PRINCIIPILE FUNCȚIONĂRII SISTEMULUI SERVICIULUI PUBLIC ȘI A FUNCȚIEI PUBLICE ÎN INSTITUȚIILE UNIUNII EUROPENE

OPERATIONAL PRINCIPLES OF THE PUBLIC SERVICE SYSTEM AND THE PUBLIC FUNCTION IN THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION

Nicolai AFANAS,
MA științe politice,
consultant principal, Biroul politici de reintegrare,
Cancelaria de Stat

SUMMARY

The purpose of this article is to study the impact of European legislation on the civil service system, as well as to show how the community civil service has changed in recent decades. Members of the European civil service are subject to a number of rights and obligations which govern their actions and behavior in the exercise of their professional activity. These rules are set out in the Staff Regulations and the Code of Good Administrative Behaviour, annexed to the Commission's Rules of Procedure. They cover any conflicts of interest, gifts and honorary distinctions, outside activities carried out during the exercise of their functions, as well as the professional activity carried out after the termination of their functions.

Keywords: *European public service, public function, the status of the community office, institutional reform, sovereignty, Europeanization, administrative culture.*

Serviciul public al Uniunii Europene este un termen general folosit pentru a descrie funcționarii instituțiilor UE (inclusiv din Comisia Europeană, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European). Potrivit „Statutului funcționarilor UE", funcționarul UE este orice persoană care a fost numită într-un post stabilit din personalul uneia dintre instituțiile UE printr-un act emis de autoritatea de numire a instituției respective. Oficialii UE trebuie să urmeze principiile eticii și etosului profesional în acțiunile lor. Aceștia ar trebui să își îndeplinească sarcinile în mod obiectiv, imparțial și în conformitate cu datoria lor de loialitate față de UE. [5]

Principiile serviciului public al UE includ, de asemenea, angajamentul față de Uniune și cetățenii UE, integritate, obiectivitate, respect pentru ceilalți și transparență. Tratatul privind Funcționarea UE (TFUE) prevede că instituțiile, organele și unitățile organizatorice (oficii și agenții) ale UE, în îndeplinirea sarcinilor lor, beneficiază de sprijinul unei administrații europene deschise, eficiente și independente.

Funcționarii instituțiilor UE lucrează pe baza „statutului funcționarilor" deja menționat, care este în concordanță cu prevederile dreptului primar care reglementează, printre altele, regulile de funcționare ale instituțiilor individuale ale UE. Acesta

definește în detaliu drepturile și îndatoririle funcționarilor și, de asemenea, precizează criteriile de promovare și carieră, remunerație, securitate socială, concediere și pensii. Toate aspectele suplimentare legate de activitățile personalului unei anumite instituții pot fi reglementate, de exemplu, în regulamente interne care nu au forță universală obligatorie. [3]

Printre oficialii UE, există categorii de administratori (AD) și asistenți (AST). Administratorii au sarcina de a dezvolta direcții de politică, de a monitoriza punerea în aplicare a legislației UE și de a pregăti analize, având și o funcție de consiliere. Categoria AD include, de exemplu, directori generali, directori de departamente, traducători, avocați și economiști. Munca asistenților are caracter auxiliar, categoria AST include, printre alții, manageri administrativi, personal de birou și tehnic. Fluxul de personal între categorii este posibil. Oficiul European de Selecție a Personalului (EPSO) înființat în 2003 este responsabil pentru recrutarea angajaților. Procedura de selecție a candidaților este de obicei aceeași în toate instituțiile.

Colaboratorii sunt angajați pe perioadă determinată și nedeterminată, statutul personalului definește diferite forme de angajare a angajaților de către instituțiile UE. Statutul unora dintre ei este diferit de cel al unui funcționar. Se pot distinge printre alții angajații contractuali, personalul temporar, stagiarii și experții. Pe site-urile oficiale ale instituțiilor UE se găsesc informații că acestea angajează peste 40.000 de oameni din toate statele membre. O trăsătură caracteristică a personalului UE este multiculturalismul acestora. [9]

Majoritatea angajaților provin din Belgia, Franța și Italia. Modelul de funcționare în instituțiile UE este asemănător cu modelul de carieră al funcției publice din statele naționale, dar se schimbă, mai ales remarcabil după anul 2000, când a început reforma sistemului de funcționare publică, inițiată de comisarul pentru administrație, vicepreședintele de atunci a Comisiei Europeane, Neil Kinnock. În anii 1950, soluțiile adoptate în Comunitățile Europene se bazau pe modelul administrativ al statelor fondatoare: Franța. Germania, Italia și țările Benelux. Acest model a fost caracterizat de atașamentul față de procedurile administrative și ierarhie și lipsa de flexibilitate în a face față noilor provocări.

