

REZUMATUL ÎN LIMBA ROMÂNĂ AL TEZEI DE DOCTORAT

Termeni-cheie: funcție publică, funcționar public, funcționar al Uniunii Europene, răspundere administrativ-disciplinară, răspundere administrativ-patrimonială, răspundere penală, Uniunea Europeană

Teza de doctorat este rezultatul unei analize asupra problematicii *Regimului juridic al răspunderii funcționarului public în Uniunea Europeană*, pornind însă de la noțiunile, conceptele și tezele specifice acestei teme desprinse dintr-o documentare livrescă amplă desfășurată sub atenta îndrumare a conducătorului științific, prof. univ.dr. Ioan Alexandru. În cercetarea pe care am întreprins-o am utilizat atât metoda deductivă, urmare a analizei textelor de lege și a discursului doctrinar, cât și metoda comparativă, prin intermediul căreia am încercat să evidențiez specificul reglementării regimului juridic al funcției publice în diferite societăți sau sisteme de drept.

Lucrarea este structurată în două părți. Astfel, în prima parte, intitulată „Funcția publică – formă specifică de realizare a funcțiilor statului de drept”, cuprinzând două capitole, mi-am propus să dau răspuns unor întrebări pe care le-am considerat importante în materie, cum ar fi:

- ideea de separare a puterilor în stat a permis dintotdeauna fixarea conturului exact al puterii legislative, executive și judecătorești?
- noțiunile de „organ”, „funcție” și „putere publică” sunt identice?
- funcția publică în Europa este reglementată doar la nivel constituțional sau are și un cadru normativ propriu?

În partea a 2-a a tezei de doctorat, cuprinzând trei capitole, care se referă la analiza concretă a regimului juridic al funcționarilor publici europeni, am cercetat tipurile de răspundere aplicabile acestora, cu privire specială asupra răspunderii disciplinare. Concluziile și deosebirile față de sistemul românesc, precum și unele

sugestii de îmbunătățire a legislației țării noastre în considerarea statutului recent dobândit, de stat membru al Uniunii Europene, se regăsesc în ultimul capitol al lucrării.

În elaborarea tezei de doctorat am avut în vedere, ca principale obiective, cercetarea și analiza reglementării juridice a funcției publice europene în materia răspunderii funcționarului public european, delimitările conceptuale în plan european în materia funcției publice, reglementarea constituțională și legală a funcției publice în diferite state europene și, mai cu seamă, cercetarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, în vederea identificării aspectelor practice ale răspunderii funcționarului public european. În realizarea acestui scop, am completat cercetarea legislației și a doctrinei în materia funcției publice la nivelul Uniunii Europene cu cercetarea jurisprudenței instanțelor europene, demers facilitat, în mare măsură, de publicarea soluțiilor pronunțate în litigiile aflate pe rolul acestor instanțe în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, precum și pe site-ul Internet al Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Materialul de studiu a fost constituit din lucrările de specialitate în domeniu, atât cele românești, cât și cele din spațiul european, ca și legislația în materie, atât cea românească, cât și legislația Uniunii Europene, având în vedere faptul că literatura de specialitate cuprinde diferite abordări ale ariei de cercetare pe care mi-am propus să o aprofundez.

Amintesc aici câteva sumare referințe bibliografice¹, atât din bibliografia națională, cât și din bibliografia internațională: Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, ed. Universul Juridic, București, 2008; Ioan Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, ed. Lumina Lex, București, 2005; Ioan Alexandru, *Administrația publică-Teorii. Realități. Perspective*, ediția a IV-a, ed. Lumina Lex, București, 2007; Ioan Alexandru (coordonator), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*, ed. Lumina Lex, 2007; Ioan Alexandru, *Drept administrativ european*, ed. Lumina Lex, 2005; Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, ed. Lumina Lex, 2003; Ioan Alexandru, *Politică, administrație, justiție*, ed. All Beck, București, 2004; Ioan Alexandru, *Teoria administrației publice*, ed. Economică, București, 2001; Ivan V.

¹ Bibliografia utilizată în cercetarea efectuată este anexată la teza de doctorat și cuprinde 240 de titluri, atât din autori români, cât și străini, precum și un index de jurisprudență europeană, care se referă la 185 de cauze ale instanțelor Uniunii Europene.

