

**Răzvan VIORESCU**

**REGLEMENTAREA JURIDICĂ  
A FUNCȚIEI PUBLICE ÎN  
STATELE EUROPENE**

**Lumen  
2015**

REGLEMENTAREA JURIDICĂ A FUNCȚIEI PUBLICE  
ÎN STATELE EUROPENE  
Răzvan VIORESCU

Copyright Editura Lumen, 2015  
Iași, Tepeș Vodă, nr.2  
Editura Lumen este acreditată CNCS

edituralumen@gmail.com  
prlumen@gmail.com

www.edituralumen.ro  
www.librariavirtuala.com

Redactor: Roxana Demetra STRATULAT  
Design copertă: Roxana Demetra STRATULAT

Reproducerea oricărei părți din prezentul volum prin  
fotocopiere, scanare, multiplicare neautorizată, indiferent de  
mediul de transmitere, este interzisă.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**VIORESCU, RĂZVAN**

**Reglementarea juridică a funcției publice în statele  
europene / Răzvan Viorescu. - Iași : Lumen, 2015**  
ISBN 978-973-166-406-4

35.081.71(4)

## ARGUMENT

### **Actualitatea temei și gradul ei de cercetare.**

Integrarea europeană, proces complex având ca obiectiv realizarea unei Europe unite, determină modificări substanțiale, conceptuale și instituționale, asupra structurilor sociale, politice și administrative din spațiul european.

Evoluția și diversitatea problematicii integrării, precum și necesara armonizare a experiențelor și practicilor în diferite state europene impun necesitatea completării și actualizării periodice a cunoștințelor din domeniul organizării administrației și funcției publice. Se poate afirma chiar de geneza unei administrații europene și, cu atât mai mult, de afirmarea funcției publice europene.

În acest context, prezentul demers științific realizează o analiză comparativă și evaluează rezultatele autenticului proces de „europenizare“ a funcției publice în statele europene, pornind de la concepte proprii dreptului administrativ privind **„administrația publică“**, **„serviciul public“** și **„funcția publică“**.

Administrațiile publice din statele membre ale Uniunii Europene deși au o structură foarte veche, ele s-au adaptat continuu la condițiile moderne, inclusiv aderarea la Uniunea Europeană. Contactul constant dintre funcționarii publici ai statelor membre UE și Comisia Europeană, solicitarea de a dezvolta și implementa acquis-ul comunitar la standarde echivalente de încredere în toată Uniunea, necesitatea unui sistem de justiție administrativă unic pentru Europa și împărtășirea principiilor și valorilor administrației publice au condus la o anumită convergență între administrațiile naționale. Acest lucru a fost descris ca „spațiul administrativ european”.

Cercetarea științifică în domeniul funcției publice este actuală pentru România și Republica Moldova din mai multe puncte de vedere:

În primul rând, actualitatea a fost determinată atât de aspirațiile Republicii Moldova la procesul de integrare europeană, cât și cele ale României de consolidare ale procesului de post-aderare, în contextul implementării reformelor administrative în perspectiva funcționalității instituției funcției publice la parametri impuși de rigorile „spațiului administrativ european”.

În al doilea rând, cercetarea este necesară pentru dezvoltarea doctrinei și jurisprudenței privind funcția publică din România și Republica Moldova, în raport de doctrina internațională, dreptul comunitar și practica judiciară în materie a CJCE de la care s-au preluat aceste tradiții. Accentul în marea majoritate a lucrării cade pe evidențierea asemănarilor și diferențelor în organizarea funcției publice în statele europene pornind de la constituționalitatea și legalitatea funcției publice, tipologia, accesul, conceperea și realizarea planului de carieră al funcționarului public, precum și mobilitatea bazată pe principii juridice.

În al treilea rând, actualitatea temei de cercetare rezidă în aprofundarea problematicii formării și perfecționării funcționarului public printr-o strategie cuprinzătoare, fundamentată pe o filozofie a formării acreditată în țările cu o democrație autentică. Așa cum este și firesc, în fiecare țară există o combinație unică de criterii diferite care valorifică tradiția și istoria națională.

Prezenta lucrare se dorește a fi o reflecție a modului în care sunt percepute principiile administrative legale și standardele serviciului public la nivelul statelor europene. În același timp, teza de doctorat intenționează o demonstrație a felului în care aceste principii și standarde formează o imagine

comună, care duce la crearea spațiului administrativ european, mai ales datorită deciziilor Curții Europene de Justiție. Reglementările administrației publice derivă din prevederi constituționale, cu puternice rădăcini în valorile culturale, sociale și politice specifice democrației. Serviciul public este un element principal al administrației publice, în așa măsură încât cele două sunt deseori considerate sinonime.

