



ALEXANDRU IOAN CUZA
UNIVERSITY of IAȘI



FACULTY OF ECONOMICS
AND BUSINESS ADMINISTRATION



Co-funded by
the European Union



Jean Monnet Chair. EU Public Administration Integration and Resilience Studies, acronim EU-PAIR, proiect nr. ERASMUSJMO-2021-HAI-TCH-RSCH-101047526

FUNCȚIA ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC EUROPEAN

Lecturers

Prof. hab., dr. Ana-Maria BERCU

Prof. hab., dr. Mihaela TOFAN

Assoc. prof., dr. Irina BILAN

Assoc. prof., dr. Elena CIGU

Assoc. prof., dr. Dan LUPU

Iași, 2024



ALEXANDRU IOAN CUZA
UNIVERSITY of IAȘI



FACULTY OF ECONOMICS
AND BUSINESS ADMINISTRATION



Co-funded by
the European Union



Jean Monnet Chair. EU Public Administration Integration and Resilience Studies, acronym EU-PAIR, project nr. ERASMUSJMO-2021-HAI-TCH-RSCH-101047526

Disclaimer: "The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein."

@2024 Nici o parte a prezentului material nu poate fi reprodus sau comercializat fără aprobarea scrisă a autorilor

CAPITOLUL I

Evoluția procesului de integrare economică, politică și socială

1.1. Contextul istoric și organizațional al apariției Comunității Europene

Ideea de integrare europeană nu este nouă. La începutul secolului al XIX-lea C. H. de Saint Simon și E. Renan vorbeau de Statele Unite ale Europei, de faptul că Europa trebuie eliberată de hegemonia unei singure puteri, iar remediul la această situație era văzut în crearea unei Europe Unite, articulate în jurul principiului parlamentarismului. Sub influența acestei idei, dar și sub cea a iluminismului și romantismului, în secolul al XIX-lea au fost create asociații care vizau o construcție europeană de tipul celei existente în Statele Unite ale Americii.

Dincolo de aceste idei utopice, ideea unei Europe Unite a revenit în actualitate după cel de-al doilea război mondial având motivații precise: nevoia de cooperare pe plan economic cu scopul refacerii economiei aflate în dificultate la sfârșitul războiului, teama de propagare și extindere a comunismului, prevenirea declanșării unui nou război între statele europene.

Unul dintre apelurile cele mai importante pentru nașterea unei Europe Unite l-a avut Winston Churchill la 19 septembrie 1946 în discursul său la Universitatea din Zúrich. După ce a invocat pericolele ce pândesc Europa, W. Churchill propune “un remediu suveran”, “recrearea familiei europene în cadrul unei construcții regionale care s-ar putea numi Statele Unite ale Europei”. Acest discurs a fost considerat ca punct de plecare în cristalizarea și precipitarea mișcării europene după cel de-al doilea război mondial.

Astfel, la 5 mai 1949 s-a creat Consiliul Europei ce avea drept membri fondatori zece state: Belgia, Danemarca, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Marea Britanie, Olanda, Norvegia și Suedia. Rolul Consiliului Europei nu era axat pe domeniul politic sau pe cel economic, ci era circumscris domeniului social și cultural. Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) reprezintă prima realizare pe plan politic a Consiliului Europei, Convenție ce a fost semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

În coonordanță cu orientările, direcțiile și obiectivele menționate, stabilite în documentele de interes primordial, în ianuarie 2001 Secretariatul General a prezentat Adunării Parlamentare și Comitetului Miniștrilor prioritățile Consiliului Europei care pot fi sintetizate astfel:

- a. afirmarea rolului Consiliului Europei ca instituție paneuropeană în promovarea și afirmarea principiilor democratice, drepturilor omului și preeminenței dreptului prin creșterea impactului politic al acțiunii concertate a Comitetului Miniștrilor, Adunării Parlamentare, Congresului Autorităților Locale și Regionale ale Europei și Secretarului General;

- b. garantarea eficienței sistemului de protecție a drepturilor omului instituit de Convenția Europeană a drepturilor Omunlui;
- c. dezvoltarea rolului de elaborare de norme al Consiliului europei asigurând aplicarea efectivă a standardelor și principiilor implicate;
- d. îmbunătățirea eficienței procedurilor de monitorizare printr-o mai largă transparență;
- e. creșterea capacității de acțiune pe teren a Consiliului Europei în principalele domenii de activitate ale acestuia;
- f. promovarea și instituționalizarea parteneriatului politic și juridic cu Uniunea Europeană, având în vedere realizarea scopului comun – unitatea europeană.

Pe plan economic un important pas îl reprezintă inițierea în 1947 a unui plan de refacere economică a Europei finanțat de Guvernul SUA -Planul Marshall- , iar pe plan politico-militar se evidențiază înființarea Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO), ce prevede angajament militar reciproc.

În memorandumul Departamentului de Stat se menționa faptul că este vorba de un plan european pe care națiunile Europei îl vor realiza împreună. Un asemenea plan ar fi trebuit să se bazeze pe o federație economică europeană de tipul Benelux-ului. Europa nu se putea reface după război și nu-și putea consolida independența dacă economia îi era divizată. Ca un prim pas spre crearea acestei federații economice europene în 1948 a luat ființă Organizația Interguvernamentală pentru Cooperare Economică Europeană. Cele 18 state membre au precizat în statutul organizației că scopul lor era acela de a crea o singură piață la nivelul căreia barierele în cale liberei circulații a mărfurilor și capitalurilor sunt înlăturate.

Următorul pas a fost reprezentat de semnarea Tratatului de la Paris, tratat ce stabilea Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului – CECO- adoptat la 18 aprilie 1951, intrat în vigoare la 25 iulie 1952 (durata sa de valabilitate fiind de 50 ani), încheiat între Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Olanda.

În art. 4 al acestui tratat sunt recunoscute ca fiind incompatibile cu piața comună a cărbunelui și oțelului și că vor fi interzise:

- a. taxele la import și la export ori taxele având efect echivalent și restricțiile cantitative privind circulația mărfurilor;
- b. măsurile și practicile discriminatorii între producători, între cumpărători și între consumatori, în special în privința prețurilor și condițiilor de livrare ori a tarifelor și condițiilor de transport, precum și măsurile care împiedică libera alegere de către cumpărător a furnizorului;
- c. subsidiile și ajutoarele acordate de către state ori taxe speciale impuse de state în orice formă ar fi ele;
- d. practicile restrictive care tind spre împărțirea și exploatarea pieței.

În cadrul acestui tratat se acordă o atenție specială creării unei instituții europene capabilă să preia atribuțiile statelor naționale în domeniul producției de oțel și de cărbune.

Această instituție s-a numit **Înalta Autoritate Supanațională a CECO** sub controlul căreia a fost plasată producția națională a oțelului și cărbunelui. De asemenea, Tratatul de la Paris a prevăzut că Înalta Autoritate va fi sprijinită în activitatea sa de un Consiliu de Miniștri creat ca urmare a unei inițiative olandeze și care are atribuții stabilite în tratat, în special în scopul armonizării acțiunii Înaltei Autorități și a guvernelor care sunt răspunzătoare pentru politicile economice generale ale țărilor lor, și de o Adunare Comună compusă, la început, din membri ai parlamentelor naționale, numiți de acestea și în fața căreia Înalta Autoritate este răspunzătoare pentru aplicarea Tratatului, contra ei putând fi depusă o moțiune de cenzură.

Activitatea acestor trei instituții europene a fost integrată într-un cadru juridic (reprezentat de Tratat) și a beneficiat de asistența unei Curți de Justiție. Principala obligație a Curții de Justiție era de a asigura respectarea dreptului născut din interpretarea și aplicarea Tratatului.

Prin crearea Înaltei Autorități Supranaționale statele membre au declinat o parte din suveranitatea lor națională acestei instituții. Înalta Autoritate a dobândit puterea de a lua decizii obligatorii pentru statele naționale în materia producției oțelului și cărbunelui. Delimitarea competenței între atribuțiile Înaltei Autorități și cele ale statelor naționale s-a făcut printr-o decizie a Curții Europene de Justiție, consacrandu-se astfel “principiul subsidiarității” care din acest moment va deveni un principiu de integrare europeană¹.

După anii 50, ca urmare a eșecului în stabilirea unui sistem european de apărare și a unei comunități politice europene, a devenit din ce în ce mai grea realizarea acestor deziderate, astfel că pentru cei șase era clar că integrarea economică trebuie să o preceadă pe cea politică. În această direcție s-a trecut de la ideea integrării politice la aceea a unei integrări economice sectoriale. Transpunerea acestei integrări a făcut obiectul de activitate al unei Comisii Interguvernamentale la care luau parte miniștrii de externe ai celor șase, prezidată de ministrul belgian de externe Paul Henry Spaak.

La 2 iunie 1955 la Messina-Italia este discutat și aprobat Memorandumul țărilor Beneluxului (inițiat la 20 mai 1955) prin care se afirma principiul unei integrări economice ce trebuie să preceadă integrarea politică.

Raportul întocmit de Comitetul instituit special, format din reprezentanți guvernamentali și prezidat de P. H. Spaak, denumit și **raportul Spaak**, a fost stabilit în forma sa finală în aprilie 1956. S-a pornit de la ideea conform căreia “o fuziune a piețelor naționale este absolut necesară, o diviziune a muncii corectă, pe o scară mare, poate stăvili risipirea resurselor economice, iar o mai mare

¹ Decizia Curții Europene de Justiție nr. 30 /1959- cazul Limburg vs. Înalta Autoritate Supranațională a CECO.

siguranță că resursele necesare de aprovizionare sunt permanent accesibile, face posibilă renunțarea la activitățile productive care nu acordă atenție costurilor.”²

Fuziunea piețelor ar fi însemnat, așa cum prevedea raportul, stabilirea unei uniuni vamale, înlăturarea restricțiilor vamale, libera circulație a serviciilor și o politică agricolă comună, în condițiile unui regim concurențial comun și al armonizării legislațiilor. Potrivit Raportului, ar mai fi fost necesare, stabilirea unui drept de a se apela la un organ judiciar ce ar trebui să aibă competențe în condițiile apariției unor litigii și supravegherea din partea unui organism parlamentar. S-a impus în aceste condiții crearea unor instituții precum: Consiliul de miniștri, Comisia Europeană. Atribuțiile unei Adunări parlamentare și cele ale unei Curți de Justiție urmau a fi îndeplinite de instituțiile înființate potrivit Tratatului CECO. Aceleași constatări și concluzii au fost formulate și referitor la energia atomică.

Raportul Spaak a fost adoptat la Veneția la 29 mai 1956 ca bază de negocieri privind încheierea unor tratate. La 27 martie 1957 au fost semnate la Roma, **Tratatul ce stabilea Comunitatea Economică Europeană și Tratatul privind instituirea Comunității Europene a Energiei Atomice.**

Aceste tratate la care se adugă Tratatul asupra CECO reprezintă “cadrul legislativ fundamental al integrării economice europene”. Intrarea în vigoare a celor două tratate a avut loc la 1 ianuarie 1958 ca urmare a ratificării lor de părțile contractante.

Scopurile Comunității Economice Europene au fost prevăzute în primele opt articole din Tratatul de la Roma. De referință sunt articolele 2, 3, 4, 5, și 8, după cum urmează:

Art.2: “Comunitatea va avea ca obiective stabilirea unei piețe comune, apropierea treptată a politicii economice a statelor membre, promovarea unei stabilități economice sporite, precum și o creștere accelerată a standardului de viață al cetățenilor statelor membre.”

Art. 3:”Pentru realizarea obiectivelor expuse în preambul și în art. 2, activitatea se va orienta în următoarele direcții, și anume:

- a. eliberarea barierele vamale dintre statele membre, a restricțiilor cantitative la exporturile și importurile de mărfuri dintre ele,
- b. stabilire unor tarife vamale comune și a unor politici comerciale comune în raport cu țări terțe,
- c. eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor, serviciilor și capitalurilor,
- d. adoptarea unor politici comune în domeniul agriculturii,
- e. adoptarea unor politici comune în domeniul transporturilor,
- f. instituirea unor practici care să asigure menținerea liberei concurențe în cadrul pieței comune,
- g. aplicarea unor măsuri prin intermediul cărora se va realiza coordonarea politicii economice a statelor membre,
- h. apropierea legislației statelor membre în scopul bunei funcționări a pieței comune,

² Manolache, Octavian, Tratat de Drept Comunitar, ed. ALLBECK, București, 2001, p. 5.

i. crearea unui fond social european destinat să contribuie la creșterea standardului de viață al cetățenilor Comunității,

j. stabilirea unei Bănci Europene de Investiții care să susțină financiar procesul de extindere a Comunității Economice Europene (CEE)”.

Art. 4:”Sarcinile încredințate Comunității prin Tratat vor fi realizate de următoarele instituții: Adunare, Consiliu, Comisia, Curtea de Justiție. Consiliul și Comisia vor fi asistate de un Comitet economico-social ce va acționa în calitate de consultant.”

Art. 5 stabilește “*pacta sunt servanda*”, ceea ce înseamnă că obligațiile vor fi îndeplinite cu bună credință de statele ce au semnat Tratatul. Statele se obligă să se abțină de la orice măsură care ar periclita tratatele.

Art. 8:”Piața Comună va fi progresiv stabilită într-o perioadă de tranziție de 8-12 ani. Această perioadă va fi împărțită în trei intervale a câte 4 ani. În cadrul intervalelor vor fi inițiate o serie de măsuri și acțiuni ce vor fi îndeplinite în comun de statele membre.”

Un alt moment reprezentativ este semnarea în 1965 a Tratatului de fuziune ce realiza unificarea instituțiilor create de Tratatul de la Paris și cele două tratate de la Roma.

Prin Tratatul de fuziune Înalta Autoritate a Comunității Europene și Comisiile Comunității Economice Europene și a Euroatom devin Comisia Comunităților Europene. Cele trei consilii fuzionează în ceea ce numim Consiliul de Miniștri (mai târziu, în 1986, prin Actul Unic European va fi statuată denumirea de Consiliu al Europei).

Următorul moment semnificativ îl constituie **Actul Unic European**, care din punct de vedere juridic este un tratat, semnat în 1986 de cele 12 state membre (pe lângă cele 6 state ce au format inițial Comunitatea Europeană, au mai aderat: Marea Britanie, Danemarca, Irlanda și Norvegia în ianuarie 1973, Grecia admisă în 1 ianuarie 1981, Spania și Portugalia, după formularea cererilor în 1977, au fost admise începând cu 1 ianuarie 1986).

Actul Unic European, semnat la 17 și 28 februarie 1986 la Luxemburg, a fost elaborat în urma desfășurării la Milano a unei Conferințe ce a fost convocată la întrunirea Consiliului European de la începutul anului 1985, în scopul modificării Tratatului de la Roma sub diferite aspecte. Potrivit AUE, Consiliul European va fi compus din șefii de state și de guverne ale țărilor membre și președintele Comisiei Comunităților Europene, asistați de miniștrii de externe și de membrii Comisiei. El se va întruni de două ori pe an. Un nou articol (art. 8a) prevedea realizarea unei piețe interne. “Comunitatea va adopta măsuri în scopul stabilirii progresive a unei piețe interne până la 31 decembrie 1999. Piața internă va cuprinde o zonă fără frontiere interne în care libera circulație a bunurilor, persoanelor și capitalurilor va fi asigurată în conformitate cu prevederile tratatului.”

AUE a îmbunătățit, de asemenea, poziția Parlamentului în procesul elaborării legislației comunitare prin introducerea unei noi proceduri de cooperare între Consiliu și Parlament-procedura de codecizie.

1.2. Instituirea Uniunii Europene

Un pas deosebit de important în procesul integrării europene a fost făcut în decembrie 1991 la Maastricht unde Consiliul Europei a adoptat tratatul asupra uniunii politice și tratatul asupra uniunii economice și monetare, ambele constituind un for unic sub denumirea de **Tratatul asupra Uniunii Europene**. Tratatul a fost semnat în februarie 1992, urmând a intra în vigoare la 1 ianuarie 1993, dar referendumul negativ al Danemarcei a făcut ca intrarea sa în vigoare să se facă abia în noiembrie 1993.

Tratatul asupra Uniunii Europene modifică și completează cele trei tratate. Prin Tratatul de la Maastricht, termenul de Comunitate Economică Europeană este înlocuit cu cel de Uniune Europeană.

Tratatul de la Maastricht urmărea:

- a. promovarea unui progres economic și social echilibrat și durabil, în special prin crearea unui spațiu fără frontiere interne, prin întărirea coeziunii economice și sociale și prin stabilirea unei uniuni economice și monetare, comportând la sfârșitul ei o monedă unică;
- b. afirmarea identității pe scena internațională în special prin punerea în aplicare a unei politici externe și de securitate comune, inclusiv definirea unei politici de apărare comună, întărindu-se astfel identitatea Europei și independența ei în scopul promovării păcii, progresului și securității în Europa și în lume. (art. B);
- c. întărirea protecției drepturilor și intereselor resortisanților statelor membre prin instituirea unei cetățenii a Uniunii (art. 8A);
- d. dezvoltarea unei cooperări mai strânse în domeniul justiției și afacerilor interne, asigurându-se siguranța și securitatea popoarelor lor în condițiile facilitării liberei circulații a persoanelor;
- e. menținerea a ceea ce s-a dobândit din punct de vedere comunitar ("l'acquis communautaire") și dezvoltarea acestuia în scopul de a examina, într-o procedură anume prevăzută, în ce măsură politicile și formele de cooperare statornicite prin acest tratat ar trebui să fie revizuite în vederea asigurării eficacității mecanismelor și instituțiilor comunitare.

Tratatul de la Maastricht cuprindea 7 titluri ce reglementau cele trei axe constitutive. Primele patru titluri reglementau prima axă a Uniunii, respectiv Comunitățile Europene; titlul 5 reglementează și completează cea de-a doua axă, respectiv cea referitoare la politicile interne și de securitate comune; titlul 6 reglementează și completează dispozițiile cu privire la cea de-a treia axă constitutivă, respectiv administrarea justiției comunitare și afacerile interne; titlul 7 cuprindea dispoziții finale.

Tratatul asupra UE reiterează și completează principii care stau la baza Uniunii, și anume:

- respectul pentru identitatea națională a statelor membre (art. F1);
- respectul drepturilor fundamentale;
- respectarea principiului subsidiarității (art. 3B);

Un alt element de noutate adus de Tratatul de la Maastricht îl reprezintă introducerea cetățeniei europene (art. 8A).

Una dintre cele mai importante modificări aduse de Tratatul de la Maastricht o reprezintă ideea unificării economice și monetare. Tratatul introduce în corpul său un plan în trei etape elaborat de Jack Delors. Acest plan este integrat în partea a treia- "Politici monetare" din titlul 6. Prima etapă a planului Delors se considera că a fost îndeplinită de către toate statele membre (eliberarea tuturor restricțiilor și realizarea liberei circulații a mărfurilor și capitalurilor între statele membre, cooperarea dintre băncile centrale ale statelor membre și aderarea acestora la mecanismul ratelor de schimb). A doua etapă începea în ianuarie 1994 și se realiza în cadrul unui nivel ridicat de convergență economică a statelor membre. Patru criterii de convergență vor fi monitorizate de statele membre:

- a. stabilitatea prețurilor și un nivel scăzut al inflației;
- b. finanțe publice sănătoase, fără deficit bugetar excesiv;
- c. rate de schimb stabile realizate pe baza mecanismului ratelor de schimb;
- d. dobânzi reduse.