Ivanhoff, *Deontologia funcției publice*, ed. University Press, Târgoviște, 2004; Marius Profiroiu, Anton Parlăgi, Eugen Crai, *Etica și corupția în administrația publică*, ed. Economică, București, 1999; Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarului public*, ed. Nemira, 1998; Verginia Vedinaș, Constanța Călinoiu, *Statutul funcționarului public european*, ediția a II-a, ed. Universul Juridic, București, 2007; M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României - comentată și adnotată*, R.A. Monitorul Oficial, 1992; Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. Lumina Lex, 2001; Pierre Mathijsen, *Compendiu de drept european*, ediția a 7-a, Editura Club Europa, 2002; Iulian Nedelcu, *Elemente de drept administrative și știința administrației*, ed. Universul Juridic, București, 2009; Jacques Ziller, *Administrations comparees, Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993 etc.

Pe lângă toate acestea, internetul a reprezentat un instrument de lucru extrem de util, prin accesarea informațiilor cuprinse pe site-urile instituțiilor europene. Precizez că rezultatele intermediare ale cercetării doctorale întreprinse pe parcursul elaborării tezei au fost prezentate și susținute prin participarea la mai multe manifestări științifice naționale și internaționale, precum și prin publicarea de studii în reviste științifice din străinătate, din dorința de aprofundare a noțiunilor abordate pe parcursul desfășurării cercetării. Totodată, un real folos, mai ales în elaborarea celei de-a doua părți a tezei, a prezentat cercetarea jurisprudenței instanțelor Uniunii Europene în materia funcției publice, concretizată, de altfel, și în publicarea, în calitate de coautor, a volumului „*Drepturile și libertățile fundamentale în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene – Principiul libertății și al nediscriminării*”, editura Hamangiu, București, 2010 (ISBN 978-606-522-310-3).

În ceea ce privește actualitatea tematicii cercetării, consider că aceasta este relevantă în raport cu realitățile contemporane, întrucât este un adevăr deja cunoscut că, pentru construirea și consolidarea democrației, este necesară nu numai o reformă politică și economică a societății, ci și o reformă administrativă la toate nivelurile și deci, implicit, o reformare și o modernizare a serviciului public. Democrația depinde de respectarea valorilor democratice, dar și de eficiența celor care ocupă funcții publice, indiferent de poziția lor în ierarhia administrativă. Noutatea tezei constă în contribuția adusă, prin realizarea acestui demers științific, în analiza jurisprudenței Curții Europene

de Justiție referitoare la răspunderea funcționarului public european, precum și în sugestiile de îmbunătățire a legislației românești.

Astfel, cercetarea pe care am întreprins-o este cu atât mai actuală cu cât la data de 1 decembrie 2009 a intrat în vigoare Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, ratificat de România prin Legea nr. 13/2008. Acesta pune la dispoziția Uniunii Europene instituții moderne și metode de lucru optimizate pentru a face față, în mod eficient, provocărilor contemporane. Într-o lume în evoluție rapidă, europenii așteaptă de la Uniunea Europeană abordarea și furnizarea de soluții pentru probleme precum globalizarea, schimbările climatice și demografice, securitatea și energia, iar Tratatul de la Lisabona consolidează democrația în Uniunea Europeană, precum și capacitatea acesteia de a promova, zi de zi, interesele cetățenilor săi.

În demersul meu științific am evidențiat principalele aspecte teoretice ale ideii de răspundere juridică și delimitarea acestui concept față de cel de responsabilitate, precum și ale diferitelor tipuri de răspundere aplicabile funcționarilor publici, prin dimensiunea europeană a funcției publice, mai cu seamă necesitatea existenței unui corp de funcționari publici care să fie compus din specialiști ale căror calități să fie selectate și testate riguros. Am remarcat astfel că în reglementarea funcției publice se prefigurează, pe lângă cerințele privind profesionalismul, eficiența, responsabilitatea, onestitatea, dinamismul, care sunt de o deosebită importanță, și necesitatea respectării stricte a reglementărilor constituționale și legale, dar și o aplecare reală către cerințele și nevoile fiecărui cetățean cu care cei desemnați să îndeplinească funcții publice intră în contact. Toate aceste principii stau la baza responsabilității sociale a funcționarului public și, din această perspectivă, democrația apare nu numai ca un principiu de organizare politică, dar și ca un principiu care guvernează relațiile interumane.

Specificul răspunderii juridice a funcționarilor publici este dat de circumstanțierea locului, timpului și modului de săvârșire a faptului ilicit, pe de o parte, dar și de calificarea subiectului căruia i se cere să aibă calitatea de funcționar public (subiect activ din punctul de vedere al săvârșirii faptei și subiect pasiv din punctul de vedere al răspunderii juridice).