Aceste aspecte conduc la trei concluzii principale: în primul rând, valorile serviciului public sunt fundamentate legal; în al doilea rând, reglementarea serviciului public înseamnă mai mult decât reglementarea relațiilor dintre stat-autoritate publică și angajații săi, făcută de către primar - în sens larg înseamnă reglementarea uneia dintre puterile de stat. În al treilea rând, principiile administrative legale influențează deciziile managerilor publici și modelează comportamentul funcționarilor publici. De asemenea, aceste principii constituie puncte de referință pentru stabilirea standardelor în administrațiile și serviciile publice din statele europene și în instituțiile din acest spațiu.

Pentru România și Republica Moldova, aflate în plin proces de reformă a administrației publice, întreaga problemă abordată în teza de doctorat este extrem de utilă în fundamentarea și orientarea strategiilor generale și sectoriale menite să conducă la o administrație eficientă compatibilă cu cele din statele europene cu o vastă cultură administrativă.

Concluzia de bază a demersului științific de analiză a funcției publice în statele europene este aceea a intensificării, unificării și diversității funcțiilor publice, astfel încât să contureze mai clar necesitatea unui „spațiu administrativ european“.

### **Suportul metodologic și teoretico-științific.**

Elaborarea tezei a fost determinată de aplicarea unor **metode** analitice de cercetare:

- **metoda analizei** istorice, folosită pentru cercetarea originii și evoluției reglementării juridice a funcției publice și a funcționarilor publici;

- **metoda analizei logice** (analiza deductivă, inductivă, de generalizare, de specificare etc.) utilizată constant pe tot parcursul lucrării și, în special, la efectuarea sintezei opiniilor diferiților autori privind conceptele de funcție publică, funcționar public, serviciu public, legislația aplicabilă;

- **metoda analizei comparative**, folosite cu incidență maximă în vederea fundamentării constituționale personalului din administrația publică, înzestrat cu prerogative de putere publică;

- **metoda analizei sistemice**, indispensabilă pentru cercetarea normelor juridice naționale și comunitare de ordin instituțional, material și procedural;

- **metode prospective**, folosite pentru descrierea tendințelor de „privatizare” a funcției publice, în detrimentul diminuării reglementării statutare a funcționarilor publici, sub auspiciile integrării europene.

Este oportun să menționăm că unele aspecte științifico-practice privind organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale le putem găsi în lucrările unor renumiți autori din țările membre ale Uniunii Europene, Statele Unite, Republica Moldova și România, care au studiat fenomenul administrativ îndeaproape. Astfel, J. Ziller în lucrarea *Administrations comparees: les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Jurgen Schwarze în *Europaisches Verwaltungsrecht (European Administrative Law)* și *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, au descris

caracteristicile și sorgintea dreptului administrativ european, implicațiile dreptului comunitar și ale deciziilor Curții Europene de Justiție sau ale Tribunalului Funcției Publice, principiile de organizare a administrației publice în contextul creării Spațiului administrativ european. Alexandru Negoită, Antonie Iorgovan în lucrările lor *Drept administrativ* și *Tratat de drept administrativ*, Cezar Manda și Corneliu Manda în *Dreptul colectivităților locale*, Mircea Preda în lucrarea *Tratat de drept administrativ*, Eugen Popa în lucrările *Autonomia locală în România* și *Mari instituții ale dreptului administrativ*, Verginia Vedinaș în lucrările *Statutul funcționarilor publici* și *Drept administrativ*, Constanța Călinoiu în *Teoria funcției publice comunitare*, Valentin Prisăcaru în *Funcționarii publici*, Ion Deleanu în *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și dreptul comparat*, Dana Apostol Tofan în *Instituții administrative europene*, Rodica Narcisa Petrescu în *Drept administrativ*, Ion Popescu Slăniceanu: *Teoria funcției publice* și alți autori români au contribuit substanțial în știința administrației publice în ceea ce privește organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, reglementarea funcției publice în contextul reformei administrative sub auspiciile implementării principiilor de bună guvernare fundamentate de *acquisul comunitar*.

Printre autorii din Republica Moldova îi putem aminti pe următorii: Victor Popa, Maria Orlov, Ion Creangă, Sergiu Cobăneanu, Victor Guțuleac, Ion Guceac, Larisa Bantuș, Anatolie Bantuș, Gheorghe Costachi, Ilie Mămăligă, Alexei Potîngă. Ei au investigat diferite instituții ale dreptului administrativ și au abordat unele aspecte ale constituționalității și legalității funcției publice în cadrul aparatului administrației publice locale. Toate acestea determină actualitatea temei, cu atât mai mult ca prezenta lucrare reprezintă una dintre primele încercări de a pune în

discuție analiza comparativă a funcției publice în statele membre sau candidate la aderare în Uniunea Europeană.