În a doua etapă se prevedea, de asemenea, realizarea sistemului european al băncilor centrale care va defini și implementa politica monetară a Comunității. Tot în cadrul acestei etape s-a prevăzut crearea Băncii Centrale Europene care va avea vocație legislativă în domeniul monetar și financiar.

Cea de-a treia etapă va începe, dacă majoritatea statelor membre îndeplinesc criteriile de convergență monitorizate de Comisie. Dacă până la sfârșitul anului 1997 nu era fixată nici o dată, cel de-al treilea stadiu avea să înceapă la 1 ianuarie 1999 pentru statele care îndeplineau criteriile. De asemenea, se prevedea că Unitatea Europeană de Cont sau Euro va deveni monedă unică pentru statele aflate în cea de-a treia etapă.

Intrarea țărilor membre ale UE în ultima etapă de aplicare a prevederilor Tratatului de la Maastricht-adoptarea monedei unice la 1 ianuarie 1999 - era condiționată de îndeplinirea celor 4 mari criterii de convergență amintite mai sus. Privind stabilitatea prețurilor era necesar ca inflația țărilor care urmau să adopte moneda unică europeană să nu fie mai mare de 1,5 puncte procentuale față de media celor mai performante trei state comunitare în materie de inflație. Deficitul bugetar nu trebuia să fie mai mare de 3% din PIB al fiecărei țări; datoria publică nu trebuie să depășească 60% din PIB. Ratele de schimb nu trebuie să depășească marjele normale de +/- 2,25% față de ECU, prevăzute în cadrul Sistemului Monetar European. Rata dobânzii nu trebuia să fie mai mare de 2 puncte procentuale față de media dobânzilor pe termen lung în cele mai performante trei state în domeniu.

În faza finală a realizării uniunii economice și monetare trebuia să intre cel puțin șapte (ulterior opt) țări care să îndeplinească criteriile de convergență. În cursul anului 1996, în aproape toate țările UE au fost puse în aplicare o serie de programe de austeritate, foarte nepopulare, care să permită țărilor respective, ca începând din 1997, să se încadreze în criteriile de aderare. Cu toate acestea, la 1 ianuarie 1999, numai 11 țări au fost pregătite să adopte euro: Austria, Belgia, Finlanda, Franța, Germania, Irlanda, Italia, Luxemburg, Olanda, Portugalia, și Spania. Doi ani mai târziu, după

multe eforturi și Grecia a reușit să îndeplinească criteriile de aderare. Danemarca a respins prin referendum adoptarea euro, iar Marea Britanie și Suedia au ales să rămână în afara zonei euro. România ar îndeplini în acest moment doar al doilea criteriu: deficit bugetar și datoria publică.

Următorul moment semnificativ îl reprezintă semnarea **Tratatului de la Amsterdam**, la 2 octombrie 1997, urmare a desfășurării Conferinței interguvernamentale de revizuire a Tratatului de la Maastricht, începută la 29 martie 1996, la Torino. Noul Tratat cuprinde trei părți:

1. Modificări aduse tratatelor;
2. Simplificare;
3. Prevederi generale și finale.

Au mai fost adoptate o anexă cu echivalența vechii și noii numerotații și protocoale anexate. Conferința a mai adoptat 51 de declarații și a luat notă de alte 8. Tratatul a fost supus ratificării de către statele membre ale UE, potrivit procedurilor naționale respective.

Tratatul de la Amsterdam a intrat în vigoare la 1 mai 1999 după depunerea la 3 martie 1999 a ultimului instrument de ratificare.

Prin Tratatul de la Amsterdam au fost aduse importante modificări unor dispoziții din Tratatul de la Maastricht:

- art.A[1]par.2 a fost înlocuit în sensul că Tratatul constituie o nouă etapă în procesul creării unei uniuni fără încetare mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate cât mai deschis și cât mai aproape posibil de cetățeni;
- art.B[2] este formulat diferit, în sensul că Uniunea își propune ca obiective:
 - promovarea progresului economic și social și a “unui înalt nivel de folosire a forței de muncă și realizarea unei dezvoltări durabile și echilibrate, în special prin crearea unui spațiu fără frontiere interne, prin întărirea coeziunii economice și sociale și prin stabilirea unei uniuni economice și monetare, comportând în cele din urmă o monedă unică în conformitate cu prevederile tratatului”
 - afirmarea identității pe scena internațională, în special prin punerea în aplicare a unei politici externe și de securitate comune, inclusiv elaborarea progresivă a unei politici de apărare comune, care ar putea să ducă la o “apărare comună”, în conformitate cu art. J7[17];
 - întărirea protecției drepturilor și intereselor resortisanților statelor membre, prin instituirea unei cetățenii a Uniunii;
 - menținerea și dezvoltare Uniunii ca un spațiu de libertate, securitate și justiție, în care libera circulație a persoanelor este asigurată în asociere cu măsuri specifice cu privire la controalele la granițele exterioare, azil, emigrare și procedura și combaterea criminalității;
 - menținerea integrală a acquis-ului comunitar și dezvoltarea lui în scopul de a examina măsura în care politicile instituite de tratat ar trebui să fie revizuite în vederea asigurării eficacității mecanismelor și instituțiilor comunitare.

La Consiliul european de la Helsinki din 10-11 decembrie 1999 s-a decis începerea negocierilor de aderare cu alte cinci state (cereri de aderare au depus 10 state, printre care și România

la 22 iunie 1995)-România, Slovacia, Letonia, Lituania și Bulgaria-, astfel că procesul de aderare grupează 13 state în momentul actual într-un cadru unic.

La 15 februarie 2000 au avut loc conferințe interguvernamentale cu fiecare dintre țările incluse în cel de-al doilea grup al țărilor candidate, inclusiv România, fapt ce marchează deschiderea oficială a negocierilor de aderare cu aceste țări.

Tot în cadrul Consiliului european dela Helsinki s-a pus problema unei reforme instituționale la nivelul Uniunii Europene, problemă ce și-a găsit soluționarea la 26 februarie 2001 când s-a semnat **Tratatul de la Nisa**. Acesta din urmă modifică Tratatul privind Uniunea Europeană, Tratatul care instituie Comunitățile Europene și unele acte asociate acestora.

Tratatul de la Nisa este format din două părți: una se referă la modificările de fond, celaltă cuprinde dispoziții finale și tranzitorii. S-au mai adoptat patru protocoale și anume:

Protocolul care a fost anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul Comunității Europene și care privește extinderea Uniunii Europene;

Protocolul care a fost anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană, Tratatul Comunității Europene și a Euroatom și care privește statutul Curții de Justiție;

Protocolul care a fost anexat la Tratatul asupra Comunității Europene și care se referă la consecințele financiare ale expirării Tratatului CECO și la fondurile de cercetare privind cărbunele și oțelul;

Protocolul asupra art. 67 din Tratatul Comunității Europene, precum și 24 de declarații, luându-se notă de alte 3 declarații.

Intrarea în vigoare a acestui tratat este prevăzută pentru prima zi a celei de-a doua luni ce urmează aceleia în care este depus instrumentul de ratificare de către ultimul stat semnatar care îndeplinește această formalitate.

Consiliul european reunit la Laeken, în Belgia, la 14-15 decembrie 2001, constatând că UE a abordat o nouă direcție, a convocat **Convenția europeană asupra viitorului Europei**.

Această Convenție este orientată pe trei direcții:

- a. apropierea cetățenilor de proiectul european și de instituțiile Uniunii;
- b. să structureze viața politică și spațiul politic european într-o Uniune lărgită;
- c. să facă din Uniune un factor de stabilitate și un reper în organizarea noii lumi.

Conștienți că Europa este un continent purtător al civilizației, că locuitorii săi au descoperit valorile ce fundamentează umanismul – egalitate, libertate, democrație, stat de drept – responsabilii europeni au decis în iunie 2003 semnarea unui proiect de **Tratat constituțional**, care în noiembrie 2004 a întrunit adeziunea statelor membre.

Având o structură bipartită, Constituția încearcă să reunească principiile care stau la baza demersului fondator european, precum și să definească și să orienteze cadrul instituțional al Uniunii. Astfel, în prima parte sunt definite obiectivele Uniunii, drepturile fundamentale și competențele acesteia, cadrul instituțional și de exercitare a acestor competențe, viața democratică din Uniune și apartenența internațională a acesteia. Cea de-a doua parte, intitulată Carta drepturilor fundamentale

ale Uniunii, precizează, instituie și explicitează modalitățile de exercitare a acestor drepturi- deminitatea, libertățile, egalitatea, solidaritatea, cetățenia, justiția- în cadrul Uniunii. În fine, proiectul mai cuprinde trei protocoale- Protocolul asupra rolului Parlamentelor naționale și Uniunea Europeană, Protocolul asupra aplicării principiilor proporționalității și subsidiarității, Protocolul asupra reprezentării cetățenilor și cetățenilor în Parlamentul European și asupra ponderii voturilor în Consiliul European și Consiliul de Miniștri.

Principiile fundamentale ale Uniunii sunt enumerate și spre deosebire de Tratatul precedent, minuțios descrise în protocoalele anexate. Dacă delimitarea competențelor Uniunii de cele ale statelor membre se face pe baza principiului atribuirii, exercitarea propriu-zisă a competențelor se face pe baza principiului subsidiarității și a proporționalității. În virtutea primului principiu, Uniunea nu va interveni în domeniile care nu sunt exclusiv în competența sa decât atunci când statele membre nu au capacitatea de a face față sarcinii atingerii obiectivelor respective. Conform principiului proporționalității, Uniunea nu va depăși, prin măsurile pe care le va implementa, obiectivele propuse de Constituție.

Constituția confirmă diferența dintre cele trei tipuri de competențe-**exclusiv ale Uniunii, partajate și de coordonare.** În art. 12 sunt prezentate domeniile ce țin de competența exclusivă a Uniunii: politica monetară comună, pentru statele care au adoptat moneda unică, euro; politica comercială comună, Uniunea vamală și conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul. Primul și ultimul dintre acestea sunt domenii noi, a căror adăugare pe lista celor de competență comună se impunea de la sine: politica monetară comună nu ar putea face obiectul nici unei ingerințe naționale, în timp ce repartizarea protecției patrimoniului marin către Uniune pune capăt contradicțiilor dintre statele membre asupra tipurilor și metodelor de pescuit. (Cazul conflictului franco-spaniol asupra pescuitului în Golful Biscaya, devenit critic în anul 2001).

Domeniile de competență partajată, enumerate la art. 13, rămân în cea mai mare măsură cele stipulate în Tratatul de la Maastricht: piața internă, agricultura și pescuitul (cu excepția menționată mai sus), transportul și rețelele trans-europene, energia, politica socială, pentru aspectele menționate în Carta socială, coeziune economică, socială și teritorială, mediul, protecția consumatorilor, problemele comune de securitate în materie de sănătate publică.

La capitolul competențelor partajate se adaugă „spațiul libertății, justiției și securității” ce confirmă supoziția conform căreia structura Uniunii bazate pe cei trei piloni-Comunitățile, Politica Extrenă și de securitate Comună (PESC), justiția și Afacerile Interne (JAI)- este deja una perimată

În fine, se introduce o nouă categorie de competențe, cea a acțiunilor de spijin, de coordonare sau complementare (cunoscută generic ca fiind „categoria domeniilor de cooperare”), sub incidența căreia intră domeniile industriei, protecției și îmbunătățirii sănătății umane, educației, formării profesionale, tineretului și sportului, culturii, protecției civile. În aceste domenii, considerate practic ca fiind îndeosebi de competența statelor membre, acestea vor fi obligate să se supună numai actelor juridice obligatorii adoptate de Uniune.

CAPITOLUL II

Abordări conceptuale privind funcția publică europeană

II.1 Conceptul de funcție publică în context european

Există două categorii de funcții publice în țările Uniunii Europene:

- mai întâi, sunt funcționarii care lucrează la nivelul instituțiilor comunitare și care pot fi desemnați cu titulatura de funcționari europeni,
- iar mai apoi există corpul de funcționari care lucrează în administrația proprie a fiecărui stat.

De remarcat că și în acest domeniu se verifică principiul general al subsidiarității legislației Uniunii Europene. Fiecare stat membru reglementează regimul corpului de funcționari proprii în acord cu exigențele sistemului legislativ autohton. Cu privire la funcționarii europeni, reglementarea statutului acestora revine instituțiilor uniunii.

În ceea ce privește reglementarea funcției publice, există în țările Uniunii Europene o dispută între concepția axată pe ideea de statut legal al funcționarului public (ca în situația adoptată în reglementarea românească) și concepția statutului contractual. Între cele două soluții posibile diferența majoră constă în încadrarea funcționarului în sfera instituțiilor de drept public, model adoptat de legislația din țara noastră, sau în sfera instituțiilor dreptului privat, ceea ce afectează puternic raportul de autoritate în care trebuie să gândim că se situează un funcționar public.

În contextul dreptului european, cadrul normativ privind funcția publică a fost influențat de adoptarea de către Comisia Europeană a Cărții Albe cu privire la reforma administrativă, încă din martie 2000. Acest document a evidențiat principiile administrației publice la nivel european, punându-se accent pe calitatea serviciilor oferite, independența funcționarului, angajarea răspunderii acestuia pentru toate faptele săvârșite, eficiența și transparența serviciului public prestat către cetățenii europeni.

Pentru transpunerea în practică a acestor principii a fost adoptat în 13 septembrie 2000 Codul bunei cuviințe în administrația publică (The Code of Good Administrative Behaviour), conceput în primul rând ca un instrument de lucru pentru personalul instituțiilor europene care lucrează în mod direct cu publicul. Mai mult, codul urmărește și informarea cetățenilor asupra dreptului de a beneficia de servicii de calitate, asupra condițiilor în care trebuie să se aștepte să fie tratați în momentul în care abordează în instituție europeană.

Dintre prevederile codului cel mai intens mediatizate și analizate în literatura de specialitate remarcăm dreptul cetățeanului la o bună administrație, principiu de maximă generalitate care are o implicație multivalentă asupra întregii activități în administrația publică.

După cum ne relevă lucrările naționale dar și lucrările de drept administrativ comparat, în fiecare țară apuseană există tradiții ale funcției publice. Se apreciază că prima țară care a adoptat un Statut general al funcției publice este Spania, prin Legea din 1852, urmată de Luxemburg, printr-o lege din anul 1872 și Danemarca, în 1899. În Italia, primul statut al funcționarilor civili a fost adoptat la 22 noiembrie 1908 iar în Republica Irlanda prima lege privind funcția publică datează din anul 1922. Olanda și Belgia au adoptat prima lege privind funcționarii în 1929 iar Regulamentul general al funcționarilor din Regatul unit al Marii Britanii și Irlandei de nord apare în 1931.³

Se pare că Germania are tradiții în ceea ce privește funcția publică încă din evul mediu, căci profesorul Jacques Ziller apreciază că prima lege privind codificarea generală a normelor funcției publice s-a adoptat de către regimul național socialist în 1937, deși a existat un *Cod bavarez al funcției publice*⁴ încă de la începutul secolului al XIX-lea, mai exact de la 1 iulie 1806.

Paradoxul legislativ din Germania se regăsește și în Franța, unde tradițiile funcției publice sunt cu mult anterioare Revoluției de la 1789 iar Camerele parlamentare au discutat proiecte de lege în repetate rânduri (1879, 1885, 1909 etc.), dar primul Statut al funcției publice a fost adoptat abia de regimul de la Vichy (octombrie 1946.)

Grecia a adoptat primul Statut al funcționarului public în anul 1951, fiind inspirat, după cum apreciază prof. Ziller, din statutul francez, din dreptul german și din dreptul englez al funcției publice.

Două chestiuni se impun a fi analizate pentru aprecierea reglementării funcției publice din țările Uniunii Europene:

- a) care sunt categoriile de funcționari ce intră sub incidența statutului, adică a regimului juridic unilateral (de drept public) și
- b) care este gradul de generalitate a regulilor cuprinse în statut.⁵

În cele mai multe țări (Belgia, Grecia, Spania, Frabța, Irlanda, Olanda, Portugalia) statutul se aplică tuturor agenșilor permanenți ai administrației publice, adică, stat, colectivități teritoriale și stabilimente autonome. Aceasta era și situația din Italia, până la decretul-lege din februarie 1993 al Guvernului Amato.

Regula aplicării statului tuturor agenșilor este nuanțată în ceea ce privește agenții temporari, care nu trebuie confundați cu cei care au normă redusă.

Într-o a doua grupă se situează Germania și Luxemburg, unde tradiția impune o distincție clară între funcționarii supuși unui regim de drept public unilateral (Beaute) pe de o parte și salariații

³ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, București, 2022, p. 530

⁴ Hauptlandespragmatik für die Dienstverhältnisse des Staatsdiener

⁵ Antonie Iorgovan, op. cit., p. 542 și urm.

(Angestellte) și muncitorii (Arbeiter), supuși regimului contractual pe de altă parte. Distincția este fundamentată pe diferența intrinsecă a funcțiilor, dreptul german stabilind astfel și o ierarhizare a personalului din administrația publică. În doctrina germană se apreciază că numai funcționarii pot exercita prerogativele de putere publică ori de funcții legate de apărarea interesului general și aceasta în cadrul unor funcții cu caracter permanent, pe când celelalte două categorii de personal îndeplinesc funcții de birou, cu caracter administrative sau funcții cu caracter etnic.

În Regatul Unit diferența se face între dreptul comun și regimul statutar al funcției publice, fiind admis că servitorii coroanei (crown servants) sunt supuși regulilor lui common law pe când statutul de civil servant este în exclusivitate rezervat agenților din administrația de stat. De asemenea, în Damaerica se remarcă o situație particulară, majoritatea covârșitoare a funcționarilor sunt supuși regimului statutar, cu toate că în anul 1969 a fost vehiculată o reformă contractualistă în această privință.

Deși au debutat în condiții specifice fiecărui stat, reglementările legislative în materia funcției și funcționarului public au converș curând spre valori și principii comune, care au conturat începând cu a doua jumătate a secolului trecut ceea ce astăzi numim Dreptul funcției publice europene.