Așa cum afirmă și profesorul Nicolae Popa, se poate pune întrebarea „ce legitimează sancțiunea, precum și dreptul unor oameni de a-i pedepsi pe alții?”

Răspunsul ar putea fi: nimic altceva decât interesele societății de a se apăra împotriva acelor care o vatămă”².

Teza de doctorat nu își propune realizarea unei analize aprofundate a istoricului funcției publice europene sau a tipologiei sale, teme care, așa cum reiese din referințele bibliografice anexate acesteia, au făcut deja obiectul multor lucrări de specialitate, atât în peisajul juridic românesc, cât mai ales în cel din străinătate, ci analizează „Regimul juridic al răspunderii funcționarului public în Uniunea Europeană”, astfel cum reiese din jurisprudența instanțelor Uniunii Europene. Tema ni s-a părut de actualitate, cu atât mai mult cu cât, ca urmare a statutului României de stat membru al Uniunii Europene, cetățenilor și funcționarilor români li s-au deschis noi perspective, între care, deloc de neglijat, este și aceea de a lucra în cadrul instituțiilor europene. Remarcăm, cu titlu de exemplu, că la concursurile organizate pe parcursul anului 2007 pentru posturi de execuție în instituțiile Uniunii Europene s-au înscris peste 30.000 de cetățeni români.

În aceste condiții, funcționarul public numit într-o funcție permanentă în cadrul instituțiilor europene, fără a-și pierde cetățenia statului membru din care provine, se supune normelor care guvernează regimul funcției publice europene și nu normelor care guvernează regimul funcției publice din statul membru de apartenență; regimul statutar creează un ansamblu de drepturi și obligații, legând funcționarul de Uniunea Europeană, dar și garantând, în același timp, independența acestuia față de statele membre de origine, pe de o parte, precum și asigurându-i o protecție juridică prin obligația generală a instituțiilor europene de asistență a funcționarilor lor în orice acțiune judiciară care vizează amenințări, jigniri sau calomnii a căror țintă este el sau familia sa, în virtutea calității și funcției deținute de acesta.

Din analiza dispozițiilor *Statutului funcționarilor și altor agenți ai Uniunii Europene*, reglementarea-cadru a funcției publice europene, se pot distinge următoarele tipuri de răspundere aplicabile funcționarilor europeni:

- o răspundere administrativ-patrimonială a funcționarului față de Uniunea Europeană, potrivit căreia funcționarul poate fi ținut să repare, în tot sau

² Nicolae Popa, Mihail-Constantin Eremia, Simona Cristea – „Teoria generală a dreptului”, editura All Beck, București, 2005, pag. 289.

în parte, prejudiciile cauzate Uniunii prin abateri personale grave pe care acesta le-a comis în timpul serviciului sau în legătură cu serviciul³;

- o răspundere penală⁴;
- o răspundere administrativ-disciplinară⁵.

Am remarcat faptul că primele două tipuri de răspundere aplicabile funcționarilor publici europeni sunt similare reglementării constituționale și legale a răspunderii administrativ-patrimoniale și, respectiv, a răspunderii penale a funcționarilor publici români.

În ceea ce privește răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarului public european, am achiesat la părerile exprimate în doctrină⁶ potrivit cărora, spre deosebire de reglementarea românească, textul european folosește sintagma „funcționarul poate fi ținut să repare” prejudiciul cauzat Uniunii Europene, ceea ce duce, inevitabil, la concluzia că acest tip de răspundere apare ca o facultate a instituției europene de a hotărî dacă se îndreaptă sau nu împotriva acestuia, pe cale de regres.

Am arătat că art. 52 din Constituția României, republicată, reglementează răspunderea administrativ-patrimonială a administrației pentru daunele produse, problemă care se pune numai în cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unor autorități publice. Rezultă astfel că cetățenii români au dreptul la recuperarea pagubelor cauzate prin actele administrative ale autorităților publice, respectiv prin tăcerea sau întârzierea acestora față de crearea lor. Doctrina a definit răspunderea administrativ-patrimonială ca reprezentând acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere privitoare la un drept sau la un interes legitim⁷. Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarului public intervine fie pe cale directă, fie pe cale indirectă, dacă este chemat în garanție de autoritatea publică pentru care își desfășoară activitatea.

³ Art. 22 din Statut.

⁴ Secțiunile 6 și 7 ale Anexei nr. IX la Statut.

⁵ Titlul VI din Statut și Anexa nr. IX la acesta.

