FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARII PUBLICI – ASPECTE DE DREPT COMPARAT

PUBLIC FUNCTION AND PUBLIC OFFICERS - ASPECTS OF COMPARATIVE LAW

Vasile BOGHIAN,
doctorand USM

SUMMARY

By analyzing the main body of regulations on public service and on the status of civil servants from different member states of the EU, we can identify several similarities, as well as significant differences. Comparisons among the different ways the states choose to regulate civil service makes us raise the question if there is an ideal model for such regulation of the civil service,model that could be applied in as many European administrative systems as possible, especially those systems that are reforming their civil service.

In this article, I try to identify several relevant similarities and differences that characterize the administrative systems of some European states. Other provisions regarding the public service are analyzed, especially those regulations that refer to the civil servants career (structure, access conditions, selection and promotion), their rights and obligations, classifications inside the public service and civil servants' accountability.

Keywords: civil service, civil servants status, comparative law, public administration, civil servants career

1. Considerații introductive – clarificări conceptuale privind noțiunea de funcție publică

Cu toate că definirea noțiunii de funcție publică este aparent ușoară oprindu-ne asupra noțiunilor utilizate în diferite sisteme de drept, se poate observa că este dificil de identificat expresii prin care să traducem cu exactitate această noțiune. Spre exemplu, noțiunea de fonction publique (funcția publică) în Franța și prin cea de offentlicher Dienst (serviciu public, în traducere literară) în Germania. Cu toate că aceste expresii nu corespund perfect de la o țară la alta, în aceste două țări, termenii amintiți sunt utilizați pentru a ne referi la funcționarii publici, devenind sinonime cu administrația în limbajul curent (9, p. 349).Funcția publică este aproape sinonimă cu personalul administrativ, în Belgia, Grecia, Spania, Franța, Olanda, Irlanda și Portugalia. În alte state, cum sunt Germania și Luxemburg, există o delimitare între funcționarii cu statut de drept public, pe de-o parte, și angajații și lucrătorii din administrație, ce se supun regulilor dreptului muncii, pe de altă parte. (2, p. 156).

La fel de clară este și situația din Italia, în special în ultimele două decenii, astfel că doar un procent mic din administrația de stat poate fi încadrat în categoria funcționarilor publici, în sensul restrâns al noțiunii. În Italia, în 1993, a fost adoptată o reglementare privind privatizarea funcției publice, reglementare al cărei scop a fost

acela de a reglementa raporturile de muncă ale funcționarului public, în concordanță cu respectarea regimului autonomiei locale a regiunilor și provinciilor, dar și cu principiile dreptului comunitar. Astfel, reglementarea își propunea raționalizarea costului activității publice și introducerea disciplinei activității publice în sectorul activităților cu caracter privat.

Analizând principalele reglementări referitoare la funcția publică și funcționarii publici din diferite state ale Europei, observăm că putem identifica o serie de asemănări, dar și deosebiri semnificative. Realizarea unor comparații între modalitățile în care statele înțeleg să instituie norme aplicabile funcției și funcționarilor publici, ne obligă să ne întrebăm dacă există un model ideal de a reglementa funcția publică, model care să fie aplicat în cât mai multe sisteme administrative europene, în special în acele sisteme care își propun să realizeze reforme în domeniul funcției și funcționarilor publici.

2. Modelul statutului bazat pe dreptul public vs. modelul contractual

Profesorul Antonie Iorgovan remarca faptul că, și în prezent, în țările Uniunii Europene se menține o mai veche dispută între concepția care pornește de la existența statutului legal al funcției publice, concepție care stă la baza unui regim unilateral de drept public, și concepția statutului contractual, care generează un regim juridic de drept privat (6, p. 580).

Natura contractuală a funcției publice a fost pusă în discuție în mai multe țări, dar mai ales în Franța. Astfel, prin jurisprudența sa, Consiliul de Stat a stabilit modul de determinare a caracterului administrativ al contractelor de angajare a personalului din administrație. Prin două decizii celebre din 1954 s-a statuat că au caracter administrativ și determină calitatea de agent public acele contracte prin care se conferă personalului angajat funcția de „a participa direct la executarea sau de a executa propriu-zis serviciul administrativ" sau, potrivit doctrinei, este vorba despre contracte care încredințează agenților respectivi „funcții corespunzând specialității serviciului public respectiv" (8 p. 84).

În Franța, deși tradițiile privitoare la funcția publică sunt anterioare Revoluției de la 1789, iar Camerele Parlamentului au examinat de-a lungul vremii diferite propuneri legislative, primul mare Statut al funcției publice a fost adoptat abia în anul 1946 (2, p. 163).