II.2 Funcția publică și funcționarul public: delimitări conceptuale

Funcția publică europeană se caracterizează în primul rând prin caracterul sau hibrid, supunându-se simultan la izvoarele de drept care reglementează funcția publică internațională (legea locul încheierii contractului cu instituția internațională) și în egală măsură dreptului național (statut, drept contractual sau drept la carieră). Funcționarii instituțiilor europene sunt, în mare măsură, funcționari internaționali; cum ar putea fi altfel atât timp cât uniunea aparține, e adevărat, cu o mare doză de originalitate, marii familii a organizațiilor internaționale. În același timp, funcția publică europeană împrumută anumite trăsături și particularități de la nivel național. În acest sens, similitudinile cu sistemul francez sunt de mult timp consacrate. Totodată, funcția publică europeană este marcată de un complex de elemente ce tin de dreptul administrativ nordic și anglo-saxon. Legăturile între funcția publică la nivelul Uniunii Europene și omoloagele sale naționale sunt justificate și de practica statelor de a detașa dintre funcționarii naționali la instituțiile europene. Acest mecanism permite influențarea reciprocă a sistemului de reglementare și a bunelor practici în domeniul funcției și a funcționarilor publici.⁶

Instituțiile Uniunii Europene reunesc personal cu pregătire diversă, a căror activitate se desfășoară în conformitate cu prevederile cuprinse în acte normative special adoptate. Aceste acte normative conturează dreptul funcției publice europene, ramură de drept nouă care a dobândit

⁶ Rostane Mehdi, *Institutions europeennes*, Hachette Livre, Paris 2007, 72

autonomie datorită interesului special acordat acestor norme juridice și datorită importanței domeniului de reglementare pentru întreaga activitate a uniunii.

Noțiunea de funcție publică europeană a intrat în limbajul fiecăruia dintre noi, fiind utilizată în două sensuri, diferite funcție de contextul concret.

Mai întâi, în sensul cel mai larg al termenului, funcția europeană desemnează atât persoanele investite cu autoritate publică care lucrează pentru o instituție sau un organism european dar și funcționarii care desfășoară activitate în structurile administrației publice pentru fiecare dintre statele membre ale Uniunii Europene.

La rândul lor, persoanele care lucrează pentru instituții și organisme comunitare sunt fie funcționari europeni (în sensul restrâns al noțiunii) fie agenți contractuali, adică persoane care desfășoară activitate în baza unui contract de muncă și nu sunt investite cu autoritate publică.

Cele trei comunități inițial înființate (*Comunitatea Economică Europeană, Comunitatea Cărbunelui și Oțelului și Comunitatea pentru Energie Atomo-Electrică*) au avut fiecare corpul propriu de funcționari, cu reglementări normative speciale. Până la intrarea în vigoare a Tratatului de fuziune, au existat trei categorii de norme de drept al funcției publice europene, reglementări distincte mai ales din punct de vedere al ierarhizării gradelor, nivelului de remunerație, regimul pensiilor etc.

Cu privire la privilegiile și imunitățile Uniunii Europene și ale funcționarilor acesteia, Protocolul asupra privilegiilor și imunităților CE, anexa a Tratatului de fuziune a executivelor, semnat la 8 aprilie 1965 și modificat de mai multe ori, regularizează regimul CE și cel aplicabil funcționarilor, parlamentarilor, altor persoane cu responsabilități și instituțiile comunitare, dar și al reprezentanților statelor membre și misiunilor CE în țări terțe. Localurile, edificiile și arhivele sunt inviolabile și nu pot constitui obiectul unor percheziții, confiscări sau exproprieri. De același regim se bucură și bunurile și activele CE, acestea neputând constitui obiectul unei acțiuni de constrângere administrative sau judiciară fără autorizarea Curții de Justiție a CE și nici nu pot fi obiectul unei impunerii fiscale directe. Cumpărarea de bunuri pentru uzul oficial nu se impozitează. Sunt exceptate de la plata oricărui drepturi de vamă se de la orice restricții de import export bunurile oficiale destinate CE, ca și publicațiile acesteia. Comunicările oficiale și transmiterea documentelor oficiale ale instituțiilor se bucură de același regim de inviolabilitate ca și cel al Misiunilor diplomatice.⁷

Art. 24 din Tratatul de fuziune a executivelor comunitare (1967) a impus stabilirea unui regulament unic și comun pentru personalul instituțiilor comunitare.⁸ Unificarea s-a realizat prin Regulamentul C.E.E., C.E.C.A. și C.E.E.A. nr. 259 din 29 februarie 1968, modificat de mai multe ori. Cea mai recentă și mai importantă modificare s-a realizat prin Regulamentul CE și EURATOM nr. 723 din 22 martie 2004. Acest regulament, modificat și reunit cu alte texte interne ale instituțiilor

⁷ Jordan Gheorghe Barbulescu, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Colectia Collegium, Editura Polirom, Iași, 2008, p. 185

⁸ Constanța Călinoiu, Verginia Vedinaș, *Teoria funcției publice comunitare*, Editura Lumina Lex, București 1999, p. 12

europene este cunoscut sub denumirea de STATUT, cu subtitlul “Regulamente și reglementări aplicabile funcționarilor și altor agenți ai Comunităților Europene.”

Definiția noțiunii de funcționar european în sens restrâns este cuprinsă în art. 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.”

Așadar, dobândirea calității de funcționar comunitar este condiționată de existența actului de numire emis de autoritatea competentă. Ca regim juridic, **actul de numire** prezintă următoarele trăsături:⁹

- este un act *unilateral*, ceea ce semnifică faptul că, în momentul emiterii sale, singura parte care își asumă obligații este emitentul însuși; destinatarul sau beneficiarul actului de numire dobândește obligații doar după exprimarea acceptului cu privire la funcția sau demnitatea publică pentru care beneficiază de actul de numire;
- trebuie emis doar în considerația unui *post vacant*, care a fost ocupat prin concurs sau prin obținerea unui mandat electoral;
- este un act de *autoritate*, care produce efecte numai dacă a fost emis de organul sau instituția competentă conform normelor de drept comunitar aplicabile;
- conferă beneficiarului sau destinatarului calitatea de funcționar, fiind un act juridic *constitutiv de drepturi*;
- este un act juridic *formal*, în sensul că trebuie să se prezinte în mod obligatoriu sub formă materială, un înscris sau un document trebuie să cuprindă prevederile concrete ale actului de numire;
- trebuie să arate în mod *obligatoriu* emitentul, data emiterii, funcția vacantă, beneficiarul actului de numire, data numirii pe funcție și motivele investirii.

Art. 5 din STATUT a realizat o nouă structură a carierei funcționarilor publici europene, clasificând funcționarii în 2 categorii: administratori și asistenți. Funcționarii aparținând aceleși categorii sunt supuși condițiilor identice de recrutare și de executare a sarcinilor de serviciu. Fiecare categorie este subclasificată în grade, iar în momentul emiterii actului de numire, autoritatea investită cu prerogative de investire în funcție trebuie să precizeze categoria și gradul avute în vedere.

Posturile reglementate de statut aparțin, în funcție de natura și importanța funcțiilor la care se raportează, fie grupei de funcții de administratori (denumită „AD”), fie grupei de funcții de asistenți (denumită „AST”). Grupa de funcții AD cuprinde douăsprezece grade, corespunzătoare funcțiilor de conducere, de proiectare și de studiu, precum și funcțiilor de natură lingvistică sau științifică. Grupa de funcții AST cuprinde unsprezece grade, corespunzătoare funcțiilor de execuție,

⁹ Verginia Vedinas, Constanta Calinoiu – „Statutul funcției publice europene”, Editura CH Beck, București, 2007, p. 63

de natura tehnica si de executie. Conform alin.3 al art. 5 din Statut, pentru orice numire intr-un post de functionar conditiile minime sunt:

(a) pentru grupa de functii AST:

- (i) un nivel de studii superioare absolvite cu diploma sau
- (ii) un nivel de studii medii absolvite cu diploma, care permit accesul la invatamantul superior si o experienta profesionala corespunzatoare de cel putin trei ani sau
- (iii) atunci cand interesul serviciului justifica acest lucru, o formare profesionala sau o experienta profesionala de nivel echivalent;

(b) pentru gradele 5 si 6 din grupa de functii AD:

- (i) un nivel de studii care sa corespunda unui ciclu complet de studii universitare de cel puțin trei ani absolvit cu diploma sau
- (ii) atunci cand interesul serviciului justifica acest lucru, o formare profesionala de nivel echivalent;

(c) pentru gradele 7-16 din grupa de functii AD:

- (i) un nivel de studii care sa corespunda unui ciclu complet de studii universitare absolvite cu diploma, in cazul in care durata normala a studiilor respective este de patru ani sau mai mult sau
- (ii) un nivel de studii care sa corespunda unui ciclu complet de studii universitare absolvite cu diploma si experienta profesionala corespunzatoare de cel puțin un an, in cazul in care durata normala a studiilor universitare respective este de cel puțin trei ani sau
- (iii) atunci cand interesul serviciului justifica acest lucru, o formare profesionala de nivel echivalent.

Un tabel care prezinta diferitele posturi tip este prevazut in anexa I, sectiunea A a Statutului. Pe baza tabelului respectiv, fiecare institutie adopta, cu avizul Comitetului pentru statutul functionarilor, descrierea functiilor si atributiilor care corespund fiecarui post tip.

Pe lângă personalul care lucrează pentru organisme sau instituții comunitare având calitatea de funcționari publici, mai lucrează și persoane cu contract de muncă sau cu contract de colaborare, desemnați cu titulatura de agenți contractuali.

Calitatea de agent contractual este diferită de cea de funcționar deoarece agentul nu beneficiază de dreptul la carieră, nu este stabil în postul ocupat și nici nu dobândește mare parte din drepturile cuprinse în STATUT. Agenții contractuali pot beneficia de prevederile STATUTULUI numai dacă îi vizează expres, altfel situația lor este guvernată de regulile aplicabile contractului prin care au devenit agenți contractuali comunitari. Acești angajați pe bază de contract de drept privat nu participă direct la prestarea serviciului public și nu sunt investiți cu autoritatea publică în desfășurarea activității lor, prin urmare nu beneficiază de aceeași ocrotire a drepturilor ca și funcționarii comunitari.

În rândul agenților Uniunii Europene care lucrează pe bază de contract se disting două categorii: agenții contractuali care deservește diferite instituții sau organisme comunitare situate la nivelul Uniunii Europene și agenții contractuali de drept privat local. Se includ în această categorie angajații pe bază de contract pentru a deservi un reprezentant al Comunității într-un stat membru sau

nemembru al Uniunii, sau personalul angajat pentru a duce la îndeplinire anumite sarcini ale Uniunii pe plan local.

Aceste persoane beneficiază doar de remunerație din bugetul Uniunii Europene, dar întreaga lor activitate se desfășoară funcție de regulile de drept ale statului în care își desfășoară activitatea. Mai mult, dacă pentru litigiile apărute cu privire la activitatea agenților contractuali europeni sunt competente să se pronunțe instanțele europene (Curtea Europeană de Justiție sau Tribunalul de Primă Instanță, după caz), pentru soluționarea proceselor în care sunt implicați agenți contractuali de drept local sunt competente instanțele locale.

Pentru distincția contractualilor de drept european de funcționarii europeni, în sensul restrâns al noțiunii, trebuie avut în considerare faptul că întotdeauna activitatea concretă a agentului contractual trebuie să se circumscrie uneia dintre următoarele situații:

- să desfășoare o activitate cu caracter **temporar**, ocupând în mod vremelnic un post care are un caracter temporar dar pentru care titularul este, pentru o perioadă de timp determină, indisponibil
- să desfășoare o activitate **auxiliară** față de activitatea curentă a serviciului în care activează, îndeplinind sarcini precare prin natura lor.

Au existat situații de utilizare abuzivă a denumirii de post auxiliar, deși persoana încadrată urma să desfășoare activități permanente pe o perioadă îndelungată de timp. În aceste situații, judecătorii de la Curtea Europeană de Justiție au procedat la recalificarea contractului, modificând în mod obiectiv denumirea utilizată pentru funcția respectivă (vezi și C.J.C.E., 01.02.1979, Desharmes, Aff.17/87, Rec. 189).

- să aibă calitatea de **consilieri de specialitate**, adică personalități angajate în instituțiile comunitare datorită notorietății într-un anumit domeniu; dacă pentru interesele comunității este necesară priceperea și competența lor într-un anumit moment, atunci vor avea calitatea de agenți contractuali de drept european, în baza unui contract de consiliere (consultanță de specialitate).

Capitolul III

Statutul funcției publice europene

Ideea de a conferi funcționarului public un statut consfințit prin reglementări cu putere de lege corespunde sistemului funcției publice de carieră, integrându-se valorilor statului de drept¹⁰.

Statutul actual al funcționarilor publici la nivel european a înlocuit statutul funcționarilor și regimul aplicabil funcționarilor Comunității Economice Europene și ai Comunității Economice Energiei Atomoelectrice edictat de Consiliu în 1962. Acest statut a reprezentat o perfectare a Statutului personalului CECA din 28.01.1956 care se caracteriza prin reguli distincte care se aplicau fiecărei categorii de funcționari, funcție de instituția pentru care desfășurau și tratatul care reglementa regulile aferente ei (CECA, CEE, EURATOM).

Unificarea s-a realizat ulterior Tratatului de fuziune a executivelor (1967) și a constat în Regulamentul CEE, CECA și EURATOM nr. 259 din 29 februarie 1968, publicat în JOCE nr. L56 din 4 martie 1968. La rândul său, acest regulament a fost modificat de mai multe ori, notabilă fiind modificarea realizată relativ recent, respectiv prin Regulamentul Consiliului din 22 martie 2004, publicat în Jurnalul oficial al Uniunii Europene L 124 din 24 martie 2004. Acest regulament a afectat în mare măsură cadrul reglementativ anterior, angajând modificări de substanță față de prevederile anterioare.

Regulamentul s-a adoptat din nevoia de a dispune de o administrație publică la nivel european de calitate, care să fie capabilă să atingă misiunea prin cele mai bune metode. De asemenea, s-a dorit asigurarea unei baze normative unice pentru toate categoriile de funcționari europeni, în scopul favorizării unei colaborări mai ample între instituțiile comunitare și pentru asigurarea unei mobilități reale pentru funcționarii europeni.

Modificările aduse au căutat să asigure și transformări de natură socială pentru funcționarii europeni, până acolo încât cei angajați în relații stabile fără a fi însă căsătoriți să poată beneficia de aceleași drepturi și privilegii ca și cuplurile căsătorite.

III. 1 Condiții pentru accesul la funcția publică la nivel european

Funcție de post sau demnitatea publică analizată, se pot distinge condiții de acces de ordin general, sau comune pentru toate categoriile de funcții europene, dar și condiții speciale, care țin de particularitățile activității care urmează să fie desfășurată. Condițiile generale sunt detaliate în art. 28 din STATUT, iar condițiile speciale se regăsesc în actul normativ care guvernează activitatea

¹⁰ Simona Cristea, *Considerații privind statutul legal al funcției publice*, în Revista de drept public (nr. 2/1999), revistă editată de Institutul de științe administrative al României.

instituției sau organismului comunitar pentru care se desfășoară recrutarea (de obicei, statut propriu sau regulament de organizare și funcționare.)

1. Condiții generale pentru toate categoriile de funcționari publici europeni

a) Naționalitatea

Orice aspirant la o funcție europeană trebuie să fie cetățean european în accepțiunea conferită acestei noțiuni prin prevederile Tratatului de la Maastrich. Fiecare funcționar european este mai întâi cetățean al unei țări membre a Uniunii Europene iar cetățenii statelor membre ale uniunii sunt în mod automat considerați cetățeni europeni. Art. 27 din STATUT prevede că funcționarii sunt recrutați pe o cât mai mare posibilă bază geografică, dintre cetățenii statelor membre ale Comunității. În același timp, nici o funcție nu trebuie să fie rezervată cetățenilor dintr-un anume stat membru.

De remarcat că după semnarea Tratatului de aderare al României și Bulgariei, pe marea majoritate a formularelor de solicitare on-line pentru a deveni funcționar comunitar au fost activate rubrici speciale pentru cetățenii care provin din România și Bulgaria, tocmai pentru a se asigura o reprezentare cât mai largă din punct de vedere geografic.

Totusi, este de firesc ca poziționarea majorității instituțiilor și organismelor comunitare în Bruxelles să antreneze un număr mare de salariați din această țară, chiar dacă se încalcă regula reprezentării pe criteriul proporționalității demografice.

b) capacitatea de exercițiu deplină

Capacitatea de exercițiu desemnează aptitudinea subiecților de drept de a-și exercita drepturile și de a-și asuma obligații personal. Capacitatea de exercițiu conturează posibilitatea indivizilor de a-și asuma răspunderea pentru faptele săvârșite, derularea activității având loc în mod conștient și responsabil.

Capacitatea civilă a subiecților de drept se apreciază funcție de normele de drept civil din dreptul național pentru fiecare funcționar în parte. În dreptul român, capacitatea de exercițiu este reglementată prin art. 37 și urm. din Codul civil și se dobândește la împlinirea vârstei de 18 ani (majorat). Persoana peste 18 ani care suferă de o maladie psihică nu va avea capacitate de exercițiu dacă în urma unui proces judecătoresc național competent a dispus punerea ei sub interdicție.

c) nivel înalt de corectitudine (moralitatea funcționarului)

Etica, buna conduită și morala funcționarului sunt elemente de apreciere a acestuia atât la începutul activității sale, dar și pe parcursul îndeplinirii sarcinilor cu care este investită respectiva funcție publică.

Aprecierea moralității și a nivelului de corectitudine pe care o persoană îl manifestă în relațiile de serviciu se face, de obicei, în baza prezentării unui extras de cazier judiciar. Cazierul

judiciar reprezintă o evidență a infracționalității descoperite și sancționate de către organele statului de care te leagă cetățenia pe care o ai. Prezentarea extrasului de cazier judiciar este obligatoriu dacă funcția publică vizată presupune ca ocupantul ei să primească în pază o anumită gestiune, un anumit patrimoniu pe care trebuie să îl folosească și să îl conserve sau administreze.

Pentru funcțiile care nu include în mod obligatoriu o gestiune materială, condiția verificării moralității persoanei se poate considera îndeplinită prin prezentarea unor recomandări de la precedentul loc de muncă sau de la persoane de notorietate cu care candidatul a intrat în contact (de exemplu, profesori de la cea mai recentă formă de învățământ pe care a absolvit-o respectiva persoană).

d) cunoașterea aprofundată a uneia dintre limbile oficiale ale Comunității și cunoașterea satisfăcătoare a unei alte limbi a Comunităților

Prin prisma îndeplinirii primei condiții generale expuse mai sus (condiția naționalității) este evident că fiecare cetățean european cunoaște ca limbă maternă, deci în calitate de vorbitor nativ (“la perfecție”), una dintre limbile oficiale ale Uniunii Europene. Așadar, îndeplinirea acestei condiții este deplin realizată dacă aspirantul la o funcție publică europeană cunoaște macar satisfăcător oricare alta dintre limbile oficiale ale statelor membre.

Remarcăm că prevederea art. 28 lit. f din STATUT se referă la cunoașterea celei de-a doua limbi a comunității în “măsura necesară funcției ce este chemat să o exercite.” Este posibil ca particularitățile funcției ocupate să impună chiar cunoașterea la perfecție și pentru cea de-a doua limbă pe care o utilizează funcționarul respectiv. Totodată, reprezintă un avantaj obiectiv cunoașterea și a încă unei limbi oficiale a Uniunii, deci pentru a ocupa o funcție publică importantă, candidatul trebuie să cunoască pe lângă limba maternă, încă două alte limbi oficiale ale Uniunii, dintre care macar una la nivel avansat.

e) promovarea concursului organizat pentru ocuparea postului vacant

În vederea ocupării unui post liber într-o instituție, autoritatea investită cu puterea de numire deschide procedura concursului, după ce în prealabil a examinat:

- posibilitățile de promovare și de mutare în cadrul instituției;
- posibilitatea de organizare a concursurilor în cadrul instituției;
- cererile de transfer ale funcționarilor din alte instituții ale comunității.