⁶ Verginia Vedinaș, Constanța Călinoiu – „Statutul funcționarului public european”, editura Universul Juridic, ediția a 2-a, București, 2007, pag. 174.

⁷ A. Trăilescu – „Drept administrativ”, ed. a 3-a, editura C.H. Beck, București, 2008, pag. 361-370.

Răspunderea penală a funcționarilor publici români este angajată potrivit legii penale⁸, în temeiul art. 86 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă.

Am constatat că există, însă, trei deosebiri care, în opinia noastră, sunt esențiale:

1. reglementarea românească se referă în mod expres și la alte forme de răspundere aplicabile funcționarilor publici, respectiv răspunderea civilă sau răspunderea administrativ-contravențională;
2. reglementarea europeană este generală, cu valoare de principiu, fără a se prevedea expres, ce se înțelege prin „abatere personală gravă” sau condițiile concrete în care se angajează acest tip de răspundere;
3. în condițiile în care, momentan, nu se poate vorbi despre un Cod penal european sau despre un Cod de procedură penală europeană, și nici despre un Minister Public European, iar spațiul judiciar comun este în stadiu incipient (crearea Eurojust și reglementarea Mandatului de arestare european se referă la facilitarea cooperării între autoritățile naționale de urmărire penală în cazul *investigațiilor care implică mai multe state membre*), reglementarea răspunderii penale a funcționarului public european rămâne la nivel declarativ, deoarece nu există modalitatea concretă de sancționare penală europeană a acestuia.

În ceea ce privește răspunderea disciplinară, am remarcat, în primul rând că, spre deosebire de reglementarea românească, care prevede expres care sunt faptele considerate a fi abateri disciplinare, Statutul funcționarilor Uniunii Europene nu conține o prevedere similară, ci se referă, generic, la „orice abatere de la îndatoririle pe care

⁸ Infracțiunile de serviciu sunt reglementate prin art. 246 și urm. din Legea nr. 15/1968 – Codul penal al României, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 65 din 16 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare și, respectiv, prin art. 295 și urm. din Legea nr. 286/2009 privind Codul Penal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 24 iulie 2009.

funcționarul este obligat să le respecte în virtutea acestui statut, comisă în mod voluntar sau prin neglijență...”⁹. Am apreciat că reglementarea este susceptibilă de a crea posibilitatea exercitării unui abuz din partea administrației care beneficiază, astfel, de o putere discreționară de apreciere a faptelor care constituie abatere disciplinară, iar prevederea ar putea fi inclusă într-un viitor cod de conduită al funcționarului european, astfel cum se regăsește, de exemplu, în Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici¹⁰.

În vederea aplicării răspunderii juridice administrativ-disciplinare în cadrul instituțiilor publice, ca și în România, și la nivelul instituțiilor Uniunii Europene se constituie consilii de disciplină, care cercetează faptele sesizate ca abateri disciplinare și propune sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarilor publici care le-au săvârșit.

Legiuitorul european din 2004 a dorit să asigure consiliului de disciplină o structură mai stabilă și cu caracter de permanență, iar funcționarii care au calitatea de membru al comisiei de disciplină să beneficieze de o formare specifică¹¹. Astfel, președintele, membrii și supleanții sunt desemnați pentru o perioadă de trei ani, însă, dacă se consideră necesar, instituțiile europene îi pot desemna și pentru o perioadă mai scurtă de timp, de cel puțin un an. Însă, așa cum apreciază și profesorii Georges Vandersanden și Laure Lévi¹², sistemul prezintă doar o garanție relativă în ceea ce privește independența și imparțialitatea membrilor consiliului de disciplină, din moment ce nominalizarea președintelui depinde în exclusivitate de Autoritatea învestită cu putere de numire, iar aceasta îi poate numi pe membrii și pe supleanții pe care îi desemnează, și pentru perioade mai mici de trei ani. În acest sens, nu putem să nu observăm că aceeași remarcă este valabilă, *mutandis mutatis*, și pentru membrii Comisiei de disciplină a funcționarilor publici parlamentari din Camera Deputaților dintre care președintele este desemnat de Biroul permanent al acestei Camere, doi membri sunt desemnați de secretarul general, iar doi sunt desemnați de organizația sindicală reprezentativă a funcționarilor publici parlamentari din cadrul serviciilor

⁹ Art. 86 din Statut.

¹⁰ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 525 din 2 august 2007.

¹¹ Art. 8 din Decizia Comisiei din data de 28 februarie 2004.