Germania se caracterizează printr-o situație aparte, fiind un stat federal, în care doar unul din patru funcționari publici este angajat la nivelul guvernului federal sau în agențiile federale. Privatizarea căilor ferate, a poștei și a telecomunicațiilor a redus și mai mult această proporție (4, p. 17). În Germania se face în mod tradițional distincția între funcționarii supuși unui statut de drept public unilateral și angajații și lucrătorii pe bază de contract. Distincția se bazează pe diferența dintre funcții: în principiu, doar funcționarii pot exercita prerogative de putere publică sau atribuții de satisfacere a interesului general, funcții care trebuie asumate de funcționari, odată ce activitatea pe care o realizează prezintă un caracter permanent (2, p. 163).

În Olanda există două categorii de agenți publici: funcționarii numiți printr-un act unilateral, dispunând de un statut public, și contractualii, care beneficiază de un contract de drept privat. În general, cel interesat este, înainte de a deveni funcționar, agent contractual. Nu sunt considerați funcționari de stat, în sensul strict al noțiunii,

cadrele didactice, polițiștii, magistrații și militarii (4, p. 140).

Se poate afirma că un statut juridic particular funcționarilor, statut supus regulilor dreptului public cu caracter unilateral, conținând dispoziții legislative și regulamentare, se regăsește în oricare țară a Uniunii Europene, alcătuind un drept al funcției publice, distinct de dreptul muncii (2, p. 158).

Și în doctrina românească, referitor la raportul de serviciu (obiectul de reglementare al statutului funcționarului public), a fost discutată natura juridică a acestuia.

Astfel, specialiștii de dreptul muncii consideră că raportul de serviciu este tot o formă a raportului juridic de dreptul muncii și nu un raport de drept administrativ (3, pp. 7-14). Autorii de drept administrativ consideră că natura juridică a raportului de serviciu trebuie stabilită în funcție de specificul elementelor acestui raport juridic, respectiv: părțile, conținutul și obiectul său (7,p. 217). Astfel, în opinia majorității autorilor de drept administrativ, raportului de serviciu i se aplică regimul juridic de drept public, fiind un raport juridic de drept administrativ.

Alte prevederi din domeniul funcției și funcționarului public, vis-a-vis de care putem identifica asemănări și deosebiri, sunt acele reglementări care se referă la cariera funcționarului public (structură, condiții de acces la funcția publică, selectare, promovare), la drepturile și obligațiile funcționarilor publici, la categoriile de funcții publice și funcționari, precum și la răspunderea disciplinară a acestora.

3. Noțiunea de funcționar public. Clasificarea funcțiilor publice.

Dreptul german este singurul, în prezent, care adaugă un element important la definiția funcționarului public. Astfel, prin Statutul funcționarilor publici se precizează că această calitate nu poate fi acordată decât pentru exercitarea „prerogativelor de putere publică sau a prerogativelor care, pentru rațiuni ce țin de necesitatea asigurării bunei funcționări a Statului sau a vieții publice, nu pot fi încredințate exclusiv unor persoane de drept privat (9, p. 362).

În perimetrul european, analizând modelele care au stat la baza organizării administrației comunitare, au fost identificate două modele existente principale, și anume: modelul francez și modelul german (1, pp. 114-115).

Modelul francez cunoaşte un nivel,în care funcționarilor cerându-li-se, pe lângă o înaltă pregătire în domeniul administrației publice, și o prezență politică remarcabilă. Modelul german cunoaşte două niveluri și anume, nivelul funcționarilor politici cu un înalt statut a căror stabilitate este redusă și funcționarii civili de carieră care au stabilitate în funcție, dar ocupă poziții mai puțin importante.

Spre exemplu, în dreptul francez, stagiarii nu sunt funcționari, în sensul că lor nu li se aplică un statut general al funcției publice, ci doar unele reguli speciale. Noțiunea de stagiar nu este însă specifică doar dreptului francez, în majoritatea țărilor Uniunii Europene fiind necesară pentru funcționari o perioadă de stagiu înainte de a fi efectiv numiți, perioadă care variază de la 6 luni în Belgia, până la maxim 5 ani în Germania (2, p. 164). În majoritatea țărilor europene, cu excepția Spaniei,Franței și Portugaliei, stagiarii sunt considerați funcționari, beneficiind de prevederile statutului, mai puțin în ceea ce privește garantarea funcției (9, p. 371).

În Germania există, sub aspect formal, atâtea tipuri de funcții publice câte Landuri sunt, cărora li se adaugă o funcție publică federală. Totuși, există o mare similitudine

între statutul funcției publice federale și dispozițiile legii-cadru cărora li se conformează statutele Landurilor. La rândul lor, funcționarii locali se integrează, sub aspect juridic, funcției publice din Landul căruia îi aparțin (2, p. 165).

