:

1. Responsabilidade de política e disciplina. Se o funcionário público violar a lei e a disciplina e a sua acção ainda não se tornar criminal, é castigado nos termos da lei; se o órgão violar a lei e a disciplina e a acção não se tornar criminal, o seu responsável directo é castigado nos termos da lei. Os tipos de castigos estabelecidos na Lei do Funcionário Público e no Regulamento de Castigo do Funcionário Público do Órgão de Administração são seis: a advertência, o registo de culpa, o registo de culpa grave, a baixa categoria, a demissão e a expulsão.

2. Responsabilidade penal. Se o funcionário público violar a lei e a disciplina e a sua acção se tornar criminal, é-lhe exigida responsabilidade penal. A Lei Penal estipula os principais tipos de punição penal — pena de morte, prisão perpétua, pena de prisão, submissão à vigilância e à detenção, e os seguintes tipos de punição penal secundários (ou seja, adicionais) — multa, privação dos direitos políticos e confisco de bens.

3. Compensação adicional na responsabilidade de compensação estatal. Nos termos da Lei de Compensação do Estado, o órgão com o dever de compensação, após ter realizado a compensação, deve ordenar ao trabalhador com culpa, dolosa ou grave, que assuma, parcial ou totalmente, as despesas de compensação.

4. Responsabilidade disciplinar do Partido. Esta punição disciplinar é aplicada ao funcionário público que é membro do Partido Comunista da China, e inclui a advertência, a advertência grave, a exoneração do cargo no Partido, a submissão a um período de observação no Partido e a expulsão do Partido.

5. Exigência de responsabilidade. Designa em princípio a responsabilidade dirigente e a responsabilidade política e não, a responsabilidade jurídica; ou seja, é ordenado ao membro da direcção ou ao funcionário público com o cargo de dirigente que tenha tomado uma decisão errada, não tenha cumprido o dever, não tenha executado a administração ou a superintendência vigorosa, tenha abusado da competência e aplicado a acção administrativa ilegal, tenha tratado inadequadamente o acidente de massas ou acidente repentino, tenha seleccionado e empregado inadequa-

damente ou erradamente o pessoal, ou tenha realizado acção conducente ao efeito muito mau ou prejuízo grave, que peça desculpa abertamente, que suspenda as suas funções e que faça autocrítica, que reconheça a sua culpa ou se demita ou seja directamente destituído.

II. Apoio aos Direitos do Funcionário Público

Como cidadão, o funcionário público pode receber apoio aos direitos em geral, incluindo o apoio no plano jurídico; como trabalhador que cumpre a função pública nos termos da lei, pode receber apoio aos direitos do funcionário público. As formas de apoio aos direitos do funcionário público são principalmente as seguintes:

1. Impugnação. O funcionário público que desejar opor-se ao castigo que lhe foi aplicado e ao tratamento da situação que levou ao seu despedimento ou ao cancelamento da sua contratação, baixa da sua categoria, notação de incompetente na avaliação regular, demissão, indeferimento do pedido da aposentação ou aposentação antecipada, ou determinação ou redução do salário, bem-estar e segurança, pode pedir ao órgão do tratamento original nova apreciação, ou apresentar impugnação ou nova impugnação ao departamento equiparado responsável pelos assuntos do funcionário público ou ao órgão superior do órgão que tenha executado o respectivo tratamento pessoal. O funcionário público que não concordar com o castigo, pode ainda apresentar impugnação à instituição de supervisão administrativa. Se o quadro dirigente do Partido ou do Governo, a quem seja exigida responsabilidade, não concordar com a decisão da exigência de responsabilidade, pode apresentar impugnação escrita ao órgão que tenha tomado a decisão sobre a exigência de responsabilidade.

2. Acusação. O funcionário público que considerar que o órgão e seu pessoal dirigente violou os seus direitos e interesses legais, pode apresentar, nos termos da lei, acusação ao órgão superior ou ao respectivo órgão especial.

3. Requerimento de arbitragem ou acção judicial. Se entre o funcionário público em regime de contratação e o órgão em que trabalhe ocorrer disputa por motivos relacionados com o cumprimento do contrato, pode apresentar requerimento de arbitragem ao comité de arbitragem para solução da disputa relativa aos assuntos pessoais; o interessado que não concordar com a decisão de arbitragem pode instaurar no tribunal a competente acção judicial. Depois da entrada em vigor da sentença

arbitral, se uma das partes não a cumprir, a outra parte pode pedir a sua execução ao tribunal.

4. Recepção de pedido de desculpas, recuperação da reputação, eliminação dos efeitos; obtenção da compensação. O funcionário público cuja imagem sofra prejuízo por motivo de tratamento pessoal errado do órgão, deve receber pedido de desculpas, recuperação da sua reputação e eliminação dos efeitos; se houver danos económicos, deve receber uma compensação nos termos da lei.