¹² Georges Vandersanden și Laure Lévi – „La réforme administrative de la Commission – Quelques considérations générales”, *Cahiers de droit européen*, 2005, pag. 330.

Camerei Deputaților, sau, dacă aceasta nu există, de către reprezentanții funcționarilor publici parlamentari¹³.

O problemă pe care am considerat-o deosebit de interesantă este aceea a cazului în care funcționarul public european, subiect al unei proceduri disciplinare, face obiectul urmăririi penale pentru aceleași fapte. În această situație, Statutul dispune că nu se poate lua o decizie definitivă decât după pronunțarea hotărârii în cauza penală.

Jurisprudența instanțelor europene în materie pare a fi fără echivoc. Astfel, în cauza Pessoa și Costa împotriva Comisiei¹⁴, s-a afirmat că suspendarea procedurilor disciplinare pentru funcționarul împotriva căruia s-a început urmărirea penală pentru aceleași fapte durează până la pronunțarea unei hotărâri definitive în cauza penală; în același timp, existența unei urmăririi penale de către o instanță națională nu împiedică AIPN să deschidă, concomitent, o procedură disciplinară împotriva funcționarului, pentru aceleași fapte.

Am apreciat că, din exprimarea judecătorului european rezultă, fără dubiu, faptul că se face distincție între urmărirea penală efectuată de un stat membru asupra unui funcționar public european și urmărirea penală în plan european. În acest context, însă, așa cum am afirmat anterior, momentan, nu se poate vorbi despre un Cod penal european sau despre un Cod de procedură penală europeană, și nici despre un Minister Public European; astfel, luând în considerare și faptul că spațiul judiciar comun este în stadiu incipient (crearea Eurojust și reglementarea Mandatului de arestare european se referă la facilitarea cooperării între autoritățile naționale de urmărire penală în cazul *investigațiilor care implică mai multe state membre*), am constatat că reglementarea răspunderii penale a funcționarului public european rămâne la nivel declarativ, deoarece nu există modalitatea concretă de sancționare penală europeană a acestuia.

Este adevărat că Oficiul European de Luptă Antifraudă a fost creat de Comisia Europeană pentru a consolida mijloacele de prevenire a fraudei, în cadrul propriei instituții. Oficiul a primit responsabilitatea de a conduce investigațiile administrative antifraudă prin conferirea unui statut independent special, iar misiunea Oficiului

¹³ Hotărârea Biroului permanent al Camerei Deputaților nr. 9 din 14 mai 2007.

¹⁴ Cauza T-166/02, Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță (camera a treia) din data de 13 martie 2003, Jose Pedro Pessoa e Costa împotriva Comisiei Comunităților Europene, în culegerea de jurisprudență a Curții Europene de Justiție - cauze privind funcționarii publici pe anul 2003, pag. I-A-00089 și II-00471.

European de Luptă Antifraudă (OLAF) este de a proteja interesele financiare ale Uniunii Europene, de a lupta împotriva fraudei, a corupției și a oricărei alte nereguli, inclusiv abaterile în cadrul instituțiilor europene. Însă, pentru argumentele expuse mai sus, apreciem că o eventuală infracțiune de fraudă în sarcina unui funcționar european nu ar putea fi sancționată, la acest nivel, decât cu revocarea din funcție, urmând ca sancțiunea penală să fie pronunțată de o instanță a statului membru, pentru infracțiuni săvârșite împotriva intereselor Uniunii Europene.

Concluzia de mai sus este susținută și de reperele jurisprudențiale ale Curții Europene de Justiție și ale Tribunalului Funcției Publice, prezentate în cuprinsul tezei de doctorat, care se referă la instanțele penale naționale din statele membre ale Uniunii Europene și la proceduri de urmărire penală derulate pe teritoriul acestora.

O altă deosebire față de sistemul românesc de control în materie disciplinară în care judecătorul are posibilitatea de a verifica toate elementele de fapt și de drept ale cauzei, este faptul că judecătorul european nu se poate substitui aprecierii instituției europene care a dispus aplicarea sancțiunii, iar singura sarcină care îi incumbă acestuia este de a verifica dacă sancțiunea este evident disproporționată în raport cu faptele.

Am apreciat, însă, că, în condițiile în care România a devenit stat membru al Uniunii Europene, se impune, de *lege ferenda*, și o modificare corespunzătoare a Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul reglementării exprese a răspunderii funcționarului public pentru prejudiciile aduse intereselor Uniunii Europene, mai ales în cazul în care obiectul său de activitate vizează gestionarea fondurilor europene.