Pentru fiecare concurs este numit un juriu/comisie de concurs de către autoritatea investită cu puterea de numire iar aceasta comisie va decide, în urma desfășurării concursului, cine va ocupa postul vacant. Procedura pentru organizarea concursurilor este reglementată expres în Anexa III la STATUT și este diferită funcție de tipul de concurs organizat.

- concurs pe bază de probe
- concurs pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție sau funcție de pregătirea științifică.

f) aptitudinile fizice

Art. 28 lit. e din STATUT impune condiția ca viitorul funcționar să îndeplinească condițiile de aptitudine fizică cerute pentru exercițiul funcțiilor sale. Este o regulă obișnuită și în dreptul național al fiecăruia dintre statele membre, fiecare dintre viitorii salariați sau viitorii funcționari trebuie să prezinte în vederea începerii activității un certificat medical care să ateste starea de sănătate.

Această regulă nu are conotație discriminatorie, accesul la funcția publică nefiind interzis celor care prezintă infirmități sau diverse forme de handicap. Condiția certificatului medical este oportună deoarece justifică posibilitatea obiectivă de îndeplinire de către persoana respectivă a efortului pe care funcția vizată îl presupune. Individul nu trebuie să prezinte infirmități sau maladii care pot stânjeni exercițiul funcției publice, însă poate suferi de orice altă afecțiune, care nu afectează randamentul și competența profesională a funcționarului. Asadar, regula care pretinde funcționarului să aibă aptitudinile fizice necesare pentru ocuparea unui anumit post nu este obstructivă pentru activitatea persoanei în cauză, ci oferă protecție pentru funcționarul în cauză, el neputând fi utilizat pentru a îndeplini sarcini care nu sunt conforme cu forma sa fizică demonstrată cu acte medicale.

g) situația militară

Textul art. 28 din STATUT impune ca persoana candidată la o funcție publică europeană să aibă reglementată situația militară. Coroborând această prevedere cu prevederile art. 42 din STATUT “concediul pentru serviciul militar” se deduce faptul că neefectuarea stagiului militar nu impune îngrădirea accesului la funcția publică.

Condiția reglementării situației militare impune funcționarului obligația de a prezenta un document care să evidențieze în mod obiectiv situația funcționarului respectiv, adică posibilitatea ca pe viitor acesta să solicite concediu pentru satisfacerea stagiului militar sau, dimpotrivă, să nu întrerupă activitatea pentru motive în legătură cu situația sa militară.

Apreciem că această condiție este necesară și pentru a identifica mai ușor, în caz de nevoie, acei funcționari care pot fi dotați cu armament sau pot fi folosiți pentru activități de protecție și pază. Reglementarea respectă totdata dreptul statelor de a stabili unilateral, în acord cu rigorile principiului subsidiarității, obligațiile de ordin civic și militar pentru cetățenii proprii.

2. Condiții particulare (speciale)

Condiții speciale (particulare) pentru accesul la o funcție publică sunt evidențiate diferit pentru fiecare funcție vacantă în parte. Aceste condiții pot viza un nivel superior de studii decât cel impus prin categoria din care face parte funcția europeană vacantă, un anumit nivel de experiență, vechime superioară în profesie sau într-o anumită funcție.

Capitolul IV

Etica și deontologia funcționarului public european

IV.1 Etica și morala ca valori juridice

Morala reprezintă un ansamblu de idei, precepte, reguli cu privire la bine și la rău, corect și incorect, just și injust. Morala, ca sistem rațional de norme pentru propria conduită se bazează pe convingerea intimă și personală a fiecărui individ în comportamentul său, mobilul regulii morale fiind datorită internă a persoanei, în primul rând, față de sine însăși.¹¹

Preceptele și normele morale călăuzesc conduita oamenilor care-și raportează astfel comportarea la valorile morale de bine sau rău, din care decurge și definirea acestui comportament ca moral sau imoral.

Normele morale sunt însoțite de sancțiuni morale în caz de nerespectare, ceea ce le face lipsite de eficiență, dacă nu sunt respectate de bunăvoie. Aceste sancțiuni sunt exterioare activității aparatului de stat și constau, eventual, într-o reacție a mediului social sau a colectivității. De obicei, se manifestă mai multe forme ale oprobriului public, care pot genera la nivelul individului în cauză regrete, păreri de rău, muștrări de cuget sau de conștiință.

Vechimea moralei este tot atât de mare pe cât este și societatea. Ea a jucat și continuă să joace un rol deosebit de important în reglementarea relațiilor sociale și asigurarea ordinii publice. Având ca valori fundamentale principiile binelui, dreptății, justiției, adevărului, valori proprii sistemului de drept, s-a pus problema de la început a relației dintre drept și morală.

În perioada antică și medievală, normele morale și normale dreptului se confundau. Astăzi, normale dreptului și normele moralei sunt categorii distincte, analizate de științe diferite, deși între ele se manifestă o foarte strânsă legătură. Apariția normelor cu caracter morale are caracter spontan, greu de precizat în timp, pe când normele dreptului sunt rezultatul unei creații conștiente și organizate. Este de notat legătura strânsă între normele de morală și religie.

Din punct de vedere al sancțiunii se remarcă cele mai mari diferențe, deoarece normale de drept pot fi aduse la îndeplinire prin forța de constrângere a statului, pe când normele de morală au drept sancțiune opinia publică, desconsiderarea, marginalizarea, regretul, muștrarea de conștiință. Nu se poate spune însă că normale morale sunt lipsite de valoare sau de orice efect, întrucât eficiența lor depinde de profilul moral al persoanei respective, care resimte mai profund sau mai puțin profund efectele sancțiunii.

O înaltă morală în societate este un sprijin și o garanție a elaborării și respectării normelor de drept, contribuind la o ordine juridică rațională și cu un puternic spirit etic. Dimpotrivă, o societate

¹¹ Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, Introducere în teoria generală a dreptului, Editura Allbeck, București, 1998, p. 39 și urm.

care nu are respect fata de valorile morale, va fi dezorganizata si nu va avea coerenta nici in impunerea si respectarea normelor de drept.

IV.2 Codificarea valorilor etice și morale pentru funcția publică

Preocupările pentru codificarea valorilor morale pentru funcții publice nu sunt specifice continentului European, le manifestându-se anterior o dată cu adoptarea documentului Code of Ethics of the American Society for public Administration (ASPA). Conform acestui act, în sinteză, funcționarul public trebuie să servească interesul general, să respecte constituția și legile, să demonstreze integritate personală, să promoveze etica organizației din care face parte, să depună tot efortul pentru a obține excelența profesională.¹²

Așa cum am arătat într-unul din capitolele introductive, preocuparea pentru moralitate și conduită corectă a funcționarilor europeni a determinat adoptarea unui Cod de conduită corespunzătoare. Acest document reiterează principiile generale care stau la baza activității cu publicul desfășurată de Comisia Europeană, principiile cum sunt: legalitatea, non-discriminarea, proporționalitatea dintre măsurile întreprinse și scopul urmărit și consistența actului de conduită în sectorul administrativ.

Aplicarea în situațiile practice și respectarea efectivă a codului este monitorizată fără întrerupere de la 1 noiembrie 2000, data intrării sale în vigoare. Orice cetățean european care consideră că nu a fost tratat conform prevederilor și principiilor codului are dreptul să formuleze o plângere. Comisia Europeană va întocmi în mod regulat rapoarte despre succesele aplicării codului dar și despre situațiile rezolvate mai puțin eficient.

Codul de conduită include un Ghid pentru bună conduită administrativă, care reglementează obligația de obiectivitate și imparțialitate. În consecință, personalul instituțiilor europene acționează întotdeauna în mod obiectiv și imparțial, în interesul Uniunii Europene și pentru binele public; acești funcționari trebuie să acționeze independent în cadrul politicii stabilite de Comisie și comportamentul lor nu va fi ghidat de interese personale, naționale sau de presiuni politice.

În cazul în care un membru al publicului necesită informații cu privire la o procedură administrativă a Comisiei, personalul se asigură că aceste informații sunt furnizate în termenul stabilit pentru procedura în cauză. În cazul în care legislația europeană prevede că părțile interesate ar trebui să fie audiate, personalul trebuie să se asigure că este garantată posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere.

Totodată, este precizată în detaliu obligația de a justifica deciziile. Astfel, o decizie a Comisiei trebuie să indice clar motivele pe care se bazează și ar trebui să fie comunicate persoanelor

¹² Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, Public Administration: An Action Orientation, Sixth edition, Thomson Wadsworth, Belmont, USA, 2009, p. 158

și părților interesate. În cazul în care aceasta justificare nu este posibilă, de exemplu din cauza numărului mare de persoane vizate de decizii similare, pot fi utilizate răspunsuri standard pentru a comunica în detaliu motivele deciziilor individuale. Aceste răspunsuri standard trebuie să includă principalele motive care justifică decizia luată. Mai mult, orice parte interesată care solicită în mod expres o justificare detaliată privind motivele incidente în cazul său personal.

În cazul în care legislația europeană prevede acest lucru, deciziile comunicate partilor direct interesate ar trebui să menționeze în mod clar că este posibilă contestarea și să descrie cum se exercită dreptul de a contesta (numele și adresa biroului, persoana sau departamentul la care trebuie depusă contestația, termenul limită pentru depunerea ei).

Dacă este cazul, deciziile trebuie să se refere la posibilitatea de a începe procedurile judiciare și/sau de a depune o plângere la Ombudsmanul European, în conformitate cu articolul 230 sau 195 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, așa cum a fost modificat ulterior.

Sub influență Codului european, în februarie 2004 au fost puse bazele creării unui nou cadru normativ pentru morală și etică în administrația publică din România, prin adoptarea de către Parlament a Legii 7/2004, modificată și completată prin Legea nr. 50/2007. Adoptarea acestui act normativ reprezintă un pas important în reforma administrației publice din România, dar și o cerință îndeplinită în vederea aderării la Uniunea Europeană.

Obiectivele explicite ale parlamentului legate de această lege sunt de a reforma administrația publică din România prin:

- promovarea unor standarde de conduită și integritate în rândul funcționarilor publici;
- informarea cetățenilor asupra normelor de comportament la care trebuie să se aștepte din partea acestor funcționari;
- schimbarea mentalităților;
- alinierea la standardele europene;

Codul stabilește normele esențiale de conduită, obligatorii pentru toți funcționarii publici, evidențiind un mod de comportament care nu a fost, până în prezent, instituționalizat sau respectat, cum ar fi evitarea conflictului de interese și a utilizării funcției pentru propriul interes.

Codul reprezintă atât un instrument de informare cu privire la conduita profesională la care sunt îndreptățiți cetățenii să se aștepte din partea funcționarilor publici, cât și un mijloc de creare a unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte. Din perspectiva funcționarilor publici, Codul reprezintă o colecție clară de norme de conduită, prin care se cere funcționarilor publici să asigure un tratament egal a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalism, imparțialitate și independență, cinste și corectitudine.

Codul stabilește în Capitolul II, în mod detaliat drepturile și obligațiile (interdicțiile) funcționarilor publici în exercitarea funcției publice, printre care interdicția funcționarilor publici "de a solicita ori accepta cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, care le sunt destinate personal, familiei, părinților, prietenilor ori persoanelor cu care au avut relații de afaceri sau de natură politică, care le pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice deținute ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții". Încălcarea acestui principiu este ceea ce Codul Penal reglementează ca infracțiune sub denumirea de "luare de mită".

Codul prevede că încălcarea prevederilor sale de către funcționarii publici poate atrage atrage răspunderea disciplinară, atunci când prin faptele săvârșite cu încălcarea normelor de conduita profesională, se creează prejudicii persoanelor fizice sau juridice. Atribuția de coordonare a aplicării, precum și de control al aplicării normelor prevăzute în Cod revine Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP).

ANFP poate fi sesizată cu privire la încălcarea normelor Codului de către orice persoană interesată. Comisiile de disciplină au dreptul de a examina asemenea fapte și de a propune măsuri administrative. În cazul în care actele unui funcționar public sunt prevăzute de Codul Penal, acestea vor fi supuse spre cercetare autorității competente.

Fără a trece cu vederea aspectele pozitive ale legii, se impune totuși să ne referim și la elementele lipsă. Până în prezent, aplicarea Codului este lentă, parțial deoarece lipsesc prevederile legislative suficient de clare, care să stabilească sancțiunile în cazul încălcării prevederilor sale. În lipsa unei astfel de clarificări, motivația funcționarilor publici de a adopta și aplica profesionalismul, integritatea și imparțialitatea cerute de lege este deficientă.

Obiectivele declarate din art. 2 al Codului de conduită sunt:

- creșterea calității serviciului public;
- o bună administrare în realizarea interesului public;
- eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, prin:

a) reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și funcționarilor publici;

b) informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice;

c) crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte.

Codul precizează din art. 3 care sunt principiile generale care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici, și anume:

- a) supremația Constituției și a legii, principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a respecta Constituția și legile țării;
- b) prioritatea interesului public, principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a considera interesul public mai presus decât interesul personal, în exercitarea funcției publice;
- c) asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare;
- d) profesionalismul, principiu conform căruia funcționarii publici au obligația de a îndeplini atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate;
- e) imparțialitatea și independența, principiu conform căruia funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcției publice;
- f) integritatea morală, principiu conform căruia funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj sau beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin, ori să abuzeze în vreun fel de această funcție;
- g) libertatea gândirii și a exprimării, principiu conform căruia funcționarii publici pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri;
- h) cinstea și corectitudinea, principiu conform căruia în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici trebuie să fie de bună-credință;
- i) deschiderea și transparența, principiu conform căruia activitățile desfășurate de funcționarii publici în exercitarea funcției lor sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor.

Codul ridică la rang de principiu *asigurarea unui serviciu public de calitate*, stabilind obligația funcționarilor publici de a participa activ la luarea deciziilor și la transpunerea lor în practică, pentru realizarea atribuțiilor instituțiilor publice. În exercitarea funcției publice, funcționarii publici au obligația de a avea un comportament profesionist, precum și de a asigura, în condițiile legii, transparența administrativă, pentru a câștiga și menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice.

În articolul care reglementează loialitatea față de constituție și față de legile țării, legea prevede și obligația funcționarilor publici de a se conforma dispozițiilor legale privind restrângerea exercițiului unor drepturi, datorita naturii funcțiilor publice deținute. Ei au sarcina de a apăra în mod loial prestigiul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și de a se abține de la orice act sau fapt care poate produce prejudicii imaginii ori intereselor legale ale acesteia.

În completarea obligațiilor care le revin funcționarilor din statutul funcției publice, codul de conduită prevede că acestora le este interzis:

- a) să exprime în public aprecieri neconforme cu realitatea în legătură cu activitatea autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, cu politicile și strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual;
- b) să facă aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluționare și în care autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea are calitatea de parte;
- c) să dezvăluie informații care nu au caracter public, în alte condiții decât cele prevăzute de lege;
- d) să dezvăluie informațiile la care au acces în exercitarea funcției publice, dacă această dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției sau ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice sau juridice;
- e) să acorde asistență și consultanță persoanelor fizice sau juridice în vederea promovării de acțiuni juridice sau de altă natură împotriva statului ori autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.

Aceste obligații subzistă și după încetarea raportului de serviciu, pentru o perioadă de 2 ani, dacă dispozițiile din legi speciale nu prevăd alte termene. Dezvăluirea informațiilor care nu au caracter public sau remiterea documentelor care conțin asemenea informații, la solicitarea reprezentanților unei alte autorități sau instituții publice, este permisă numai cu acordul conducătorului autorității sau instituției publice în care funcționarul public respectiv își desfășoară activitatea.

Prevederile Codului de conduită nu pot fi interpretate ca o derogare de la obligația legală a funcționarilor publici de a furniza informații de interes public celor interesați, în condițiile legii.

Codul mai cuprinde prevederi cu privire la libertatea opiniilor, menținând obligatia funcționarului ca, în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, să respecte demnitatea funcției publice deținute, corelând libertatea dialogului cu promovarea intereselor autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.

Conform legii, relațiile cu mijloacele de informare în masa se asigură de către funcționarii publici desemnați în acest sens de conducătorul autorității sau instituției publice. Funcționarii publici desemnați să participe la activități sau dezbateri publice, în calitate oficială, trebuie să respecte limitele mandatului de reprezentare încredințat de conducătorul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. În cazul în care nu sunt desemnați în acest sens, funcționarii publici pot participa la activități sau dezbateri publice, având obligația de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorității sau instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea.

Capitolul V

Dimensiunea europeană a conceptului de carieră

V.1. Noțiunile de carieră și de management al carierei

Munca în instituțiile Uniunii Europene presupune angajamentul pentru un parcurs profesional dedicat celor 500 de milioane de europeni din 28 de state membre. Dedicatie, profesionalism, gândire analitică, empatie, spirit inovator, abilități de muncă în echipă sunt doar câteva dintre competențele necesare dezvoltării unei cariere în cadrul instituțiilor Uniunii Europene. A alege să urmezi o carieră în instituțiile Uniunii Europene înseamnă capacitatea de a te dedica efortului conjugat a peste 40 000 de persoane care provin din medii educaționale, culturale și profesionale diferite, dar care urmăresc realizarea aceluiși deziderat: să răspundă cu profesionalism și celeritate nevoilor cetățenilor în slujba cărora se află. În termeni reali, cariera în instituțiile europene reprezintă drumul pe care o persoană alege să îl parcurgă cu un scop bine definit: de a elabora politici publice, de a dezvolta planuri și programe de acțiune europeană, de a gestiona proiecte, de a pune în aplicare legislația europeană, de a elabora strategii și tactici de cooperare și colaborare, de a acorda asistență și consiliere pe probleme de interes cetățenesc.

Uniunea Europeană, prin misiunea și construcția sa unică, răspunde provocărilor societății prin personalul pe care îl angajează în instituțiile sale, solicitând competențe solide și cunoștințe temeinice în funcție de profilul profesional al fiecăruia.

Este important pentru demersul nostru științific să abordăm aspecte de natură teoretică și practică privitoare la cariera în funcția publică europeană, principiile care o definesc, managementul carierei definit prin modul de planificare, gestiune și administrare a carierei individuale și organizaționale. Considerăm importantă o delimitare conceptuală a termenilor utilizați în scopul înțelegerii sensurilor și teoriilor manageriale privitoare la carieră și management al carierei în funcția publică europeană.

Literatura de specialitate este bogată în definiții ale conceptului de carieră, însă nu există o formulare universal acceptată de teoreticieni și practicieni ai domeniului resurselor umane.

