

REGLEMENTĂRI CONSTITUȚIONALE ȘI LEGALE PRIVIND FUNȚIA PUBLICĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Asistent univ. drd., Savenco Iulian,
Universitatea Danubius din Galați

Abstract: *In order to face the challenges and the needs of a complex and dynamic environment as the administration, it was imposed the creation of a stable, neutral and professional corpus of civil servants.*

This corpus of civil servants, working under the constitutional and legal regulations of each country, provides the premises of a real transformation of public administration in those countries.

Tradițional, noțiunea de funcție publică, s-a impus ca o noțiune fundamentală a dreptului public, în principal a dreptului administrativ, ea fiind strâns legată de noțiunea de activitate, autoritate, organ, etc. S-a arătat că un organ de stat sau o autoritate publică, în general, structural, cuprinde trei elemente: competența, mijloace materiale-financiare și personalul. În ce privește personalul acesta este structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții, dintre care numai unele ne apar ca fiind funcții publice. Aceste idei se poate spune că reprezintă o constantă a doctrinei de drept public sau de știința administrației, motiv pentru care funcția publică apare ca fiind unul din elementele predilecte ale comparațiilor și un criteriu de comensurare a legislațiilor țărilor integrate într-o formulă politică, cum ar fi Uniunea Europeană¹.

Astfel putem spune că, domeniul în care cunoștințele trebuie periodic completate și actualizate, este acela al conceperii și organizării administrației și funcției publice din statele membre ale Uniunii Europene datorită evoluției și diversității problematicii integrării ce presupune armonizarea experiențelor și practicilor din statele europene.

Datorită tradiționalismului precum și evoluției istorice diferite a statelor europene putem afirma fără îndoială că sectorul sistemului politico-administrativ cel mai puțin afectat de integrarea europeană este cel al funcției publice. Acest lucru se datorează și faptului că Uniunea Europeană nu are competențele necesare pentru a reorganiza structurile administrative și organizaționale din statele membre. Cu toate acestea procesul de unificare europeană reușește, pe căi ocolite², să producă efecte asupra serviciilor naționale, putând astfel să vorbim despre un proces de europenizare a administrațiilor publice din statele membre ale Uniunii Europene³.

Față de multitudinea și complexitatea problematicii posibile într-o analiză detaliată a raporturilor dintre administrația publică și mediul juridic, optând în acest cadru pentru prezentarea sistematică a principiilor de bază ce se desprind din legislația țărilor europene cu privire la funcția publică și funcționarii ce o exercită, ținem să precizăm că aceste principii deduse din prevederile Constituțiilor și a celorlalte acte normative ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice și statutul funcționarului public formează un cadru teoretic și metodologic adecvat unei activități cât mai eficiente a autorităților administrației publice.

Problema naturii juridice a funcției publice și implicit statutul juridic al funcționarului public nu a putut fi cristalizată datorită complexității acesteia, existând și în prezent, în țările Uniunii Europene, o dispută între concepția axată pe ideea „statutului legal” și concepția „statutului

¹ *Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ*, vol.I, ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 547.

² Dreptul administrativ național este din ce în ce mai marcat de jurisprudența CJCE, deasemenea sistemele juridice și administrative ale statelor membre sunt supuse unui proces de adaptare pentru a putea răspunde exigențelor de transpunere și de aplicare a dreptului comunitar.

³ *Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet, Funcția publică în Europa celor 15*, Editura Economică, București, 2002, p. 21.

contractual”⁴. Pentru clarificarea acestei dispute considerăm că este necesară o analiză a prevederilor constituționale și legale ce fac referire la funcția publică.

Aproape toate constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene conțin dispoziții⁵ cu privire la tema funcției publice existând bineînțeles diferențe cu privire la conținutul reglementării.

Doctrina contemporană⁶ apreciază că prima problemă care i-a preocupat pe legiuitorii constituanți a fost stabilirea competenței pentru fixarea regulilor aplicabile funcției publice. Din acest punct de vedere constituțiile țărilor Uniunii Europene se împart în două categorii:

- a) constituții care dau această competență exclusiv puterii legislative;
- b) constituții care partajează această competență între legislativ și executiv.

Din prima categorie fac parte constituțiile unor țări precum Danemarca (art. 27 alin.1 și 2), Germania (art.73 pct.8, art. 74 alin.1 și art.75 pct.1), Grecia (art. 103), Spania (art. 103 alin.3 și art. 149 alin.1 lit.i și alin.18), Italia (art.97 alin.1), Portugalia art.165 alin.1 lit.t), Suedia (art.10), Austria (art.21) și Finlanda (art.65).