Cauzele imediate ale reformelor ulterioare au fost scandalurile din Comisia Europeană care au dus la demisia mai multor funcționari comunitari, dar și pregătirile pentru aderarea la UE a zece noi țări în 2004. Reformele au vizat schimbarea comportamentului și atitudinilor oficialilor europeni. A fost implementat un nou sistem de monitorizare a conformității cu „Standardele etice", bazat pe Oficiul European Antifraudă (OLAF), Ombudsmanul European și Grupul consultativ pentru standarde etice. A fost introdus Codul european de bună conduită administrativă și a fost îmbunătățit și managementul financiar. Funcția publică specifică a UE este greu de evaluat cu măsura sistemelor de funcționare publică a statelor naționale, este și greu de comparat cu alte structuri internaționale. În țările europene, în conformitate cu tradițiile istorice predominante, au fost adoptate diferite definiții ale conceptului de „serviciu civil". În Polonia, se poate găsi o opinie că serviciul public poate avea loc doar în stat și, prin urmare, în raport cu funcționarii unei organizații internaționale, precum UE, termenul „serviciu public în instituțiile UE" ar fi mai potrivit. [7]

Diversitatea este una dintre trăsăturile cheie ale sistemelor de administrație publică din Europa. În ciuda transplanturilor omniprezente în spațiul administrativ european, există încă o eterogenitate considerabilă în ceea ce privește modelul de ocupare publică. Configurația sistemului de funcționare publică și regulile care guvernează angajarea publică sunt văzute ca părți importante ale suveranității statului. Din moment ce „la vie même du pays dépend de la fonction publique" (Charles de Gaulle) adică „însăși viața țării depinde de serviciul public", este clar că autoritățile naționale vor apăra acest domeniu important. [1]

Cu toate acestea, deși această sferă se confruntă cu consecințele integrării europene, statele naționale nu mai sunt văzute ca singurul mijloc eficient de organizare a vieții sociale și politice. Atât dreptul Uniunii Europene, cât și Convenția Europeană a Drepturilor Omului au o influență transformatoare asupra funcției publice naționale, a statutului funcționarilor publici, a drepturilor și libertăților acestora și a răspunderii lor. Aceste fenomene au fost unul dintre motivele principale de lansare la Institutul German de Cercetare pentru Administrație Publică (FÖV) a unui proiect de cercetare care explorează în mod cuprinzător aceste transformări din perspectivă europeană. Principala sa aspirație este de a investiga în ce măsură există norme europene și standarde juridice naționale convergente pentru serviciul public. Nu există nicio îndoială că un astfel de studiu comparativ trebuie să se bazeze pe definiții compendiile și clare. Lipsa acestui cadru analitic duce la anumite neajunsuri în studiul comparativ al dreptului european al muncii publice. De aceea, este esențial să se stabilească un sens al termenilor „serviciu public" și „funcționar public". Aceasta, ținând cont de argumentele care decurg atât din dreptul internațional, cât și din dreptul constituțional, explorează sfera și denotarea „funcționar public" și „funcționar public". [6]

Dreptul internațional poate fi foarte util în definirea unor concepte de bază precum serviciul public, serviciul public, funcționar public și funcționar public, având în vedere că unele tratate internaționale importante se referă la acestea. Mai mult, tribunalele internaționale – în primul rând CEDO și CJUE – și-au elaborat propria interpretare a acestor termeni.

Înainte de a trece la prevederile specifice ale dreptului internațional, trebuie atrasă atenția asupra problemei traducerilor. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 în art. 21.2 prevede că fiecare persoană are „dreptul de acces egal la serviciul public în țara sa". Termenul larg englezesc „serviciu public" a fost tradus oficial în franceză „fonction publique" (și spaniolă „función pública"), care au un sens specific în ambele limbi și se referă în mod tradițional la grupul de funcționari guvernamentali, care se bucură de un loc de muncă stabil. raport guvernat de drept public. Aceleași traduceri imprecise au fost folosite și în versiunile oficiale ale art. 25(c) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 1966 (a se vedea versiunile în engleză, franceză, spaniolă). În ciuda acestei inconsecvențe, interpretarea oficială a acestor prevederi este largă. Ambele tratate au ca scop asigurarea accesului universal la toate funcțiile publice, fără interferențe sau presiuni politice. Aceste prevederi se aplică, prin urmare, exercitării tuturor atribuțiilor statului, inclusiv ramurilor legislative, executive și judiciare. [2]

În mod similar, terminologia folosită de Organizația Internațională a Muncii este largă. Convenția din 1978 privind relațiile de muncă (funcția publică) se referă la ter-

menul „angajat public", care include „toate persoanele angajate de autoritățile publice" (Art. 1 și 2). Convenția permite ca legislația națională să excludă anumite categorii, și anume angajații de nivel înalt, funcționarii ale căror atribuții sunt de natură foarte confidențială sau membrii forțelor armate și ai poliției.