5. Indemnização por perdas de salário e bem-estar. O funcionário público do órgão administrativo que sofra perdas no seu salário e bem-estar por motivos de ter sido revogado ou diminuído o seu castigo, deve receber uma indemnização.

6. Apresentação de opinião justificativa. As assembleias populares locais ao nível de distrito ou superior têm o poder de demitir os membros do comité permanente das assembleias populares a diversos níveis, os membros dos governos, os presidentes do tribunal, os presidentes da procuradoria popular a diversos níveis; mas o pessoal apresentado para ser demitido, tem o direito de apresentar opinião justificativa. Os comités permanentes das assembleias populares locais ao nível de distrito ou superior podem decidir revogar os cargos de alguns subdirectores do governo do mesmo nível, dos outros membros do governo, do pessoal cuja categoria é inferior à de vice-presidente do tribunal e à de vice-presidente da procuradoria, por eles nomeados; no entanto, o pessoal apresentado para ser demitido, tem o direito de apresentar a sua opinião justificativa na reunião dos comités permanentes, ou apresentar a sua opinião justificativa por escrito.

7. O direito a resistir respeitosamente à decisão ou ordem errada do superior. Se no exercício dos assuntos públicos, o funcionário público considerar errada a decisão ou ordem do superior, pode respeitosamente apresentar ao superior a sua opinião sobre a correcção ou revogação desta decisão ou ordem; quanto à decisão ou ordem obviamente ilegal, o funcionário público pode recusar a sua execução; caso contrário, o funcionário público deve assumir a responsabilidade respectiva nos termos da lei.

É claro que o funcionário que não tenha condições relacionadas (por exemplo, dificuldades económicas), também pode receber, tal como outro qualquer cidadão, apoio jurídico incluindo consulta jurídica, nomeação

do defensor, defesa penal e outros tipos de apoio jurídico gratuito. Além disso, o Partido e o Estado ainda prestam atenção especial ao estudo jurídico do funcionário público, o que contribui para que o funcionário público eleve o seu próprio nível de conhecimentos jurídicos

O apoio aos direitos do funcionário público no Interior da China tem as seguintes características:

1. Para a maioria dos funcionários públicos é-lhes exigida principalmente a responsabilidade disciplinar, incluindo a responsabilidade da disciplina política, a responsabilidade disciplinar do Partido ou a responsabilidade dirigente; se um ou outro funcionário público se tornar criminoso, será investigado e tratado pelo órgão judicial e assumirá a responsabilidade penal.

2. O apoio aos direitos do funcionário público é concretizado pelo órgão responsável pelos assuntos do funcionário público, ou pelo órgão de nomeação e demissão, ou por meio dos canais judiciais, o que mostra que este apoio não é somente realizado através dos canais judiciais, podendo mesmo dizer-se que o apoio não é realizado principalmente através dos canais judiciais.

3. As normas sobre o funcionário público na lei do Interior da China são geralmente separadas das normas relativas ao cidadão em geral. O funcionário público pode receber apoio jurídico como cidadão em geral, mas não existe disposição especial sobre o apoio jurídico ao funcionário público.

4. A exigência da responsabilidade disciplinar do Partido e o regime de pergunta profunda de responsabilidade, assim como o apoio referente aos direitos, possuem características chinesas.

III. Criação e Aperfeiçoamento do Regime sobre o Apoio aos Direitos do Funcionário Público e Seu Apoio Jurídico

O regime sobre o apoio aos direitos do funcionário público, como um dos mecanismos jurídicos de protecção dos direitos do funcionário público, reveste-se de grande significado. É relativamente curto o tempo de existência do regime sobre o apoio aos direitos do funcionário público no Interior da China, razão pela qual, ainda não há um princípio funda-

mental do apoio aos seus direitos e uma disposição sobre o procedimento concreto do apoio; o âmbito da impugnação do funcionário público é relativamente estreito, e faltam os procedimentos do apoio judicial e do apoio jurídico; na prática, às vezes, o funcionário público não consegue receber o apoio oportuno e não goza do direito de recorrer respeitosa-mente da decisão ou ordem errada da direcção superior, situação esta, que dificilmente será alterada. Na China as coisas são diferentes de outros países e regiões; o funcionário público é a parte mais importante dos quadros do país e não constitui um grupo especial de interesses; o funcionário público não pertence a uma organização sindical independente. Por isso, é necessário criar e aperfeiçoar o regime de apoio aos direitos do funcionário público e o seu apoio jurídico, com base na correspondência ao sistema político fundamental e ao princípio da administração pessoal dos quadros do país.