În state precum Irlanda, Luxemburg atribuirea acestei competențe este implicită și rezultă chiar din supremația legiuitorului, care poate interveni pentru a reglementa materia. Se știe de pildă că separarea Republicii Irlanda de tradiția britanică s-a realizat prin votarea Constituției din 1937, care la rândul ei s-a fundamentat juridic pe Civil Service Regulation Act (votată cu 13 ani înainte), iar în Luxemburg s-a impus regula adoptării statutului prin lege încă din 1872, când printr-o lege au fost stabilite drepturile și îndatoririle funcționarilor⁷.

Cea de-a doua categorie cuprinde state europene precum Belgia (art.29, art.66 alin.2), Regatul Unit (prerogativele regale cuprind și puterea de a stabili reglementări cu privire la funcția publică)⁸, Olanda (art. 109), Franța (art. 34 și 37 alin.2) și Norvegia⁹ (art. 16 dă dreptul Regelui de a hotărî asupra funcțiilor publice și art.21 dă dreptul regelui de a numi, după consultarea Consiliului de Stat, pe toți înalții funcționari civili, ecleziastici, militari).

În ceea ce privește țara noastră, legiuitorul constituant din 1991 prevedea în art.16 că funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română și domiciliul în țară. Astfel, nici o persoană care pe lângă cetățenia română mai avea și o altă cetățenie nu putea să acceadă într-o funcție publică indiferent dacă era vorba despre o funcție publică la nivel local sau central.

În contextul în care România dorea integrarea în structurile Uniunii Europene, iar pe plan european se vorbea de cooperarea statelor și de uniformizarea reglementărilor, a fost nevoie de regândirea unor norme și principii aplicabile la nivel național atât de țara noastră cât și în celelalte statele care doreau să facă parte din marea familie europeană. Cum România și-a exprimat acest deziderat, era nevoie de o schimbare a opticii în ceea ce privește dreptul de a ocupa funcții publice în România, de către cetățenii străini care locuiesc pe teritoriul României, dar care au cetățenia unui alt stat european¹⁰.

Astfel, prin revizuirea legii fundamentale¹¹ din 2003 s-a eliminat condiția de a avea numai cetățenia română pentru a putea ocupa funcții publice. Din interpretarea dispozițiilor constituționale¹² rezultă că, în continuare străinilor nu le este permis să ocupe funcții și demnități publice în România. Ei au dreptul de a fi aleși pentru constituirea autorităților administrației publice locale și pentru Parlamentul European, dar nu pot îndeplini aceste funcții decât dacă obțin cetățenia română, pentru că principiul prevăzut de art.16 din Constituție se aplică tuturor persoanelor, fiind un principiu

⁴ Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, **Drept administrativ**, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 296.

⁵ Facem precizarea că multe din informațiile ce urmează, cu privire la unele țări ale Uniunii Europene au fost preluate din A. Iorgovan, **op.cit.** p. 926-930, Dana Apostol Tofan, **Instituții administrative europene**, Editura C.H. Beck, București, 2006, p. 158-161, D. Bossaert, **op.cit.**, p.40-41.

⁶ A. Iorgovan, **op.cit.**, p.558.

⁷ D. A. Tofan, **op.cit.**, p. 158.

⁸ În cazul acestor state nu trebuie trasă concluzia că Parlamentul nu are puterea de a legifera în materia funcției publice, ci doar că el nu poate decide asupra unei reglementări de ansamblu, pentru că, tradițional, aceasta revine executivului.

⁹ Am considerat oportună și prezentarea situației Norvegiei chiar dacă nu face parte din Uniunea Europeană.

¹⁰ Ioan Muraru; Elena Simina Tănăsescu; Gheorghe Iancu; Ștefan Deaconu; Mihai Horia Cuc, **Cetățenia europeană**, Editura All Beck, București, 2003, p.100.

¹¹ Constituția României, adoptată în 1991, revizuită în 2003 – M.Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003.

¹² Art. 16 (3), (4) și art.38 din Constituția României.

fundamental de drept¹³. Cu alte cuvinte s-a considerat că nu mai este justificată interdicția accesului la aceste funcții și demnități a cetățenilor români care au și o altă cetățenie¹⁴.

De asemenea în art.73 alin. (3) lit. j) este prevăzut că prin lege organică se reglementează statutul funcționarilor publici. Prin statut al funcționarilor publici înțelegându-se ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează „dreptul comun al funcției publice”¹⁵. Astfel, Legea cadru nr. 188/1999¹⁶ privind statutul funcționarilor publici reprezintă „o barieră în calea politizării serviciului public”¹⁷ și prevede o serie de condiții care trebuie îndeplinite pentru ca o persoană să poată accede într-o funcție publică.