Problematica statutului juridic a funcției publice a devenit un domeniu prioritar de preocupări științifice și practice ale cercetătorilor în domeniu. În România și Republica Moldova cercetătorii de domeniu doar se apropie de conceptualizarea naturii juridice a funcției publice și sfera de aplicare a legislației naționale sau comunitare pentru sistemul administrației publice. Literatura de specialitate abordează doar unele probleme ale managementului resurselor umane pentru organizațiile publice, cum ar fi: selectarea, motivarea și instruirea resurselor umane. Complexitatea problematicei situației legale a funcționarilor din autoritățile administrației publice necesită o abordare complexă, din momentul în care autorităților administrației publice li se pun în față exigențe înalte, iar obiectivul care trebuie atins este conceptualizarea și crearea unei funcții publice eficiente, receptive, flexibile la schimbări și inovații și orientată spre performanță. Tocmai acest considerent a determinat tema investigată și, prin urmare, și a problematicei funcției publice ca abordare complexă, în condițiile transformărilor ce se produc în administrația publică, prin prisma caracterului multilateral al acestui domeniu.

Ca bază normativ-legislativă, metodologică și empirică a lucrării a fost analizat un volum substanțial de material normativ-juridic: Constituția României și Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană Exercițiul autonom al puterii locale, Legea privind administrația publică locală din România și Republica Moldova, Legea privind Statutul funcționarului public din România și Legea serviciului public din Republica Moldova etc.

În urma aderării României la Uniunea Europeană, un loc aparte revine Tratatului de instituire a unei Constituții

pentru Europa prin modelarea unei noi administrații publice, ca urmare a unui proces integraționist al statelor europene.

Analiza literaturii de specialitate din România și Republica Moldova privind aspectele luate în dezbateră în prezenta lucrare, insuficiența tratării sau unilateralitatea abordării ne determină să insistăm asupra actualității, necesității și importanței prezentului demers științific.

**Scopul și obiectivele tezei.** Scopul principal al prezentei teze de doctorat constă în studierea complexă comparativă a conceptelor doctrinare care fundamentează juridic funcțiile publice, a legislației statelor europene privind principiile comune aplicabile administrației publice, a tipologiei funcției publice în contextul legislației naționale și a celei comunitare, a evidențierii diferențelor și similarităților care caracterizează sistemele de „carieră” și de „post” pentru funcționarii publici, a perspectivelor de „privatizare” a funcției publice și uniformizarea legislației aplicabile pentru toți angajații din sectorul public.

Atingerea acestui scop a determinat trasarea și realizarea următoarelor **obiective**:

1) definirea comparativă a conceptelor cu care operează dreptul aplicabil administrațiilor publice europene în activitatea de reglementare a serviciilor și funcțiilor publice;

2) cercetarea fenomenului și imperativului de efectuare a controlului asupra activității autorităților administrației publice locale din partea autorităților de nivelul superior;

3) fundamentarea teoretică a naturii juridice a funcției publice;

4) relevarea esenței și specificului dimensiunii europene a funcției publice în România, Republica Moldova și alte state la etapa actuală de dezvoltare a dreptului administrativ;

5) relevarea experiențelor pozitive ale altor state europene cu privire la gestiunea funcției publice din serviciile aparținând administrației publice centrale și locale;

6) amendarea regimului juridic existent al funcției publice prin dimensionarea lui la standardele funcției publice europene;

7) efectuarea unui studiu comparat în baza legislației mai multor țări, privind aspectele problemele desfășurării controlului autorităților de nivel superior asupra activității administrației publice locale;

8) propunerea de recomandări științifico-practice pentru punerea în valoare a competențelor și responsabilizarea funcționarilor din sectorul public și dezvoltarea acțiunilor de formare pentru a crește competențele profesionale ale funcționarilor publici, cât și pentru a facilita mobilitatea funcției publice și a o adapta la necesitățile curente, în România și Republica Moldova, în acord cu principiile și standardele fundamentate în cadrul „spațiului administrativ european”.

**Noutatea științifică a lucrării.** Analiza cadrului legal de reglementare a funcțiilor publice, în Spațiul administrativ european, reprezintă o temă care își justifică interesul dintr-o dublă perspectivă. Mai întâi, din punct de vedere istoric, având în vedere dat fiind faptul că funcția publică și funcționarul public constituie instituții juridice care în țările europene au apărut încă de la jumătatea secolului al XIX-lea și în legătură cu care s-au constatat o evoluție sinuoasă determinată, în principal, de succesiunea regimurilor politice. În al doilea rând, tema este de acută actualitate în doctrina contemporană juridică, soluțiile de conceptualizare care au fost exprimate răsfrângându-se asupra practicii administrației publice și a celei judecătorești.