Deși CEDO nu prevede dreptul de acces la serviciul public, această noțiune a fost, în unele cazuri analizată de Curtea de la Strasbourg. Acesta din urmă susține că un funcționar public este un depozitar al autorității publice responsabilă de protejarea intereselor generale ale statului sau ale altor autorități publice (de exemplu, forțele armate și poliția). Prin urmare, statul are un interes legitim de a cere acestor funcționari o legătură specială de încredere și loialitate. CEDO susține că funcționarii publici participă la exercitarea puterii publice și că există o legătură specială de încredere și loialitate între funcționarul public și stat, în calitate de angajator. De asemenea, subliniază faptul că, deși sistemul judiciar nu face parte din serviciul public obișnuit, ea ar trebui considerată o parte a serviciului public tipic. Prin urmare, CEDO distinge între serviciul public (obișnuit) și serviciul public (tipic). Aceasta din urmă pare a fi o categorie mai largă, care include titularii de funcții judiciare. [4]

Mai pot fi menționate și alte documente ale Consiliului Europei. Acestea reglementează statutul și codurile de conduită ale „funcționarilor publici". În general, această categorie include toate persoanele angajate de o autoritate publică. Legea UE garantează libertatea de circulație a lucrătorilor, dar limitează sfera acestui drept prin excluderea „angajării în serviciul public" (art. 45.4 TFUE). Este de remarcat faptul că termenul englezesc „public service" a fost folosit în sensul larg al administrației publice, ceea ce este evident în lumina diferitelor traduceri oficiale (franceză „administration publique", spaniolă „administración pública" sau germană „öffentliche Verwaltung"). Angajarea în serviciul public este, așadar, legată de exercitarea competențelor conferite de dreptul public și de îndatoririle menite să protejeze interesul general al statului. Cu toate acestea, conform jurisprudenței CJUE, această excepție de la libera circulație a lucrătorilor ar trebui interpretată foarte strict. [8]

CJUE a interpretat, de asemenea, termenul de serviciu public în contextul normelor de nediscriminare. Acesta a indicat că modelele de angajare – în primul rând condiții de imparțialitate, eficiență și independență a administrației – pot implica o anumită permanență și stabilitate a angajării. Acele considerații ale funcției publice, care nu au corespondent în dreptul muncii standard, explică și justifică unele limitări ale drepturilor funcționarilor publici. În plus, statele membre beneficiază de o anumită putere de apreciere în ceea ce privește organizarea propriilor autorități publice și pot face diferența între anumite categorii de funcționari publici (de exemplu, funcționari publici de carieră și funcționari angajați cu contracte pe durată determinată). Analiza dreptului constituțional al unor țări europene selectate conduce la concluzia că sistemele de funcționare publică sunt legitimate de tradițiile politice și de stat. De aceea, cadrul constituțional va varia de la țară la țară, iar științele politice au elaborat modele administrative diferite în Europa. Această scurtă analiză ia în considerare norme constituționale selectate prezente în toate aceste modele teoretice. [5]

Observația generală este că, la nivel național, în majoritatea țărilor europene, există o dublă reglementare. Pe de o parte, normele constituționale garantează un drept indi-

vidual de acces (egal) la serviciul public (civil) (de exemplu, art. 33.2 din Constituția Germaniei, art. 6 din Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului din 1789). , art. 23.2 din Constituția spaniolă sau art. 47.2 din Constituția portugheză). Acest drept are adesea un domeniu personal foarte larg și se referă la eligibilitatea pentru orice funcție publică, inclusiv puteri executive, legislative și judiciare.