În general, în Uniunea Europeană, reglementările detaliate cu privire la funcționarii publici sunt date de către legile și textele juridice adoptate de către fiecare țară în parte¹⁸. În numeroase state membre dispozițiile fundamentale sunt stipulate într-o „lege referitoare la administrația publică” sau într-un „cod al funcției publice”. Acesta este cazul Danemarcei, Germaniei, Franței, Austriei, Greciei, Irlandei, Italiei, Spaniei, Luxemburgului, Olandei. Trebuie remarcat cazul Italiei care s-a angajat într-un proces de reformare a dispozițiilor cu privire la administrația publică, începând cu Decretul din 3 februarie 1993 referitor la reforma funcției publice, urmat de Legea 59 din 15 martie 1997 și Legea 127 din 15 martie 1997, pentru reforma și simplificarea administrației.

În Franța, administrația publică este organizată pe baza regulilor generale referitoare la funcția publică (Legea din 13 iunie 1983 care are ca obiect reglementarea drepturilor și obligațiilor funcționarilor), precum și pe baza altor trei legi¹⁹, care determină poziția juridică a funcționarilor în stat, funcția publică teritorială și funcția publică spitalicească. Magistratii, forțele armate și funcționarii adunărilor parlamentare fac obiectul unor legi speciale.

În Germania Legea referitoare la funcția publică federală (din 14 iulie 1953) enunță regulile generale aplicabile serviciilor de drept public. Această lege coexistă cu Legea referitoare la drepturile funcționarilor publici din 1 iulie 1957 la care se adaugă legislațiile land-urilor.

Într-o situație mai deosebită se regăsește Portugalia care nu a adoptat un statut general al funcționarilor publici, acesta fiind „înlocuit” cu o duzină de decrete-legi și Marea Britanie unde funcția publică rămâne o exercitare a „prerogativelor regale” și unde se merge pe principiul actualizării reglementărilor pas cu pas, nefiind necesară o nouă lege, ci o reglementare a executivului, intervenind așa-numitele ordine în Consiliu. Așa se explică de ce statutul funcționarilor britanici este constituit din acte reglementare (ordine în Consiliu și decizii ale miniștrilor) și din cutume²⁰.

Așa cum reiese din scurta noastră analiză, cadrul legislativ care reglementează funcția publică în unele țări ale Uniunii Europene diferă de la o țară la alta. Astfel, datorită evoluției diferite a reglementărilor, în unele țări funcționarii publici reprezintă majoritatea angajaților din cadrul administrației (Franța), pe când în altele ei reprezintă doar câteva procente din totalul angajaților din administrația publică (Marea Britanie). Această diferență se datorează divergențelor majore referitoare la conceptul de funcție publică, divergențe ce pot fi atribuite diferitelor tradiții istorice, precum și diferitelor contexte politice, economice și sociale în care au luat naștere respectivele concepții.

¹³ I.Muraru, *op.cit.* p.101.

¹⁴ Mihai Constantinescu; Antonie Iorgovan; Ioan Muraru; Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită: comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004, p.22.

¹⁵ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 561.

¹⁶ Legea Nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată în M.Of. nr.251 din 22 martie 2004.

¹⁷ Ioan Alexandru, *Criza administrației*, Editura All Beck, București, 2001, p.194.

¹⁸ Datele ce urmează au fost preluate din D. Bossaert, *op.cit.*, p.41., A.Iorgovan, *op.cit.*, p.561-564.

¹⁹ Legea din 11 ianuarie 1989 referitoare la funcția publică de stat, Legea din 26 ianuarie 1984 referitoare la funcția publică teritorială și Legea din 9 ianuarie 1986 referitoare la funcția publică spitalicească.

²⁰ A. Iorgovan, *op.cit.*, p.564.

BIBLIOGRAFIE

1. **Alexandru, Ioan** - *Criza administrației*, Editura All Beck, București, 2001;
2. **Alexandru, Ioan; Căraușan, Mihaela; Bucur, Sorin** - *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005;
3. **Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph; Nomden, Koen; Polet, Robert** - *Funcția publică în Europa celor 15*, Editura Economică, București, 2002;
4. **Constantinescu, Mihai; Iorgovan, Antonie; Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina** - *Constituția României revizuită: comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004;
5. **Iorgovan, Antonie** - *Tratat de drept administrativ*, ediția a III-a, Editura All Beck, București, vol.I și II, 2005;
6. **Muraru, Ioan; Tănăsescu, Elena Simina; Iancu, Gheorghe; Deaconu, Ștefan; Cuc, Mihai Horia** - *Cetățenia europeană*, Editura All Beck, București, 2003;
7. **Tofan, Apostol Dana** - *Instituții administrative europene*, Editura C.H. Beck, București, 2006.