Din multitudinea definițiilor formulate ne oprim asupra următoarelor:

- cariera reprezintă mobilitate, ascensiune în ierarhia unei organizații, avansarea în ierarhia profesională.

- cariera reprezintă „o succesiune evolutivă de activități și poziții profesionale”¹³ pe care un individ le atinge în perioada vieții sale active, precum și atitudinile, cunoștințele și competențele dezvoltate de-a lungul timpului.

¹³ Johns, Gary, *Comportament organizațional*, Editura Economica, București, 2001, p. 561.

- cariera se poate subsuma rolurilor pe care un individ le asumă de-a lungul vieții cu privire la experiența de muncă. Se remarcă o abordare subiectivă care trimite la experiența de muncă a unei persoane, reprezentată de aspirații, nevoi, succese și insuccese profesionale. David C. Cherrington¹⁴ citat de profesorul Manolescu, înțelegea cariera ca pe o succesiune de experiențe individuale de muncă experimentate de-a lungul vieții.

- cariera poate fi privită ca „identitate ocupațională a individului”¹⁵ fiind rezultatul interacțiunii factorilor organizaționali cu cei individuali.

Douglas Hall¹⁶ are în vedere aspecte subiective legate de experiențe și roluri, cât și aspecte obiective, atitudini, comportamente ce apar în viața activă a unei persoane. Din cele exprimate se distinge caracterul de complexitate a noțiunii de carieră ce decurge atât din poziția ocupată de individ în cadrul organizației (postul, funcția), cât și din ansamblul elementelor ce țin de natura intrinsecă a individului-atitudini, comportamente, abilități, competențe, nevoi, aspirații. Cariera înseamnă „dezvoltare, avansare, progres”¹⁷.

Cariera reprezintă ”o succesiune de poziții, în ordinea crescătoare a prestigiului, prin care trece angajatul în mod ordonat, după o regulă previzibilă”¹⁸. Abordare subiectivă a carierei se concentrează asupra istoriei unei experiențe de muncă ce poate cuprinde propriile concepții, aspirații, succese, insuccese, roluri în muncă ale unui individ prin care trece de-a lungul vieții.

*Random House Dictionary*¹⁹ definește cariera ca pe o ocupație sau profesiune ce solicită un anumit tip de educație și formare, vocație, o cale, un progres prin viață.

*Dicționarul explicativ ilustrat al limbii române*²⁰ definește *cariera* ca profesiune, ocupație, domeniu de activitate, timpul cât cineva lucrează într-un anumit domeniu, etapă, treaptă în ierarhia socială sau profesională, precum și poziție în societate, situație bună.

Din definițiile date remarcăm o distincție ce apare între aceste explicații cu privire la conceptul de carieră. Sunt reliefate aspectele exterioare ale manifestării unei persoane în cadrul muncii și cu privire la aceasta, concretizate în atitudini și comportamente ce, ulterior, vor determina dezvoltarea profesională și șansele de dezvoltare a carierei profesionale, precum și aspecte subiective ce țin de latura internă a individului, concretizate în sentimente, aspirații, nevoi cu privire la munca și cariera proprie. Prima explicație caracterizează ceea ce în literatură întâlnim sub denumirea de carieră obiectivă, în al doilea sens, cariera subiectivă.

Analiza carierei în funcția publică europeană presupune un demers asupra aspectelor subiective și obiective ce caracterizează viața profesională a unei persoane, fiind și motivul pentru

¹⁴ Manolescu, Aurel, *Managementul resurselor umane*, Ed Economica, București, 2001, p. 323.

¹⁵ Androniceanu, Armenia, *Noutăți în managementul public*, Editura Universitară, București, 2003, p. 149.

¹⁶ Manolescu, Aurel, op. cit., p. 323.

¹⁷ Androniceanu, Armenia, op. cit., p. 149.

¹⁸ Mathis, R. L. și colaboratorii, *Managementul resurselor umane*, Editura Economică, București, 1997, p. 135.

¹⁹ Random House Dictionary, Random House Inc., 2013.

²⁰ Dicționarul explicativ ilustrat al limbii române, Editura Arc&Gunivas, tipărit în Italia, Geneva, 2007, p. 300.

care, din multitudinea definițiilor ce conturează termenul de carieră să alegem ca înțeles noțiunea de profesiune, ocupație, succesiune de poziții în ierarhia organizațională.

Managementul carierei trebuie interpretat ca un concept ce încadrează planificarea, proiectarea scopurilor și obiectivelor de carieră profesională individuală și organizațională, precum și a instrumentelor și tehnicilor de punere în aplicare și de atingere a acestora. Armonizarea obiectivelor de carieră individuală grefate pe competențele, cunoștințele și nevoile de dezvoltare ale unei persoane, cu obiectivele de carieră organizațională reprezentate de necesitățile de personal cu o anumită pregătire constituie provocări pentru managerii de resurse umane.

Instituțiile și agențiile europene constituie un aparat administrativ extrem de complex, domeniile de acțiune fiind reprezentate de teme majore precum securitatea și apărarea națională, politica de mediu, politica financiară și fiscală, ajutor și dezvoltare regională, educație, sănătate, cultură, muncă, tineri. Domeniul administrației europene presupune ca, pe lângă interpretările teoretice date carierei și managementului carierei, să se reliefeze aspectele specifice determinate de scopul activității, sarcinile de îndeplinit, competențele și cunoștințele necesare pentru îndeplinirea acestora, dar și a relațiilor ce se stabilesc între funcționari și autoritățile europene. Aceste relații definesc raporturile de putere consfințite prin lege.

Problematika carierei într-o funcție publică trebuie abordată prin rapoarte la cadrul legal stabilit pentru susținerea acesteia. Într-o alocuțiune cu privire la rolul și locul administrației în cadrul societății, Alexandru Negoită aprecia că ”administrația publică nu este altceva decât o colectivitate umană care organizează acțiuni în favoarea altor oameni”²¹, de unde și misiunea fundamentală ridicată la rang de principiu – administrația se află în serviciul omului și urmărește realizarea interesului general al societății. Acest fapt determină și ”creșterea elementului uman”²² care, pentru a putea realiza executarea în concret a legii trebuie să fie compusă din oameni ”competenți, activi și devotați binelui comun”²³.

Cariera în funcția publică europeană implică atât elemente de natură organizațională, reflectate prin însăși natura instituției (misiuni, obiective, cadru de reglementare, activități), cât și elemente de natură individuală, ce țin de resursa umană angajată în organizație și reliefată prin abilități, aptitudini, competențe, cunoștințe, comportamente.

Caracteristicile fundamentale ale unei funcții publice, în general, sunt stabilitatea și continuitatea.

a. Stabilitatea presupune dreptul de a ocupa un post de către un funcționar public pe tot parcursul vieții sale profesionale, constituindu-se ca principiu al carierei în funcția publică.

b. Ocuparea unui post în organizația publică dă dreptul individului să activeze în mod continuu în cadrul sistemului, precum și dreptul de avansare (trecerea pe o poziție superioară celei

²¹ Negoită, Alexandru, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Athenaeum, București, 1991, p. 76.

²² Ibidem, p. 76.

²³ Ibidem.

ocupate până la un anumit moment). Acest din urmă aspect reliefează principiul continuității în funcția publică.

Complexitatea activităților din cadrul instituțiilor Uniunii Europene reclamă personal bine pregătit, care să răspundă cu promptitudine și profesionalism cerințelor unei societăți aflate într-o permanentă schimbare. Ca urmare, o responsabilitate aparte revine instituției publice în a identifica modalitățile cele mai eficiente de orientare și dezvoltare a carierei funcționarilor publici, ținând cont atât de aspectele organizaționale, cât și de cele individuale pe care le presupune cariera. Calitatea factorului uman din instituțiile europene se reflectă în calitatea serviciilor oferite cetățeanului.

V.2 Managementul carierei în funcția publică europeană

Progresul și evoluția profesională a personalului sunt aspecte ce interesează în egală măsură individul și organizația din care face parte. Managementul carierei reprezintă procesul de planificare, proiectare a scopurilor și obiectivelor care permit organizației să își satisfacă necesitățile de resurse umane, iar indivizilor scopurile carierei lor²⁴.

Managementul carierei cuprinde:

- a. Planificarea carierei – cu cele două dimensiuni *planificarea individuală* și *planificarea organizațională*.
- b. Dezvoltarea carierei – ca proces integrativ de implementare, monitorizare și evaluare a progresului în carieră în funcție de obiectivele individuale și organizaționale stabilite.

Managementul carierei este procesul de bază în proiectarea și planificarea sistematică a resurselor umane din organizație, presupunând o analiză a necesarului de resurse umane din organizație cu scopurile de îndeplinit, o previzionare a dezvoltării resurselor umane în coconcordanță cu politica pe termen mediu și lung a organizației, precum și performanțele, potențialul și preferințele individuale ale membrilor acesteia.

G. A. Cole considera resursa umană din organizație o ”resursă volatilă”, rolul managementului de personal fiind de a descoperi acele elemente care determină stabilitatea și continuitatea personalului.

Responsabilitatea managementului carierei în instituțiile europene revine Oficiului European pentru Selecția Personalului (European Personnel Selection Office – abreviat EPSO²⁵) considerat *punctul zero* pentru recrutarea și selecția personalului instituțiilor și agențiilor europene. EPSO recrutează personal pentru:

²⁴ Klatt, L.A., Murdick, R.G., Schuster, F.E., Human Resource Management, Charles E. Merrill Publishing, A Bell Howell Company, Columbus Toronto London Sydney, 1985, pp. 380-381.

²⁵ www.europa.eu/epsol/ - site-ul oficial al Oficiului European pentru Selecția Personalului.

a. Comisia Europeană – cu sedii în Bruxelles (Belgia) și Luxemburg este considerată angajatorul cu cel mai mare număr de angajați, cu funcționari în Europa, dar și în oficii din întreaga lume.

b. Parlamentul European – cu sedii în Bruxelles, Luxemburg și Strasburg.

c. Consiliul Uniunii Europene – cu sediul în Bruxelles.

d. Curtea Europeană de Justiție – cu sediul în Luxemburg.

e. Curtea de Auditori – cu sediul în Luxemburg.

f. Comitetul Economic și Social – cu sediul în Bruxelles.

g. Comitetul Regiunilor – cu sediul în Bruxelles.

h. Ombudsman-ul European – cu sediul în Strasburg.

i. Agenția Europeană pentru Protecția Datelor – cu sediul în Bruxelles.

Specificitatea sistemului de carieră în instituțiile și agențiile europene este dată de faptul că indiferent de tipul instituției în cadrul căreia se face o aplicație, procedura de selecție și tipul de contract sunt aceleași.

EPSO este considerat *punctul zero* al managementului de resurse umane din cadrul instituțiilor și agențiilor europene deoarece, doar după finalizarea procedurii de recrutare și selecție pe care o realizează, instituția sau agenția europeană este în măsură să își recruteze viitorii funcționari din pepiniera deja selectată.

EPSO a fost creat în data de 26 iulie 2002 și a devenit operațional la 1 ianuarie 2003. Momentul a fost generat de lărgirea Uniunii Europene de la 15 la 25 de state membre, în anul 2004 și, deci, de necesitatea de a gestiona în mod eficient și rațional resursa umană la nivel de Uniune.

EPSO constituie singurul punct de contact pentru toți cetățenii Uniunii Europene care doresc să lucreze în instituțiile și agențiile europene. Originea conceptului stă în Cartea Albă a Reformei Administrative lansate în anul 2000 și avea ca scop modernizarea și îmbunătățirea eficienței administrative a Comisiei Europene. EPSO a fost gândit cu scopul de a armoniza și raționaliza procesul de recrutare și selecție a personalului instituțiilor și agențiilor europene, introducând principiile precum profesionalismul și transparența în procesul de recrutare și selecție și utilizând în mod rațional resursele umane. Anterior acestei creații, fiecare instituție europeană avea propriul mecanism de angajare a resursei umane, ceea ce presupunea proceduri de recrutare și selecție diferite.

Misiunea fundamentală a EPSO rămâne cea de a organiza, planifica și proiecta competiții deschise pentru toți cetățenii Uniunii care doresc să lucreze în instituțiile și agențiile europene.

Condițiile generale de acces la funcțiile europene, stabilite de EPSO, sunt:

- Cetățenia Uniunii Europene;
- Cunoașterea unei a doua limbi a Uniunii Europene la nivel satisfăcător;
- Pentru o carieră de administrator, îndeplinirea standardelor de studii, precum și a

nivelului de experiență profesională pentru avansarea sau promovarea în grad;

- Pentru o carieră de asistent, îndeplinirea standardelor de studii în domeniul de competiție vizat sau, după caz, experiență de muncă relevantă.
- Pentru agenții contractuali, în funcție de grupa din care fac parte (de la I la IV), cerințe minime privitoare la nivelul de studii (de la nivel liceal la nivel universitar) și experiență de muncă, de la fără experiență până la 3 ani de experiență.
- Cunoașterea unei limbi străine pentru competițiile ce vizează posturile de lingvist (translator, interpreți, avocați lingviști).

Aceste cerințe generale sunt prevăzute de art. 5 din Statutul funcționarilor europeni.

EPSO oferă o paletă largă de posturi în instituțiile și agențiile europene în domenii de importanță majoră pentru societatea europeană. De la politicile sociale la cele financiare, de la politica de mediu la cea educațională, posturile reclamă viitorilor funcționari cunoștințe și competențe solide, astfel că, fiecare competiție este însoțită de o descriere detaliată a responsabilităților și obligațiilor pe care le implică, a calificărilor și competențelor pe care le solicită. Un post poate, de exemplu, să solicite participare la procesul legislativ prin proiectarea unui plan cu privire la schimbarea climatică, cunoștințe despre energie regenerabilă sau interpretarea și aplicarea legii, competențe de analiză a pieței europene din perspectiva principiilor concurenței și a unei pieți libere, aplicarea, monitorizarea și evaluarea politicii de dezvoltare regională etc.. Ca urmare, candidații la posturile din instituțiile și agențiile europene trebuie să dovedească cunoștințe și competențe în domenii de studii diferite, precum domeniul managementului financiar, finanțe, buget, contabilitate, resurse umane, diplomație, lingvistică etc..

EPSO asigură transparența și corectitudinea desfășurării competițiilor în vederea ocupării unui post în instituțiile sau agențiile europene, aplicând principiile europene ale tratamentului egal și nondiscriminării pe tot parcursul derulării procedurii de recrutare și selecție, precum și cu privire la normele privitoare la protecția datelor persoanelor (cf. Regulamentului Nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 Decembrie 2000).

De asemenea, EPSO recrutează personal și pentru reprezentanțele europene din întreaga lume. Există peste 12 de delegații ale Comisiei Europene în întreaga lume și în organizațiile internaționale (OECD – Organizația Europeană pentru Cooperare și Dezvoltare, OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, UN – Națiunile Unite, WTO – Organizația Mondială a Comerțului).

Managementul carierei implică așadar „multiplele interdependențe funcționale ale planificării carierei individuale, planificării carierei organizaționale și dezvoltării carierei”²⁶, în amplul proces de gestiune și administrare a resursei umane (Figura nr. I.1).

²⁶ Manolescu, Aurel, *Managementul resurselor umane*, Ed Economica, București, 2001, p. 324.

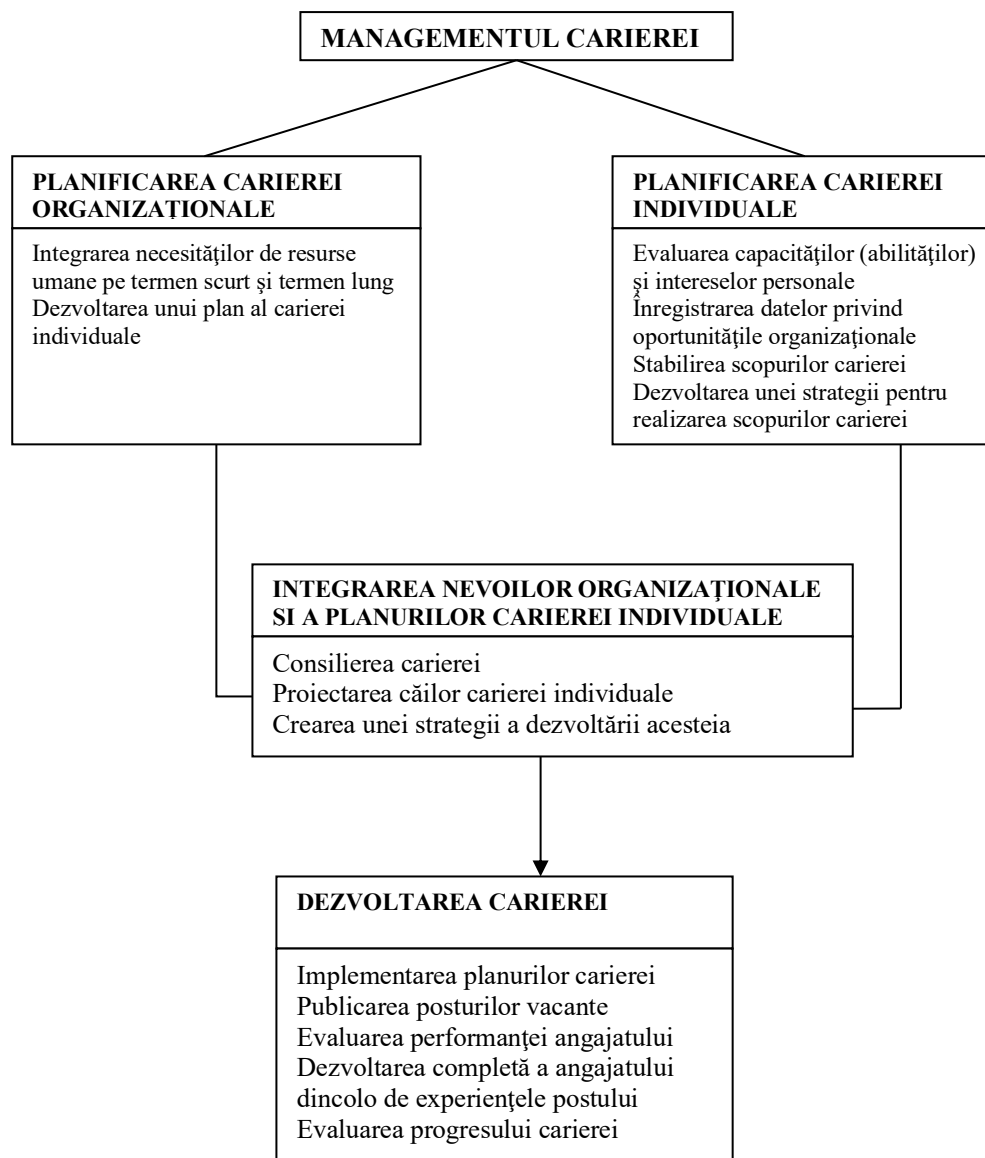


Figura nr. I.1: Modelul de management al carierei

Sursa: După Aurel Manolescu, *Managementul resurselor umane*, Ed. Economica, București, 2010, p. 325.

În cadrul organizației, managementul carierei este un proces dificil, dar extrem de util în vederea realizării performanțelor.