În Franța, vom distinge între funcția publică propriu-zisă, ce se supune legii privind drepturile și obligațiile funcționarilor publici, pe de-o parte, și militarii și magistrații,pe de altă parte, supuși fiecare unor reglementări specifice. Statutul funcției publice în în Franța reprezintă o codificare de principii. Existența unui statut evită confuzia între agent și funcția pe care o exercită (9, p. 373).

În Franța și Spania, ansamblul funcției publice se divide nu doar în trei sau patru categorii orizontale ci, de asemenea, în mai multe sute de corpuri și tipuri de funcții. Statutele particulare conțin reguli specifice, completând Statutul general al funcției publice. Anumite statute particulare conțin și reguli derogatorii de la principiile generale ale statutului funcției publice. Astfel, orice funcționar public spaniol sau francez, se supune la două tipuri de reglementări suprapuse, și anume, celor din statutul special aplicabil corpului din care acesta face parte și cele din statutul general.Funcționarii din alte țări, de regulă, se supun dispozițiilor unui singur statut (2, p. 167).

4. Aspecte privind funcția și funcționarul public în România. Concluzii

Aspectele privind funcția și funcționarul public caracteristice altor sisteme de drept europene constituie adevărate modele pentru procesul de reformă și modernizare a funcției și funcționarului public din sistemul românesc. În sistemul românesc principale măsuri de reformă în ceea ce privește funcția publică și funcționarul public, dar nu numai, după 1989, s-au axat în principal pe crearea cadrului legal (adoptarea de acte având în vedere lipsa reglementărilor care să surprindă noile realități în acest domeniu, și completarea acestuia, acolo unde a fost cazul.

Măsurile de reformă în domeniul funcției și funcționarului public au vizat realizarea următoarelor obiective: elaborarea cadrului legal în domeniu, completarea cadrului legal în domeniu în privința aspectelor care necesitau revizuire, dezvoltarea resursei umane prin asigurarea stabilității și depolitizării funcției publice, crearea unui corp de funcționari publici profesioniști, crearea unui sistem de dezvoltare a carierei funcționarului public și a unui sistem de formare continuă și de specialitate, precum și salarizarea adecvată a funcționarilor publici, crearea unor mecanisme și instituții de control ale aplicării legislației în domeniu de către instituțiile și autoritățile publice;asigurarea transparenței decizionale în activitatea administrativă.

Până în prezent,după cum se reflectă aceasta din Rapoartele de țară elaborate de către Comisia Uniunii Europene, reforma administrației publice și implicit a reformei funcției publice nu a constat doar în schimbarea legislației, în crearea unor departamente europene sau suprimarea altora. Cea mai importantă parte din această reformă constă în schimbarea mentalităților, a viziunii funcționarilor publici în ceea ce privește rolul lor în societate.

Procesul de reformă a administrației publice s-a desfășurat în vederea creării unui corp de funcționari publici profesionist, sau mai precis în vederea atragerii tinerilor profesioniști bine pregătiți în administrația publică din România. În îndeplinirea acestui scop s-a luat măsura creării unei noi funcții publice specifice cu statut special, denumită manager public, care să beneficieze de un sistem de promovare specială și un nivel de salarizare motivant, a cărui componentă esențială o reprezintă înființarea și dezvoltarea

unui corp profesionist de funcționari publici, neutru și comparabil cu cel existent în țările Uniunii Europene.

Progresul reformei este lent, iar impactul său în termeni practici este adesea contestat. Schimbarea își va atinge scopul doar dacă angajamentele factorilor de decizie de a susține reforma vor fi de durată. România trebuie să aibă un sistem administrativ competitiv pentru a se ridica la nivelul celorlalte state membre ale Uniunii Europene, de aceea reforma administrației publice și implicit reforma funcției publice este mereu un obiectiv important al fiecărui Guvern, iar această reformă este limpede că trebuie să înceapă cu cei care fac administrație, respectiv cu funcționarii publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, I., „Administrația publică și integrarea europeană", 1997, Revista de drept public, nr. 1-2.
2. Apostol Tofan, D., Instituții administrative europene, București: CH Beck, 2006.
3. Beligrădeanu, Ș., „Considerații teoretice și practice în legătură cu Legea 188/1999 privind statutul funcționarilor publici", 2000, Revista Dreptul, nr. 2.
4. Bodiguel, J.L., Les function publiques dans l'Europe des Douze, Paris: L.G.D.J., 1994.
5. Vrabie, G. (coord.), Les regimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie, București: Editura „Monitorul Oficial", 2002.
6. Iorgovan, A., Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția a 4-a, București: All Beck, 2005.
7. Trăilescu, A., „Un alt punct de vedere asupra naturii juridice a raportului de serviciu", 2000, Juridica, nr. 6.
8. Vedinaș, V. „Câteva aspecte legate de privatizarea funcției publice", Analele Universității din București, seria Drept, București, 1998.
9. Ziller, J., Administrations comparees. Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Paris: Editions Montchtrestien, 1993.