Pe de altă parte, majoritatea constituțiilor europene determină anumite trăsături și organizarea sistemului național de funcționare publică care reflectă principiile tradiționale. Aceste principii au început să fie dezvoltate și conceptualizate sub influența liberalismului politic în secolul al XIX-lea și sunt caracterizate de un corp profesionist de servitori, independent de circumstanțele politice în schimbare. Scopul de bază de a asigura obiectivitatea, neutralitatea și raționalitatea implică cerințe suplimentare, cum ar fi un grad ridicat de specializare, precum și standarde de fond și etice înalte. Adesea implică incompatibilitatea cu alte posturi și funcții publice (de exemplu, art. 296 din Constituția portugheză, art. 103 din Constituția greacă și art. 153 din Constituția poloneză). De asemenea, în Regatul Unit, în ciuda unui cadru constituțional diferit de cel din Europa continentală, valorile esențiale ale serviciului public, cum ar fi integritatea, onestitatea, obiectivitatea și imparțialitatea au fost stabilite în Constitutional Reform and Governance Act 2010. [9]

Constituțiile europene moderne reglementează acest aspect instituțional al funcției publice în moduri diferite, datorită tradițiilor administrative diverse, culturilor juridice și contextului istoric. O trăsătură comună a constituționalismului european este de a face trimitere la legea comună pentru o reglementare statutară detaliată (de exemplu, art. 97 din Constituția Italiei, art. 103.3 din Constituția Spaniolă, art. 34 din Constituția Franceză și art. 17.5 din Constituția maghiară). Constituție). În consecință, legiuitorul național poate adopta diferite modele organizatorice. De aceea, așa cum arată raportul Comisiei Europene, în unele țări, o mare parte a angajării publice se bazează pe funcționarii publici, în special la nivelul guvernului central (de exemplu, Grecia, Franța, Spania, Luxemburg), în timp ce alte legi naționale au făcut o schimbare substanțială către angajarea contractuală (de exemplu, Danemarca și Suedia).

Concluzii

Membrii personalului UE trebuie să fie independenți, imparțiali, obiectivi și loiali. Orice interes personal sau interes într-o companie sau organizație de natură să compromită îndeplinirea acestor obligații trebuie declarat imediat. Activitățile din afara, plătite sau neplătite, acoperite de aceste reguli trebuie să fie aprobate în prealabil. Membrii personalului trebuie, de asemenea, să informeze instituția pentru care lucrează dacă: soțul acestora exercită o activitate profesională, indicând unde; un interes personal de natură să le compromită independența sau orice alt conflict de interese apare în îndeplinirea atribuțiilor lor.

Membrii personalului UE nu pot accepta cadouri sau favoruri de la terți fără a obține o autorizație prealabilă, cu excepția cazului în care valoarea cadoului este mai mică de 50 de euro și cu condiția ca acestea să nu fie acumulate. Orice membru al personalului UE care dorește să-și părăsească instituția și să înceapă un nou loc de muncă în termen de doi ani trebuie să informeze Comisia pentru a obține o autorizație prealabilă. În cazul în care această activitate este legată de activitatea desfășurată în ultimii trei ani de serviciu

și riscă să fie incompatibilă cu interesele legitime ale Comisiei, aceasta din urmă o poate interzice sau aproba în condițiile pe care le consideră necesar să le impună. În principiu, înalților funcționari publici, în termen de 12 luni de la încetarea funcției, este interzis să se angajeze în activități de lobby sau de advocacy față de fosta lor instituție pe probleme care intră în competența lor în ultimii trei ani de serviciu.

BIBLIOGRAFIE

1. Bercu A-M., Career of european civil servants a theoretical approach// Journal of Public Administration, Finance and Law 4/2013, pp. 229- 237
2. Boghian V., Reglementări privind funcția publică și funcționarul public în uniunea europeană// Administrarea publică nr. 2, 2020, pp. 124-131
3. European Union Civil Service// http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/European_Union_Civil_Service (vizualizat la 7 aprilie 2023)
4. Demmke C., Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service// EIPASCOPE 2010/2, pp. 5-11
5. Krzywoń A., The notion of civil service in Europe: establishing an analytical framework for comparative study// https://realaw.blog/2021/11/05/the-notion-of-civil-service-in-europe-establishing-an-analytical-framework-for-comparative-study-by-adam-krzywon/ (vizualizat la 19 aprilie 2023)
6. Public service principles for the EU civil service// https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/11650 (vizualizat la 5 aprilie 2023)
7. Règles applicables aux fonctionnaires de l'UE// https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/staff-and-ethics_fr (vizualizat la 3 aprilie 2023)
8. Spyros A., Case Law of the European Civil Service Tribunal: Re-starting or Continuation?//http://www.pappaslaw.eu/pdf/2010_11_15_CST-EN.pdf (vizualizat la 13 aprilie 2023)
9. The civil service system at european level// https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf (vizualizat la 11 aprilie 2023)