Planificarea carierei organizaționale și individuale a funcționarilor europeni, precum și dezvoltarea carierei sunt activități ce se realizează prin efortul instituțiilor angajatoare și al funcționarilor, avându-se în vedere în permanență respectarea principiilor legale.

Activitatea de consiliere a carierei este parte a acțiunii de evaluare a performanței, feedback-ul operațional în ceea ce privește nivelul de dezvoltare a carierei. Evaluările periodice dau posibilitatea de a marca progresul funcționarilor și de a completa planurile de dezvoltare profesională. Rolul acestora este de a stabili obiectivele și prioritățile viitoare atât ale individului cât și ale organizației, întrucât pot interveni mutații atât la nivel individual (schimbarea orientării

profesionale, a obiectivelor, factorul familie etc.), cât și la nivel organizațional (variații în activitatea și structura firmei, strategii modificate, organizare și reorganizare etc.).

Principalele obiective ale managementului carierei în funcția publică europeană sunt:

- Proiectarea, planificarea și promovarea unei politici de dezvoltare a carierei funcționarilor europeni în concordanță cu misiunile și obiectivele instituțiilor europene ;
- Asigurarea unui echilibru între nevoile și aspirațiile individuale ale funcționarilor europeni și obiectivele politicii de resurse umane a fiecărei instituții europene;
- Satisfacerea optimă a nevoilor de resurse umane a instituțiilor europene prin politica de recrutare și selecție clară, transparentă și acordată diversității și multiculturalității;
- Menținerea în organizație a personalului care dovedește preocupare pentru realizarea optimă a sarcinilor, precum și a celor preocupați permanent de îmbunătățire și îmbogățire a cunoștințelor și competențelor pe care le dețin;
- Elaborarea unor planuri de carieră individuale adecvate aspirațiilor și potențialului funcționarilor, precum și obiectivelor strategice ale instituției;
- Sprijinirea și consilierea angajaților în ceea ce privește managementul carierei;
- Obținerea unor avantaje reciproce certe atât pentru funcționari cât și pentru instituția din care aceștia fac parte.

V.3 Principii ale carierei în funcția publică europeană

Caracteristicile esențiale ale funcției publice europene sunt, așa cum aminteam anterior, stabilitatea și continuitatea care au devenit principii ale organizării și dezvoltării carierei în funcția publică. Pe lângă acestea, unii autori²⁷ abordează și „dimensiuni esențiale ale carierei funcționarilor publici”: inamovibilitatea și avansarea.

O caracteristică esențială a funcției publice, indiferent de sistemul administrativ din care provine, este reprezentată de stabilitate, ca imperativ al perenității și continuității sistemului în ansamblul său. Funcționarul, titular al unei funcții în instituția publică (fie la nivel european, fie la nivel național), constituie elementul de marcă pentru buna sau defectuoasa funcționare a activității serviciului respectiv.

Principiul stabilității apare ca o continuare firească a principiului continuității în funcția publică, independent de persoana care ocupă la un moment dat funcția. Argumentăm prin aceea că funcția apare ca un ansamblu de responsabilități specifice a căror modificare se face sub imperativul legii, motivațiile fiind fie de restructurare a unei instituții, a unui aparat de lucru, formându-se noi funcții sau reducându-se cele existente.

Stabilitatea evocă dezvoltarea în timp a situației profesionale a funcționarului european, de la recrutare până la sfârșitul activității profesionale. Continuitatea reflectă posibilitatea funcționarului

²⁷ Vedinaș, Verginia, op. cit., p. 142.

public de a urma o carieră în instituția sau agenția europeană, în funcția în care s-a angajat, având posibilitatea promovării și avansării.

Continuitatea poate fi interpretată ca fundament al activității din administrația europeană, asigurând echilibrul forțelor sociale. Stabilitatea sistemului instituțional european este efectul direct al organizării activităților la nivelul instituțiilor și agențiilor europene, al interpretării acestora ca fiind realizate în afara timpului. Uneori, dusă la extrem, stabilitatea pierde din vedere flexibilitatea și adaptabilitatea sistemului la influențele exercitate atât din interiorul, cât și din exteriorul său.

Inamovibilitatea este o garanție pe care statutul o acordă funcționarului, că nu va fi suspendat sau revocat decât pentru cauze disciplinare. Inamovibilitatea se deosebește de stabilitatea în funcția publică prin aceea că funcționarul inamovibil nu va putea fi suspendat sau eliberat din funcție decât în condiții prevăzute explicit de lege.

Suspendarea intervenită din inițiativa funcționarului european privește situații precum concediul pentru creșterea și îngrijirea copilului, participarea la campania electorală, desfășurarea unor activități în cadrul unor organisme, pentru participarea la grevă. Suspendarea la inițiativa autorității europene intervine în momentul în care funcționarul este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică la nivelul statului, este încadrat la cabinetul unui demnitar, desfășoară activitate sindicală, este arestat preventiv pentru săvârșirea unei infracțiuni, se află în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, în concediu de maternitate etc..

Avansarea funcționarilor a constituit temă de reflecție pentru mulți autori²⁸, în perioada interbelică fiind reprezentată ca un drept *de a fi înaintat* al funcționarului public. Se pleca de la concepția conform căreia, pentru ca serviciul public să funcționeze în mod corespunzător, se impun ca posturile care compun ierarhia să nu fie ocupate prin numirea unor persoane din afară. Ele impun cunoștințe temeinice și experiență, de aceea urmează a fi ocupate prin avansarea funcționarilor.

În afara principiilor stabilității și continuității în funcție se impun o serie de principii specifice de organizare și gestionare a carierei funcționarilor din instituțiile și agențiile europene. Trebuie specificat faptul că, în amplul proces de armonizare legislativă, aceste principii au devenit parte integrantă din legislația specifică funcționarilor publici din statele membre ale Uniunii. Aceste principii sunt:

- principiul competenței potrivit căruia este necesar a se dovedi cunoștințe, competențe, deprinderi necesare exercitării funcției europene. Acest lucru se realizează prin teste de verificare, prin interviuri și rapoarte de progres.

Abordarea competenței trebuie realizată bidimensional: pe de o parte, competența acordată de o autoritate oficială, constituită din puterea conferită de lege (responsabilități și îndatoriri prevăzute de lege pentru anumite categorii de funcționari), iar pe de altă parte, competența propriu-

²⁸ Filip, Gh., Onofrei, M., op. cit., p. 145.

zisă, numită și autoritatea personală. Competența personală²⁹ se definește ca ansamblul cunoștințelor, deprinderilor și aptitudinilor pe care le are o persoană și pe care le utilizează în exercitarea funcției. În literatură³⁰, competența înseamnă cadrul juridic stabilit de lege, în care funcționarii își îndeplinesc atribuțiile legale, în scopul realizării sarcinilor de lucru. Se face referire la *competența materială* reprezentată de cunoștințele, abilitățile pe care le are un funcționar într-un anumit domeniu de specialitate și *competența teritorială*, adică aria geografică în care funcționarul poate exercita competența materială. Promovarea reprezintă o modalitate de dezvoltare a carierei și poate fi făcută doar cu îndeplinirea cerințelor pentru ocuparea unei funcții superioare.

Promovarea funcționarilor europeni se face de către autoritatea împuternicită să facă numiri. Promovarea funcționarului european se va face prin numirea acestuia în gradul superior din grupa de funcții în care este încadrat. Promovarea se realizează exclusiv prin selecție din rândul funcționarilor care au efectuat un minimum de doi ani în gradul lor, după o atentă analiză comparativă a meritelor funcționarilor cu drept de promovare. La realizarea analizei comparative a meritelor, autoritatea împuternicită să facă numirea ia în considerare rapoartele de evaluare, utilizarea altor limbi în exercitarea atribuțiilor lor, în afară de cea pe care o cunosc aprofundat (limba maternă) (art. 28, lit. f din Statutul funcționarilor europeni) și, după caz, nivelul responsabilităților exercitate de aceștia.

- *principiul competiției*. Ocuparea unei funcții în cadrul unei instituții sau agenții europene se face prin examen sau concurs;

- *principiul egalității de șanse*. Orice cetățean european care îndeplinește condițiile necesare ocupării funcției se poate înscrie la concurs;

- *principiul motivării*. Funcționarii din instituțiile și agențiile europene beneficiază de instrumente de motivare morală și pecuniară, dar și de susținerea și suportul în dezvoltarea carierei profesionale;

- *principiul transparenței*. Orice cetățean interesat de o informație de interes public referitoare a cariera în funcția publică europeană poate obține informații corecte și pertinente prin apelul către Oficiul European de Selecție a Personalului.

Din interpretarea principiilor legale ce stau la baza organizării și dezvoltării carierei pe o funcție europeană rezultă că funcționarul are dreptul să rămână pe toată durata vieții sale active în cadrul sistemului administrativ. Se poate vorbi în acest context de un sistem de carieră, în sensul parcurgerii unor stadii pe durata vieții profesionale în cadrul aceluiași organism sau tot în cadrul sistemului instituțional european.

Există două tipuri de sisteme de carieră care se aplică în organizații: sistemul carierei și sistemul angajării (*systeme de carriere et systeme d'emploi*).

²⁹ Latu, Lazăr, *Profesionalismul funcționarilor publici, cerință esențială a creării în România a unei administrații publice moderne*, în *Revista Administrație și Management Public*, nr. 2/2004, Editura ASE, București, p. 120.

³⁰ Onofrei, Mihaela, *Administrație publică. Fundamente teoretice și bune practici*, Editura Universității Al. I. Cuza, Iași, 2007, p. 62.

Sistemul de carieră are la bază principiile de stabilitate și de continuitate. Funcția europeană nu apare izolată, ci ierarhizată pe orizontală și pe verticală. O dată ce o persoană devine funcționar european, se integrează într-o anumită poziție a corpului respectiv de profesioniști și poate rămâne toată viața în corpul respectiv, dezvoltându-și astfel cariera.

Sistemul de carieră presupune aprecierea constantă a activității funcționarului și îi conferă acestuia anumite drepturi legate de avansarea și promovarea sa profesională.

În literatura franceză se vorbește de dreptul la carieră ca fiind garanția stabilității locului de muncă și a urmării carierei pe o funcție publică, precum și garanția progresului în carieră, fiind un element complementar contractului de muncă³¹. Pe cale de consecință, dreptul la carieră dă funcționarului dreptul la avansare și promovare.

Sistemul angajării pune accentul pe calificările și competența funcționarului, nefiind contrâns de trecerea timpului și de vechimea în muncă.

Cariera funcționarilor publici din România are la bază sistemul de carieră, deoarece se fundamentează pe principii de stabilitate și continuitate, iar vechimea în muncă constituie condiție de promovare în funcție. Deși se aplică și sistemul promovării rapide, în condițiile în care funcționarii publici au absolvit programe de pregătire pentru ocuparea funcției de manager public sau au promovat concursul sau examenul în vederea trecerii pe o funcție publică superioară.

³¹ André de Laubadère, Yves Gaudemet, *La fonction publique*, tome 5, 11e édition, L. G. D. J., Paris, 1998, p. 14.

V.4. Noțiunea și trăsăturile funcției publice în reglementarea românească

Capacitatea juridică abstractă a unei autorități sau instituții trebuie să se materializeze și să se concretizeze în serviciul public prestat efectiv prin intermediul funcției concrete exercitate de către o persoană fizică în mod individualizat. Organele administrației publice, instituțiile, și serviciile publice au în structura lor un personal de specialitate compus, pe de o parte, din funcționarii publici, iar pe de altă parte, din personal contractual angajat în condițiile legii cadru, respectiv Codul muncii. Doctrina actuală susține că funcționarul public este o instituție complexă, aflată la granița dintre dreptul administrativ și dreptul muncii³².

Reglementarea actuală, OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ consacră partea a VIa, statutului funcționarilor publici, precum și personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice. Modul de formulare a textului codului, în care sunt tratate în mod distinct normele privitoare la funcționarul public, la personalul contractual, dar și la personalul plătit din fonduri publice, ne arată că dispozițiile acestui cod se completează cu reglementări de drept comun de drept al muncii și de drept civil, precum și cu norme de drept administrativ.

Legiuitorul a definit *funcția publică* ca reprezentând „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autorităților administrative autonome”, iar pentru conceptul de *demnitate publică* „complexul de atribuții și responsabilități stabilite prin Constituție, legi și alte acte normative pe care și le asumă o persoană fizică prin investirea sa ca urmare a rezultatului procesului electoral direct, prin alegere, sau indirect, prin numire, potrivit legii”.

Persoanele numite sau alese în funcție de demnitate publică nu intră sub incidența dispozițiilor prevederilor statutului funcționarului public, prin urmare, demnitarii publici nu beneficiază de stabilitate în funcție, ei fiind, în principiu revocabili din funcțiile pe care le dețin.

Doctrina de specialitate, s-a pronunțat în nenumărate rânduri asupra unei definiții a funcției publice, dintre aceste expresii date funcției publice menționăm:

Potrivit opiniei profesorului *A. Iorgovan* „funcția publică reprezintă situația juridică a persoanei fizice investite legal cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice, ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor ce formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o”³³.

Profesorul *Valentin I. Prisăcaru* consideră că „funcția publică este acea grupare de atribuții, puteri și competențe, stabilite potrivit legii, din cadrul unui serviciu public, înființat în scopul

³² Virginia Vedinaș, Statutul funcționarului public, Editura Nemira, București, 1998, pg. 41-42.

³³ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Editura All Beck, București, 2001, p.561.

satisfacerii, în mod continuu și permanent, de către funcționarii publici, numiți sau aleși în aceste funcții, a intereselor generale ale societății”³⁴.

Profesorul *Rodica N. Petrescu*, definește funcția publică drept „complexul de drepturi și obligații de interes general stabilite potrivit legii în scopul realizării competenței unei autorități publice, instituții publice sau regii autonome, de către persoane legal învestite”³⁵.

În doctrina juridică actuală, unii autori francezi³⁶ propun ca definirea noțiunii de funcție publică să se facă avându-se în vedere trei caracteristici, și anume: faptul că participă la gestionarea unui serviciu public, faptul că postul are un caracter permanent și titularizarea într-un anumit grad din cadrul unei structuri administrative.

Potrivit acestor definiții putem desprinde unele *caracteristici* ale funcției publice:

- este stabilită pe cale unilaterală, prin reglementări legale, de autoritățile publice;
- este titulara unor anumite atribuții chemate în sprijinul exercitării competenței autorității publice, atribuții ce conturează la rândul lor ansamblul drepturilor și obligațiilor persoanei titulare;
- este continuă fiind creată și organizată în vederea realizării puterii publice și în speța a competenței autorității publice.
- corespunde principiului specializării și perfecționării serviciului public, asigurând un raport optim între atribuțiile de conducere și cele de execuție, ducând la îndeplinire un interes general al societății;
- cel care este învestit cu funcția publică, titularul- persoana fizică intră sub incidența unui raport juridic de serviciu și nu de muncă. În doctrina de specialitate³⁷ au fost extinse discuții cu privire la persoanele private care sunt învestite, prin autorizare, precum și la împuterniciții conducătorilor autorităților publice, categorii de persoane ce nu fac parte din categoria funcționarilor publici dar care sunt asimilate acestora îndeplinind prerogative de putere delegate și cu toate acestea nu sunt socotiți ca fiind titularii unei funcții publice, chiar dacă prin ceea ce fac contribuie la realizarea atribuțiilor unei autorități publice³⁸.

Între funcție și funcționar, între situația juridică și titularul ei, există , multiple legături și diferențieri:

- funcția publică este o situație juridică obiectivă, impersonală, deoarece este o creație a legii existând independent de titularul sau deținătorul ei, respectiv funcționarul public, care se poate schimba, izvorând din nevoile practice ale exercitării organizate a puterii publice în scopul realizării unui serviciu public determinat, de larg interes.
- funcția publică nu se poate realiza în afara unui titular învestit cu îndeplinirea ei și devenind, astfel funcționar public apt pentru misiunea încredințată.

³⁴ Valentin I. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ. Partea generală*, Ediția a II-a revazută și adăugită, Editura All, București, 1996, pg. 160.

³⁵ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Coral Lex, Cluj Napoca, 2001, pg.413.

³⁶ L. Trotabas și P. Isoart, în *Droit public* 23 L.G.D., Paris, 1996, p.292.

³⁷ Antonie Iorgovan, *op. cit.*, pg.563.

³⁸ Romulus Ionescu, *op. cit.*, pg.177.

- funcția publică nu epuizează întreg conținutul atribuțiilor și sarcinilor de serviciu ce revin unui funcționar deoarece cel în cauză mai poate primi, alături de acestea, și alte însărcinări legate de exercițiul funcției sale, fie în baza legii fie în baza dispozițiilor superiorilor săi ierarhici.

- funcționarul exercită funcția numai în baza unei investiții legale și în limitele ei, fără a putea refuza realizarea ei decât în cazul unor dispoziții apreciate ca ilegale ale conducerii sale.

Legiuitorul a stabilit drept *principii* ce stau la baza exercitării funcției publice: *legalitate, imparțialitate și obiectivitate*: activităților efectuate de funcționarii publici. Potrivit acestui principiu, funcționarii publici au obligația să asigure o împărțire egală și imparțială a serviciilor publice către cetățeni, dând expresie principiului constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor. Astfel, potrivit art.16 alin (1) din Constituție, cetățenii sunt egali în fața legii și a autorității publice, fără privilegii și fără discriminări. De asemenea, acest principiu are la bază dispoziții constituționale, potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic sunt valori supreme și sunt garantate [art.1 alin (3) din Constituție]; *transparența*: presupune asigurarea cunoașterii de către cetățeni a activităților de interes public desfășurate de funcționarii publici³⁹; *eficiență și eficacitate; responsabilitate*, în conformitate cu prevederile legale; *orientarea către cetățean*; *stabilitatea în exercitarea funcției*: potrivit căreia funcționarii publici nu pot fi transferați decât cu acordul lor în scris, iar delegarea și detașarea pot fi dispuse numai pe durata și în condițiile stabilite de lege; *subordonarea ierarhică*.

Potrivit codului administrativ (art. 368), principiile care stau la baza exercitării funcției publice de către funcționarii publici sau personalul contractual sunt:

- supremația Constituției și a legii;
- prioritatea interesului public în exercitarea funcției deținute;
- asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorității și instituțiilor publice;
- profesionalismul, explicat prin aceea că atribuțiile de serviciu trebuie a fi exercitate cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate;
- imparțialitate și independență, explicate prin manifestarea unei atitudini obiective, neutre față de un cetățean;
- integritate morală;
- libertatea gândirii și a exprimării;
- cinste și corectitudine;
- deschidere și transparență;
- responsabilitate și răspundere.

Potrivit art. 383 Cod administrativ privind Statutul funcționarului public, funcțiile publice se clasifică după cum urmează:

³⁹ A se vedea, în acest sens și Legea nr.577/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (M. Of. Nr.663 din 23 octombrie 2001).

a) funcții publice generale și funcții publice specifice:

- *funcțiile publice generale*⁴⁰ reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale.