1. Aperfeiçoar o princípio e os procedimentos básicos de apoio: É necessário estabelecer o princípio “Direitos legais do funcionário público protegidos pela lei”; além disso, é ainda necessário elaborar oportunamente “Disposições sobre a Acusação do Funcionário Público”(a título experimental), “Regras sobre Procedimentos de Arbitragem na Disputa Pessoal sobre a Contratação do Funcionário Público” e disposições sobre os procedimentos de compensação das perdas económicas causadas pelo tratamento errado dos assuntos pessoais por parte do funcionário, sobre os procedimentos de compensação dos danos salariais e outros benefícios, com base no aperfeiçoamento das “Disposições sobre a Impugnação do Funcionário Público (a título experimental)” (por exemplo, incluindo a elevação da natureza da justiça da Comissão de Justiça da Impugnação do Funcionário Público e os esclarecimentos de que os seus membros devem incluir o representante do funcionário público).

2. Ampliar o âmbito da impugnação do funcionário público. Sugere-se a ampliação adequada do âmbito de atendimento da impugnação do funcionário público. Por exemplo, aumentando as disposições sobre se o funcionário público não concordar com a decisão relativa ao confisco, à ordem de devolução dos objectos por si obtidos ilegal ou indisciplinado, não concordar com a decisão relativa à ordem do seu reconhecimento da culpa e demissão, não concordar com a decisão relativa à ordem da sua demissão incondicional, ou não concordar com a decisão relativa à mudança do seu posto de trabalho por motivos da sua violação a disposições

sobre declaração de assuntos pessoais, pode pedir nova verificação ou apresentar impugnação.

3. Estudar a criação do regime de apoio jurídico relativo ao castigo do funcionário público. Actualmente, a Lei do Processo Administrativo exclui a decisão do órgão administrativo sobre o castigo do funcionário público fora dos casos atendidos pelo tribunal; na Lei do Funcionário Público também não está estipulado que o funcionário público, se não concordar com a decisão relativa ao seu castigo, pode interpor recurso no tribunal. Mas, o direito do funcionário público de interpor recurso no tribunal já está concretizado geralmente em muitos países ou regiões. Por isso, considera-se que poderá ser pensado estipular, na próxima revisão da Lei do Processo Administrativo, que se o funcionário público não concordar com a decisão relativa ao castigo, poderá apresentar primeiramente impugnação; quem não concordar com a decisão sobre o tratamento da impugnação, poderá interpor recurso para o tribunal, o que quer dizer que, como apoio administrativo, a impugnação será o procedimento prepositivo.

4. Criar e aperfeiçoar o regime de apoio jurídico ao funcionário público. De acordo com a respectiva lei e Regulamento de Apoio Jurídico, o cidadão com dificuldades económicas pode receber apoio jurídico no campo da consulta jurídica, nomeação de defensor e defesa penal; como cidadão, o funcionário público pode receber apoio jurídico semelhante. Na prática, com excepção de que o funcionário público pode receber apoio jurídico quando tiver sido condenado à morte, não tiver delegado em defensor e o tribunal lhe tiver designado, recebe pouco apoio jurídico, em termos gerais. Para proteger os direitos e interesses legais do funcionário público, é necessário esclarecer que receber apoio jurídico é uma forma de apoio aos direitos do funcionário público, sendo necessário criar e aperfeiçoar progressivamente o regime de apoio jurídico ao funcionário público com base na acumulação das respectivas experiências práticas.

5. Reforçar a exigência da responsabilidade referente à violação dos direitos do funcionário público. Além de uma disposição clara sobre a necessidade de tratar, nos termos da lei, quem não atenda e trate do acordo com a estipulação a impugnação e a acusação do funcionário público, ainda é necessário estipular a exigência da responsabilidade de quem castigue o funcionário público (incluindo o castigo do funcionário público que se recuse a executar uma decisão ou uma ordem errada do superior),

devendo ordenar-se ao interessado que corrija imediatamente o seu erro e aplique a crítica, a educação ou o castigo ao dirigente com a respectiva responsabilidade e ao pessoal com a responsabilidade directa, devendo também exigir-se a quem se torne criminoso, a responsabilidade penal e tratar severamente, nos termos da lei, a acção infractora de impedir o funcionário público de cumprir as suas funções nos termos da lei.

6. Desempenhar o papel da instituição dedicado ao trabalho do sistema jurídico no apoio aos direitos do funcionário público e no seu apoio jurídico. O pessoal da instituição governamental dedicada ao trabalho do sistema jurídico tem qualidade jurídica geralmente elevada e nas suas principais funções incluem-se responsabilizar-se pela nova deliberação administrativa, resposta à acção judicial, indemnização criteriosa e orientação do trabalho do sistema jurídico dos diversos órgãos governamentais e departamentos. Em virtude disso, é necessário desempenhar o papel de instituição dedicada ao trabalho do sistema jurídico no apoio aos direitos do funcionário público, prestando apoio de consulta jurídica ao funcionário público.