- *funcții publice specifice*⁴¹ reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, în vederea realizării competențelor lor specifice.

b) funcții publice din clasa I, funcții publice din clasa a II-a, funcții publice din clasa a III-a, definite în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice, după cum urmează:

- *clasa I* cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de lungă durată⁴², absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

- *clasa a II-a* cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată⁴³ absolvite cu diplomă, în perioada anterioară aplicării celor trei cicluri tip Bologna;

- *clasa a III-a* cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

c) funcții publice de stat, teritoriale și locale:

- *funcțiile publice de stat* sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, structurilor de specialitate ale Administrației prezidențiale, structurilor de specialitate ale Parlamentului României, precum și în cadrul autorităților administrative autonome prevăzute în Constituția României (Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională etc.) și alte autorități administrative autonome, precum și în cadrul structurilor autorității judecătorești.

- *funcțiile publice teritoriale* sunt funcțiile publice stabilite, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și a instituțiilor publice din teritoriu aflate în coordonarea/subordinea/ sub autoritatea Guvernului, a ministerelor și a celorlalte organe ale administrației publice centrale.

- *funcțiile publice locale* sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora.

⁴⁰ Sunt astfel precizate drept funcții publice generale cea de: secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului; consilier de stat; secretar general și secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale; prefect; subprefect; secretar al județului și al municipiului București; director general și director general adjunct din cadrul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale; director și director adjunct din cadrul autorităților administrative autonome, din aparatul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale; secretar al municipiului, al sectorului municipiului București, a orașului și al comunei; director executiv și director executiv adjunct al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în cadrul autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora; șef serviciu; șef birou; expert; consilier, inspector, consilier juridic, auditor, referent de specialitate; referent.

⁴¹ De asemenea, au fost reglementate drept funcții publice specifice: arhitect-șef; inspector de concurență; inspector vamal; inspector de muncă; controlor delegat; comisar expert în tehnologia informațiilor și telecomunicațiilor, manager public.

⁴² Potrivit art.67 alin.(1) din Legea învățământului nr.87/1995, durata studiilor la cursurile de zi în învățământul universitar de lungă durată este în funcție de profil, de 6-7 ani și se stabilește prin hotărâre de Guvern.

⁴³ Învățământul universitar de scurtă durată este de 3 ani și este organizat în colegii universitare, în cadrul instituțiilor de învățământ universitar de lungă durată [art.62 alin (1) din Legea nr 87/1995].

V.5. Tipologia funcționarilor publici

Funcționarul public este persoana numită, într-o funcție publică și investită în mod legal cu atribuțiile acesteia, persoana titulară de drepturi și obligații chemată să le exercite în scopul realizării competenței autorității publice sau instituției publice din care face parte funcția publică.

Funcționarul public a fost definit de Statutul Funcționarilor publici, cod administrativ, art. 371 ca fiind „persoana numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică”, iar în literatura de specialitate „persoana legal investită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia”⁴⁴.

Analizând definițiile date de reglementările legale și de literatura de specialitate noțiunii de funcționar public observăm următoarele trăsături:

- funcționarul public nu poate fi decât o persoană fizică, nu și o persoană juridică, persoana care trebuie să fie cetățean român și să aiba domiciliul în țară;
- investirea într-o funcție publică se face cu respectarea prevederilor legale, printr-un act de numire, de regulă precedat de un concurs și urmat de depunerea jurământului;
- persoana numită într-o funcție publică trebuie să desfășoare o activitate continuă și permanentă pe o durată nedeterminată;
- funcționarul public îndeplinește atribuțiile funcției publice în scopul realizării competenței autorității publice din care face parte funcția;
- pe întreaga perioadă a ocupării funcției publice, funcționarul are anumite drepturi și obligații, expres prevazute de dispozițiile legale în materie;
- pentru activitatea prestată în funcția publică, funcționarii sunt remunerați sub forma unui salariu.

Raportul juridic al funcționarului public este dat de raportul juridic în care acesta intră odată cu ocuparea funcției publice, raportul juridic de serviciu. Astfel, ne aflăm în prezența unui raport juridic altul decât cel de muncă, un raport de funcție publică.

Raportul juridic de muncă constituie obiectul de reglementare al dreptului muncii și este definit ca acea relație socială reglementată de lege, ce ia naștere între persoana fizică, pe de o parte, și, ca regulă, o persoană juridică (societate comercială, regie autonomă, autoritate publică etc.) pe de altă parte, ca urmare a prestării unei munci de către prima persoană în folosul celei de a doua, care la rândul ei, se obligă să o remunereze și să creeze condițiile necesare prestării muncii⁴⁵. Subiectele raportului juridic de muncă sunt angajatorul și salariatul iar trăsătura fundamentală caracteristică și determinantă este constituită de relația de subordonare, existentă între subiecte, în sensul că persoana care prestează muncă este subordonată celuilalt subiect.

⁴⁴ Verginia Vedinaș, op. cit., pg. 405.

⁴⁵ Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan, Mărioara Tichindelean, Ovidiu Tinca, *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004, pg. 11.

Conform OUG 57/2019 privind Statutul funcționarilor publici, funcționarii publici se află în raporturi de serviciu cu instituțiile și autoritățile de care aparțin, raport care se exercită în baza unui act administrativ de numire. Rezultă, astfel că funcționarul public își desfășoară activitatea în temeiul unui raport de serviciu și nu în baza unui contract individual de muncă. În doctrină, distincția între raport de muncă și raport de serviciu prezintă un interes deosebit⁴⁶, mai ales în privința interpretării actului administrativ de numire drept un contract, un acord de voințe respectiv, voința autorității exprimată prin intermediul cererii de angajare în funcția publică. De aceea s-a considerat că și în cazul funcționarilor publici ar fi vorba de un contract numit, complex, solemn, sinalagmatic, cu titlu oneros, cu executare succesivă, încheiat intuitu personae⁴⁷.

Raportul juridic de serviciu al funcționarului public are, însă, ceva ce îl particularizează față de celelalte raporturi juridice de muncă ale salariaților, respectiv faptul că funcționarii sunt purtători ai puterii publice pe care o exercită în limitele funcției lor. Activitățile desfășurate de funcționarii publici, care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, stabilite prin lege:

- punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative;
- elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;
- elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor, precum și a documentației privind aplicarea și executarea legilor, necesare pentru realizarea competenței autorității sau instituției publice;
- consilierea, controlul și auditul public intern;
- gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare;
- colectarea creanțelor bugetare;
- reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acestora cu persoanele fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității și instituției publice în care se desfășoară activitatea;
- realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice.

Totalitatea funcționarilor publici din autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală și locală constituie, conform Statutului, corpul funcționarilor publici, iar persoana căreia i-a încetat raportul de serviciu din motive neimputabile ei își păstrează calitatea de funcționar public, continuând să facă parte din corpul de rezerva al funcționarilor publici.

Atât doctrina de specialitate cât și legiuitorul au contribuit la stabilirea unor anumite categorii de funcționari publici:

⁴⁶ Alexandru Țiclea, Andrei Popescu, Constantin Tufan, Mărioara Tichindelean, Ovidiu Ținca, *Dreptul muncii*, Editura Rosetti, București, 2004, pg. 15.

⁴⁷ A se vedea Constantin Elisei, *Soluționarea conflictelor de muncă prin conciliere*, în *Dreptul nr.3/2002*, pg. 61-62; Constantin Elisei, Adrian Vlad Antonie, Notă la decizia civilă nr.1150/R/2001 a Curții de Apel Galați, în *Dreptul nr.2/2003*, pg. 233.

1. După nivelul studiilor absolvite:

- a) categoria funcționarilor publici cu studii superioare de lungă sau de scurtă durată:

În această categorie intră funcționari din **clasa I** pentru funcțiile a căror ocupare se cer studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă și cei din **clasa a II-a** pentru care se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

- b) categoria funcționarilor publici cu studii medii, ocupă funcții publice pentru a căror ocupare se cer studii medii liceale, absolvite cu diplomă de bacalureat și sunt funcționari din **clasa a III-a**.

2. După nivelul atribuțiilor titularului funcției:

- a) categoria înalților funcționari publici: categoria înalților funcționari publici cuprinde, conform art. 387, Cod administrativ, cuprinde persoanele numite în una din următoarele funcții publice: secretar general și secretar general adjunct al Guvernului; secretar general și secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale; inspector guvernamental.

- b) categoria funcționarilor publici de conducere: cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice:

- director general și director general adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- șef serviciu, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- șef birou, precum și funcțiile specifice asimilate acestora.

Codul, în art. 390(2) face referire la **funcțiile publice de conducere specifice**, unde sunt incluse funcțiile de secretar general al unității administrativ-teritoriale, respectiv cea de secretar general al subdiviziunii administrativ-teritoriale.

Funcționarii de conducere au ca atribuții principale conducerea și coordonarea activităților celorlalți salariați, inclusiv funcționarii de execuție, putând adopta și acte decizionale; pot fi funcționari de conducere, funcționari publici de clasa I. Astfel, funcționarii publici numiți în funcțiile publice din clasele II-a și a III-a pot ocupa numai funcții publice de execuție, cu excepțiile prevăzute de legile speciale.

Funcționarii publici de conducere au fost stabiliți ca fiind cei care organizează, coordonează, îndrumă și controlează activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, sub autoritatea unui funcționar public ierarhic superior sau a unui demnitar.

- c) categoria funcționarilor publici de execuție:

Funcționarii de execuție desfășoară o activitate faptică, fie de pregătire a actelor decizionale, fie de punere a lor în executare.

Statutul funcționarilor publici a statuat în art.14 ca următoarele:

- funcționarii publici de execuție din clasa I persoanele numite în funcțiile publice: expert, consilier, inspector, consilier juridic, auditor, consilier achiziții publice precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- funcționarii publici de execuție din clasa a II-a persoanele numite în funcția publică de referent de specialitate, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;
- funcționarii publici de clasa a III-a persoanele numite în funcția publică de referent, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Gradele profesionale ale funcționarilor publici de execuție sunt:

- debutant;
- asistent (1 an vechime în specialitatea studiilor);
- principal (5 ani vechime în specialitatea studiilor);
- superior, ca nivel maxim (7 ani vechime în specialitatea studiilor).

3. După rolul pe care îl au în realizarea atribuțiilor autorităților publice⁴⁸:

a) categoria funcționarilor publici de decizie:

Funcționarii publici de decizie sunt aceia care conduc fie o autoritate a administrației publice centrale sau locale, fie unele compartimente organizatorice ale acesteia, ei mai sunt numiți și funcționari publici de conducere dar, conform noilor reglementări, și înalți funcționari publici.

b) categoria funcționarilor publici de pregătire a deciziilor:

Funcționarii de pregătire a deciziilor sunt, de regulă, cei care au ca principale atribuții documentarea administrativă, cei implicați direct în faza procesului decizional administrativ de elaborare a deciziei.

c) categoria funcționarilor publici de execuție:

Categoria care-i desemnează pe funcționarii publici ce duc la îndeplinire deciziile administrative prin măsuri concrete în scopul realizării atribuțiilor autorității publice, a serviciului public, a interesului general. Legiuitorul până la acest moment, nu a preluat această clasificare și în consecință aceasta nu se regăsește în reglementările legale aflate în vigoare.

4. După calitatea dobândită în urma nimirii, respectiv statutul lor:

a) categoria funcționarilor publici debutanți:

Pot fi numiți conform Statutului, funcționarii publici debutanți persoanele care au promovat concursul pentru ocuparea unei funcții publice și nu îndeplinesc condițiile prevăzute de lege pentru ocuparea unei funcții publice definitive.

b) categoria funcționarilor publici definitive, pot fi funcționari publici definitivi:

- funcționarii publici debutanți, care au efectuat perioada de stagiu prevăzută de lege de un an și au obținut rezultat corespunzător la evaluare;

⁴⁸ Clasificarea propusă inițial de Mihai T. Oroveanu în *Introducere în știința administrației de stat*, Editura Enciclopedia Română, București, 1975, pg.239 și dezvoltată de autori.

▪ persoanele care intră în corpul funcționarilor publici prin concurs și care au vechimea în specialitatea corespunzătoare funcției publice, de minimum un an pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent, 5 ani pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional principal, respectiv 7 ani, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional superior. Pentru funcțiile publice de conducere, vechimea corespunzătoare este de 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de șef birou, șef serviciu și secretar general al comunei, precum și al funcțiilor specifice echivalente acestora și de 7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru alte funcții decât cele precizate anterior.

5. După legalitatea investiției:

a) categoria funcționarilor publici de drept:

Funcționarii publici de drept sunt socotiți aceia care au fost investiți în mod legal cu exercitarea funcției publice și deci au îndeplinite toate condițiile legale de investire. Prin condiții legale se înțelege atât condițiile statuate în reglementările legale generale privind organizarea administrației publice centrale și/sau locale, cât și în legile speciale.

b) categoria funcționarilor publici de fapt:

Funcționarul public este de fapt considerat acea persoană care exercită în realitate atribuțiile specifice unei funcții publice dar care nu a fost investită în mod legal sau care nu au nici un fel de investiție. Atât practica judiciară și administrativă română cât și doctrina de specialitate⁴⁹ au stabilit că trebuie făcută o distincție clară între situația uzurpatorului- cel care nu are o investiție plauzibilă, care cu de la sine putere și în mod vădit exercită atribuții cu care nu a fost investit, și situația funcționarului public neregulat- a cărui investiție plauzibilă în sensul că publicul și autoritățile au crezut că funcționarul este legal investit, și care exercită atribuții specifice unei funcții în mod public. Se observă, că în situația uzurpatorului nu există nici o aparență de legalitate a investiției și deci actele sale sunt inexistente, în schimb în cea de a doua situație ne aflăm în prezența unei aparențe legale admitându-se că actele pe care le emite acest funcționar plauzibil produc efecte juridice în favoarea terților de bună credință.

6. După regimul juridic aplicabil:

a) categoria funcționarilor publici cărora li se aplică regimul general înțelegând prin aceasta regimul reglementat de Codul administrativ;

b) categoria personalului contractual sau a personalului plătit din fonduri publice cărora li se pot aplica norme ale dreptului muncii, ale dreptului civil sau alte norme de drept administrativ (statute speciale).

7. După gradul de strictețe al disciplinei⁵⁰:

⁴⁹ Gaston Jeze, *Les principes généraux de droit administrative*, Paris, 1930, pg. 285 și urm., citat Paul Negulescu, în *op. cit.*, pg.573.

⁵⁰ Vergina Vedinaș, *op. cit.*, pg. 408.

a) categoria funcționarilor publici civili care nu au stabilită o conduită tip, din punct de vedere al rigurozității disciplinare și care nu au obligația de a purta uniforma în exercitarea atribuțiilor ce le revin;

b) categoria funcționarilor publici militari delimitați de a primi prin instruirea unei conduite tip și portul unei uniforme oficiale;

c) categoria intermediară ce cuprinde funcționarii civili din armată sau poliție.

8. După criteriul desemnării lor:

a) categoria funcționarilor publici numiți care sunt numiți pentru o perioadă nedeterminată;

b) categoria funcționarilor aleși în funcție ca rezultat al unui vot exprimat de întreaga colectivitate sau de un organ colegial pentru o perioadă determinată.

În funcție de *intervenția aprecierii autorității publice*, condițiile pot fi:

- condiții obiective: autoritatea se limitează să verifice doar dacă candidatul le îndeplinește sau nu, fără a face vreo apreciere proprie (existența unei diplome atestând pregătirea profesională);

- condiții subiective: permit aprecierea din partea autorităților publice, în funcție de natura funcției și calitățile corespunzătoare necesare.

În funcție de *sfera de aplicabilitate*, distingem între:

- condițiile generale: vizează toate funcțiile și demnitățile publice și care se regăsesc în Constituție și în legea-cadru.

- condiții speciale: impuse numai unor categorii de funcționari publici, prevăzute de legile speciale care reglementează regimul anumitor funcții publice.

Astfel, conform prevederilor art. 465 din Codul administrativ, poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții generale:

a) *are cetățenie română și domiciliul în România:*

O primă modificare, față de reglementarea anterioară, o reprezintă renunțarea la caracterul exclusiv al cetățeniei române, legiuitorul considerând că nu mai este justificată menținerea interdicției privind ocuparea unei funcții publice de către un cetățean român care mai are și o altă cetățenie.

Cerința ca persoana să aibă domiciliul în România decurge din faptul că funcția publică trebuie exercitată fără intermitențe, având în vedere că aceasta se caracterizează prin continuitate.

b) *cunoaște limba română scris și vorbit:*

Plecând de la dispozițiile art.13 al Constituției Române, care studiază că “în România, limba oficială este limba română”, cerința de a cunoaște limba română, scris și vorbit constituie o obligație firească a oricărei persoane care dorește să ocupe o funcție publică, deoarece aceasta trebuie să poartă comunica oral sau în scris pentru a-și putea îndeplini succes atribuțiile ce îi revin. În unitățile administrativ-teritoriale în care persoanele aparținând unei minorități naționale dețin o pondere de 20%, unii funcționari publici din serviciile în care au contacte directe cu cetățenii au obligația să cunoască și limba minorității naționale respective.

c) are vârsta de minimum 18 ani împliniți:

Prin condiția referitoare la împlinirea vârstei de 18 ani se deosebește regimul funcționarului public de cel al salariatului, deoarece acesta din urmă poate încheia un contract individual de muncă la împlinirea vârstei de 16 ani, iar în cazuri excepționale, au acordul părinților sau al ocrotitorului legal și la vârsta de 15 ani. Prin excepție, și în dreptul muncii legea instituie vârsta minimă de 18 ani. Astfel, “ceea ce constituie, sub aspectul vârstei, o excepție în dreptul muncii, reprezintă regula pentru funcționarul public”⁵¹.

d) are capacitate deplină de exercițiu:

În ceea ce privește capacitatea de exercițiu legiuitorul, a menționat și a luat în considerare și această condiție având în vedere faptul că simpla dobândire a vârstei de 18 ani nu presupune și dobândirea capacității de exercițiu. Se va avea în vedere că împlinirea vârstei de 18 ani este o condiție generală pentru ocuparea funcțiilor publice, legiuitorul rezervându-și dreptul de a stabili la nivelul unor statute speciale alte condiții legate de vârsta persoanei ce urmează să ocupe o funcție publică.

e) are o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate:

De asemenea, condiția de a avea o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate reprezintă o altă condiție.

f) îndeplinește condițiile de lege prevăzute de lege pentru funcția publică:

Se cuvine subliniată în mod deosebit condiția de studii, condiție cu implicație asupra profesionalismului cu care se exercită o anumită funcție publică. Legiuitorul chiar dacă nu a precizat domeniile de specializare care dovedesc competența și profesionalismul persoanei de a ocupa funcția publică prin clasificarea funcțiilor a stabilit condiția minim necesară pentru a ocupa funcțiile de clasa I, II, III, respective studii universitare de lungă durată, de scurtă durată, și/sau studii medii liceale. Cu toate acestea, pentru funcția de secretar al unității administrative-teritoriale comuna, se precizează drept condiție generală absolvirea unei instituții de învățământ superior de specialitate în științe juridice sau administrative.

g) îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice:

Alături de condiția de studii, legiuitorul a venit cu precizarea că trebuie îndeplinite și condițiile specifice funcției cum ar fi spre exemplu condiția de vechime, condiție variabilă în funcție de natura, clasa, categoria și gradul funcției publice.

h) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul care împiedică înfăptuirea justiției, de fals sau a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea:

⁵¹ Verginia Vedinaș, Legea nr.188/1999 privind *Statutul funcționarilor publici*, cu modificările ulterioare, republicată, comentată, ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2000, pg.22.

Condiția de a nu fi fost condamnat pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea este după cum se observă nu o condiție generală ci una mai mult specială care vizează numai anumite categorii de antecedente penale, respective cele care creează o stare de incompatibilitate cu funcția publică ce va trebui dusă la îndeplinire.

i) nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 3 ani:

Prima dintre aceste condiții de a nu fi fost destituită dintr-o funcție publică în ultimii 3 ani este o condiție care apropie sistemul românesc de funcția publică de cel occidental, menționăm concepția introdusă de Guvernul britanic condus de Margaret Thatcher care prin reforma guvernamentală de privatizare a mării majorității serviciilor publice a introdus o condiție asemănătoare, respectiv ca directorii de companii care devin insolabile vor fi declarați incompetenți în acțiunea ca director pentru o perioadă de 3 ani.

j) nu a desfășurat activitate de poliție politică.

V.6. Cariera funcționarilor publici

a. Recrutarea funcționarilor publici:

În acord cu prevederile legale, recrutarea funcționarilor publici se face prin concurs organizat în limita funcțiilor publice vacante prevăzute anual în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice. Din această reglementare legală se instituie ca regulă concursul, metoda de recrutare ce domină toate sistemele naționale cât și sistemul european al funcției publice devenind, astfel, dreptul comun în materia recrutării funcționarilor publici.

Principiile care stau la baza organizării concursului sunt:

- principiul competenței deschise potrivit căruia confirmarea cunoștințelor și aptitudinilor necesare exercitării funcției publice se face prin concurs; rezultă astfel ca recrutarea nu se poate realiza pe bază de examen;
- principiul transparenței potrivit căruia toți cei interesați au acces la informațiile de interes public referitoare la cariera în funcția publică, principiu aflat în strânsă legătură cu principiul publicității;
- principiul meritelor profesionale și competenței conform căruia persoanele care își doresc să accedă la o funcție publică trebuie să aibă un bagaj minim de cunoștințe și aptitudini profesionale necesar exercitării funcției publice;
- principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale care ar trebui să fie aplicat cu rezerva că persoanele care participă la concurs trebuie să îndeplinească condițiile de vechime în specialitatea funcțiilor publice, prevăzute de lege.

Condițiile de desfășurare a concursului se publică de autoritatea sau instituția publică organizatoare în Monitorul Oficial al României Partea a III-a, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării acestuia cu excepția înaltelor funcții publice și a funcțiilor de conducere care se vor publica prin grija Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Condițiile de participare și desfășurare a concursului, bibliografia și alte date necesare desfășurării concursului se afișează la sediul autorității sau instituției publice organizatoare a concursului și pe pagina de internet a acestuia.

Odată îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru a accede într-o funcție publică, candidatul va trebui, să participe la concursul organizat pentru ocuparea funcției respective și să îndeplinească procedura privind aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici pentru funcțiile publice de conducere și pentru cele de execuție.

Concursul consta în *trei etape*: selectarea dosarelor de înscriere; proba scrisă; interviu, deci un prim pas constă în depunerea unui dosar de înscriere. Acest dosar urmează să fie analizat de comisia de concurs, comisie ce stabilește dacă candidatul poate să participe la celelalte probe ale concursului. Proba scrisă, constă în elaborarea unei lucrări de tip sinteză sau rezolvarea unor teste grilă în prezența comisiei de concurs. Scopul probei este de a verifica cunostințele de specialitate ale candidatului, cunostințe necesare în exercitarea funcției publice. Proba scrisă și interviul se notează cu puncte de la 1 la 100 fiecare. Se consideră că a promovat proba scrisă candidatul care a obținut un minimum de 50 de puncte pentru funcția publică de execuție, respectiv 70 de puncte pentru funcția publică de conducere. La interviu candidații se pot prezenta doar dacă au trecut de proba scrisă. Aceștia vor fi considerați admiși dacă au cumulat minimum 50 de puncte pentru funcția publică de execuție, respectiv minimum 70 de puncte pentru funcția publică de conducere. Punctajul final se cumulează prin însumarea punctelor obținute la cele două probe. Sunt declarați admiși candidații care au cel mai mare punctaj obținut prin însumarea punctelor pe cele două probe, condiția fiind aceea de a fi obținut punctajul minim necesar cerut de lege pentru ocuparea funcției publice pentru care a candidat. La punctaje egale, prioritate are candidatul care a obținut cel mai mare punctaj la proba scrisă, iar dacă egalitatea se menține, candidații vor fi chemați la un alt interviu în urma căruia comisia de concurs va decide.

Comisiile de concurs, precum și cele de *soluționare* a contestațiilor, sunt constituite printr-un act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice ce organizează concursul și trebuie să aibă loc cu cel puțin 20 de zile înainte de data susținerii concursului⁵². Calitatea de membru în comisia de concurs este incompatibilă cu calitatea de membru în comisia de soluționare a contestațiilor. Desemnarea președintelui comisiei de concurs, respectiv de soluționare a contestațiilor se face prin actul administrativ de constituire a comisiilor, din rândul membrilor acestora.

Comisiile de concurs au următoarele atribuții principale: selectează dosarele de concurs a candidaților; stabilesc planul interviului și realizează interviul; notează pentru fiecare candidat toate

⁵² Art. 25 din H. G. nr. 611/2008 privind aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

probele concursului; transmit prin secretariatul comisiei, rezultatele concursului pentru a fi comunicate candidaților.

Nu pot fi membri în comisia de concurs sau în comisia de soluționare a contestațiilor persoanele care au calitatea de demnitar, soț, soție, rudă sau afin până la gradul al IV-lea inclusiv cu oricare dintre candidați; dacă este sesizată o astfel de situație de incompatibilitate, persoana care are competența de numire a membrilor în comisia de concurs, va constata situația de incompatibilitate și va lua măsuri de înlocuire a membrului respectiv.

Fiecare comisie de concurs, respectiv soluționare a contestațiilor, are un secretariat a cărui competență se stabilește prin actul de constituire a comisiilor, cuprinzând de regulă funcționari publici din cadrul compartimentelor de resurse umane.

b. Perioada de stagiu:

Perioada de stagiu, ce are ca obiect verificarea aptitudinii profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificul administrației publice, este de un an.

Prin programul de desfășurare a perioadei de stagiu se stabilesc următoarele: alocarea a doua ore zilnic din timpul normal de lucru studiului individual; planificarea activităților ce urmează să fie desfășurate, în funcție de nivelul cunoștințelor teoretice și al deprinderilor practice dobândite pe parcursul perioadei de stagiu; cursurile de pregătire la care trebuie să participe funcționarul public debutant.

Funcționarul public debutant este obligat să își organizeze o evidență proprie a pregătirii profesionale pe care o efectuează potrivit prevederilor prevăzute. Pe parcursul perioadei de stagiu, activitatea funcționarului public se desfășoară sub îndrumarea unui funcționar public definitiv, de regulă din cadrul aceleiași compartiment, denumit îndrumător. Îndrumătorul este numit de conducătorul autorității sau instituției publice, de regulă la propunerea conducătorului compartimentului în care își desfășoară activitatea funcționarul public debutant, și i-au fost stabilite următoarele atribuții: coordonează activitatea funcționarului public debutant pe parcursul perioadei de stagiu; propune modalități de rezolvare a lucrărilor repartizate funcționarului public debutant; supraveghează modul de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu de către funcționarul public debutant; propune conducătorului compartimentului cursurile de perfecționare profesională la care trebuie să participe funcționarul public debutant; întocmește un referat în vederea evaluării funcționarului public debutant.

La terminarea perioadei de stagiu, pe baza rezultatului evaluării realizate, funcționarul public debutant va fi: numit funcționar public de execuție definitiv în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, în funcțiile publice prevăzute de lege, în gradul profesional asistent; eliberat din funcția publică, în cazul în care a obținut la evaluarea activității calificativul “necorespunzător”, situație în care perioada de stagiu nu constituie vechime în funcția publică.

Numirea în funcția publică:

Actul administrativ de numire este emis în termen de 15 zile lucrătoare de la data când candidatul a fost declarat admis; prin excepție, actul administrativ de numire poate fi emis, cu acordul conducătorului autorității sau instituției publice și la cererea scrisă și motivată a candidatului declarat admis, în cel mult 30 de zile calendaristice de la data declarării candidatului ca fiind admis.

Actul administrativ de numire are forma scrisă și trebuie să conțină temeiul legal al numirii, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data la care urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, precum și locul de desfășurare a activității la aceasta se va anexa fișa postului aferentă funcției publice, iar o copie a acesteia se înmânează funcționarului public. După numirea în funcția publică, persoana în cauză trebuie să depună jurământul de credință⁵³ în termen de trei zile de la emiterea actului de numire în funcția publică definitivă. Refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris și atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică.

Numirea în funcțiile publice din categoria înalților funcționari publici se va face conform legii de către: Guvern, pentru funcțiile publice de secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului și de prefect; prim-ministru, pentru funcțiile publice de consilier de stat, secretar general și secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale și de subprefect; ministerul administrației și internelor, pentru funcțiile publice de secretar general al prefecturii, secretar general al județului și al municipiului București; ministrul sau, după caz, conducătorul autorității sau instituției publice, pentru funcțiile de director general din cadrul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale.

Numirea în funcțiile publice de conducere cu excepția celor de șef de birou și șef de serviciu și admiterea la forme specializate ale Institutului Național de Administrație, organizate în scopul ocupării unei funcții publice, se face prin act administrativ emis de către conducătorii autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Numirea în funcțiile publice de șef birou și șef serviciu, precum și pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție și, respectiv, funcțiile publice specifice se face prin actul administrativ emis de către conducătorii autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală.

Promovarea în funcția publică și evaluarea performanțelor profesionale:

Pentru promovarea în grad profesional

Pentru a participa la concursul de *promovare în gradul profesional imediat celui deținut*, funcționarul public trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții: să aibă cel puțin 3 ani vechime în gradul profesional al funcției publice din care promovează; să fi obținut un număr minim

⁵³ Textul jurământului de credință este următorul:

“Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să pastrez secretul profesional și să respect normele de conduită profesională și civică. Așa să mă ajute Dumnezeu!”(formula religioasă de încheiere a jurământului va respecta libertatea convingerilor religioase).

de credite prin participarea la programe de formare, perfecționare, seminare, conferințe, schimburi de experiență sau vizite de studiu sau să fi urmat o formă de perfecționare profesională cu durata de minimum 30 de ore în ultimii 3 ani de activitate; să fi obținut, la evaluarea performanțelor profesionale individuale din ultimii 2 ani, cel puțin calificativul “bine”; să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată.

Pentru a participa la concursul pentru *promovarea într-o funcție publică de conducere*, funcționarii publici trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții minime: să fie absolvenți de masterat sau de studii postuniversitare în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice; să fie numiți într-o funcție publică din clasa I; să îndeplinească cerințele specifice prevăzute în fișa postului; să îndeplinească condițiile de vechime de 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de: șef birou, șef serviciu și secretar al comunei, precum și a funcțiilor publice specifice asimilate acestora și de 7 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere; să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată.

În urma dobândirii unei diplome de studii de nivel superior în specialitatea în care își desfășoară activitatea, funcționarii publici de execuție au dreptul de a participa la concursul pentru ocuparea unei funcții publice vacante într-o clasa superioară celei în care sunt încadrați.

Promovarea poate fi: *definitivă*, atunci când funcția publică superioară se ocupă prin concurs sau examen; *temporară*, atunci când funcția publică de conducere sau, după caz, funcția publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici se ocupă pe perioade determinate.

Concursul sau examenul pentru promovare se organizează în limita funcțiilor publice vacante rezervate în scopul promovării prin planul de ocupare a funcțiilor publice sau pentru funcțiilor publice care devin vacante în cursul anului, astfel: de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru promovarea funcționarilor publici în funcții publice de conducere, cu excepția funcțiilor publice de șef serviciu și șef birou; de către autoritățile și instituțiile publice, pentru promovarea funcționarilor publici în funcții publice de execuție sau în funcții publice de șef serviciu ori șef birou.

V.7. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici

a. Drepturile funcționarilor publici

1. Dreptul la opinie:

Libertatea de opinie are un suport constituțional în două texte diferite, respectiv, art.29, care se referă la libertatea conștiinței, dar și în art.30, care se referă la libertatea de exprimare. Constituția garantează atât libertatea de a avea o opinie cât și libertatea de a exprima acea opinie.

În literatura de specialitate s-a adăugat o notă specifică acestei libertăți, în sensul că ea asigură existența și conținutul altor libertăți, precum libertatea cuvântului, libertatea presei, libertatea de asociere, deoarece aceste drepturi sunt forme de manifestare a libertății de opinie⁵⁴.

Conform acestor texte, “libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine”, precum și faptul că “sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndeemnul la război de agresiune, la ura națională, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și la manifestări obscene, contrare bunelor moravuri ”.

2. Dreptul la asociere sindicală:

Un alt drept recunoscut funcționarilor publici este cel cu privire la asociere, prevăzut de art. 40 din Constituție, care prevede că “Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și alte forme de asociere”. În schimb, în Statutul funcționarilor publici se arată ca “dreptul de asociere sindicală este garantat funcționarilor publici, cu excepția celor care sunt numiți în categoria înalților funcționari publici, funcționari publici cu funcții de conducere și altor categorii de funcționari publici cărora le este interzis acest drept prin statute speciale”.

Dreptul pe care îl recunoaște și legea-cadru a funcționarilor publici care presupune pentru funcționarul public următoarele prerogative: dreptul de a se asocia liber în sindicate; dreptul de a adera la unele sindicate; dreptul de a exercita un anumit mandat în cadrul acestora; dreptul de a se asocia în alt tip de organizații care au ca scop protejarea intereselor profesionale.

3. Dreptul la grevă:

Dreptul al grevă este garantat, în condițiile legii, prin art.416 Cod administrativ. Conform norei, funcționarii publici au dreptul de a face grevă, însă pe durata exercitării acestui drept, nu beneficiază de salariu și alte drepturi salariale conexe.

Articolul 43 din Constituție enumeră, printre drepturile fundamentale ale cetățenilor și dreptul la grevă, care în formularea textului constituțional este recunoscut numai salariaților. Într-o asemenea perspectivă, trebuie admis că s-au avut în vedere și funcționarii publici, nu numai salariații.

4. Dreptul la salariu și alte sporuri:

Potrivit dispozițiilor art.417 Cod administrativ, pentru activitatea desfășurată, funcționarii publici au dreptul la un salariu compus din: salariul de bază, sporul de vechime în muncă, suplimentul corespunzător treptei de salarizare și suplimentul gradului, precum și „prime și alte drepturi salariale”.

Din modul în care este redactat art.417 rezultă că legiuitorul a avut în vedere viziunea clasică, în care salariul reprezintă contraprestația unei munci, rezultă de aici câteva concluzii: dreptul la salariu se naște din faptul ca funcționarul public a prestat o anumită activitate; salariul reprezintă

⁵⁴ A se vedea pe larg Ioan Muraru, în lucrarea colectivă *Constituția României comentată și adnotată*, R.A. Monitorul Oficial al României, București, 1992, p. 73.

contraprestația activității depusă de salariat; între salariu și activitatea depusă trebuie să existe o anumită echivalență, un echilibru.

5. Dreptul un mediu sănătos la locul de muncă: Potrivit textului art.422 Cod administrativ, “autoritățile și instituțiile publice au obligația să asigure funcționarilor publici condiții normale de muncă și igienă, de natură să le ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică”, de unde putem sublinia că textul de lege are un caracter imperativ. Acest drept se completează cu dreptul la concedii medicale plătite, cu dreptul de a-și păstra postul pe durata bolii, cu dreptul la proteze, la medicamente și altele.

6. Dreptul la protecție din partea legii: Dreptul la protecție din partea legii a funcționarilor publici este unul dintre cele mai vechi drepturi, fiind specific acestei categorii profesionale și apărut ca atare atât prin legi cu caracter general, cât și prin acte normative cu caracter special.

7. Dreptul la carieră: Sistemul de „post” este construit dintr-un ansamblu de funcții sau meserii, definit prin nivelul și caracteristicile lui; funcționarii sunt numiți în una din aceste funcții, putând apoi fi numiți în alte funcții, fără a fi investiți cu un drept în acest sens, în acest sistem. Sistemul de tip „cariera” este bazat pe conceptul de stabilitate și de continuitate în carieră, fie în interiorul aceluiași corp, ceea ce permite accesul la un anumit număr de funcții, fie trecând de la un număr de funcții la altul.

b. Îndatoririle funcționarilor publici

1. Abținerea de la exprimarea convingerilor politice:

Textul art.436 Cod administrativ instituie o obligație de a nu face, care impune funcționarului public „să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic și să nu participe la acțiuni politice în timpul programului de lucru”.

2. Obligația de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu : norma legală care impune obligația de îndeplinire a atribuțiilor de serviciu de către funcționarul public se regăsește în art.437 Cod administrativ, care prevede că „funcționarul public are îndatorirea să îndeplinească dispozițiile primite de la superiorii ierarhici”.

3. Obligația de a-și îndeplini cu profesionalism, loialitate, corectitudine și în mod conștiincios **îndatoririle de serviciu** și să se abțină de la orice faptă care ar putea să aducă prejudicii instituției publice în care își desfășoară activitatea.

4. Îndatorirea de a păstra secretul de stat și secretul de serviciu, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea funcției publice.

5. Obligația de a păstra confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care i-au cunoștință în exercitarea funcției.

6. *Obligația de a nu accepta*, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje.

7. *Îndatorirea de a rezolva numai lucrările repartizate de conducătorul compartimentului în care funcționează*.

8. *Obligația de a-și perfecționa pregătirea profesională*, fie în cadrul instituției publice, fie urmând cursuri de perfecționare organizate în acest sens a căror durată este mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, finanțate din bugetul de stat sau local, sunt obligați să se angajeze în scris că vor lucra în administrația publică între 2 și 5 ani de la terminarea programelor, proporțional cu numărul zilelor de perfecționare profesională.

Bibliografie obligatorie:

Tofan, M., Bercu, A.M. (2014). *Funcția publică și managementul carierei funcționarului public european*, Editura Universității *Alexandru Ioan Cuza* din Iași.

Bercu, A.M. (2009). *Pregătirea profesională și cariera personalului din administrația publică*, Editura Universitara, București.

Statutul funcționarilor publici europeni. (on-line) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:01962R0031-20160101>

Codul de conduită al funcționarilor publici europeni. (on-line) <https://www.ombudsman.europa.eu/ro/publication/ro/3510>