

**SIGMA - Sprijin pentru imbunatatirea guvernarii si a managementului in tarile din Europa Centrala si de Est**

**PRINCIPIILE EUROPENE IN ADMINISTRATIA PUBLICA**

**OECD nu este responsabila pentru calitatea si coerenta acestei traduceri cu textul original.**

## PROGRAMUL SIGMA

**SIGMA** – Suport pentru Îmbunătățirea Managementului și Guvernării în Țările din Europa Centrală și de Est – este o inițiativă comună a OECD și Uniunea Europeană. Inițiativa sprijină eforturile a treisprezece țări aflate în proces de tranziție, de a susține reforma administrației publice, fiind finanțată de Programul Phare al Uniunii Europene.

**OECD** (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) este o organizație interguvernamentală a 9 state democratice cu o piață economică avansată. Centrul său de Cooperare cu Non-membri canalizează consultanța și asistența din partea organizației către o largă sferă de aspecte economice ale țărilor din Europa Centrală și de Est, precum și cele din fosta Uniune Sovietică, aflate în proces de reformă. PHARE furnizează fonduri pentru țările partenere din aceasta zonă, cu scopul de a le sprijini în încercarea lor de a ajunge la o fază la care să poată să-și asume responsabilitățile specifice unei țări membre a Uniunii Europene.

Phare și SIGMA se adresează aceluiași țări: Albania, Bosnia – Hertegovina, Republica Cehă, Estonia, fosta Republică Iugoslavă Macedonia, Ungaria, Latvia, Polonia, Romania, Slovacia și Slovenia.

Înființată în 1992, SIGMA funcționează în cadrul OECD, mai exact în Directoratul Managementului Public al acesteia, care furnizează informațiile necesare și analize expert asupra managementului public, pentru factorii de decizie interesați, facilitând astfel contactul și schimburile de experiență între managerii sectorului. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea formată din manageri publici cu o vastă experiență, informații comparative și cunoștințe tehnice, toate în strânsă legătură cu activitatea Directoratului Managementului Public.

### **SIGMA:**

- Sprijină țările beneficiare în încercarea de a identifica o bună cale de guvernare, cu scopul de a spori eficiența administrației și de a promova aderența funcționarilor publici la valorile și eticile democratice și la respectarea legislației specifice.
- Ajută la identificarea și instruirea unor capacități indigene, la nivelul guvernului central în ideea ca acesta să poată face față provocărilor internaționalismului și a planurilor de integrare în Uniunea Europeană.
- Sprijină inițiativa Uniunii Europene și a altor finanțatori de a asista financiar țările în discuție în procesul de reformă a administrației publice și contribuie la coordonarea activităților finanțatoare

Ca prioritate, inițiativa are facilitarea cooperării interguvernamentale. Aceasta include asigurarea suportului logistic necesar pentru crearea unor rețele de practicieni din administrația publică din Europa Centrală și de Est, și între aceștia și omologii lor din alte țări democratice.

SIGMA funcționează în cinci zone tehnice: Strategii de Dezvoltare a Administrației Publice; Crearea Politicilor; Coordonare și Reglementare; Bugetare și Alocarea Resurselor; Managementul Serviciului Public; Audiențe și Control Financiar. În plus, există o Unitate Serviciu Informațional care furnizează materiale publicate sau computerizate, cuprinzând subiecte din managementul public.

**Copyright OECD, 1998**

**Cererile pentru permisiunea de a traduce sau a reproduce acest material, integral sau parțial se fac la : Conducerea Serviciului Publicații, OECD, 2 rue Andre Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Franța.**

**Opiniile exprimate în această publicație nu coincid neapărat cu opiniile oficiale ale Comisiei, Țările membre OECD sau ale țărilor participante la acest Program din Europa Centrală și de Est.**

## CUVÂNT ÎNAINTE

Această lucrare identifică standardele pe care țările candidate la Uniunea Europeană trebuie să la întâlnească, în scopul alinierii structurilor administrațiilor lor publice la cele ale statelor membre Uniunii Europene. Bazându-se pe studiile SIGMA asupra reformei administrației publice în țările din Europa Centrală și de Est, axându-se în special pe dezvoltarea serviciului civil și a controlului administrativ, publicația descrie o parte importantă din metodologia SIGMA în ceea ce privește întărirea capacităților în administrația publică a țărilor candidate.

O variantă inițială a acestei publicații a fost discutată la o primă întâlnire a Coordonatorilor Serviciilor Publice dintr-un număr de zece țări candidate, întâlnire care a avut loc la Viena, în Noiembrie 1998. Unul dintre rezultatele întâlnirii a fost lansarea unui proiect SIGMA care să identifice și să întărească capacitățile existente în administrațiile publice ale țărilor în discuție, precum și să urmărească progresul acestora în procesul de dezvoltare a serviciului public. Înainte de a fi publicată, varianta finală a lucrării de față a fost revizuită de către participanții la a X-a Întâlnire a Grupului SIGMA Liaison, care a avut loc la Praga, între 15-16 Noiembrie 1999.

Lucrarea a fost pregătită de către Secretariatul SIGMA, având ca principal autor pe Dl. Francisco Cordona, Consilier în probleme de management public. De asemenea, la redactarea lucrării și-au adus contribuția mai mulți experți. SIGMA dorește să transmită mulțumiri pe această cale Prof. Denis Calligan, Director al Centrului de Studii Socio-Legale la Colegiul Wolfson, Universitatea Oxford, Marea Britanie; Prof. Jacques Ziller de la Departamentul Juridic al Universității Europene din Florența, Italia; Prof. Jurgen Schwarze, Director al Institutului de Drept Public, Universitatea Albert-Ludwigs, Freiburg, Germania și D-lui Jacques Fournier, fost membru al Consiliului de Stat și actual membru al Consiliului Superior de Magistratură, Franța, pentru contribuțiile valoroase pe care și le-au adus. SIGMA dorește de asemenea să-și exprime recunoștința față de Dr. Helmut Kitschenberg, fost Director al Academiei Federale de Adiministrație Publică, Germania, precum și față de Dr. Wolfgang Rusch, Lector în Legea Constituțională la Institutul de Administrație Publică din Statul Rhinul de Nord, Westphalia, Germania, pentru comentariile făcute.

Publicația este strict responsabilitatea Secretarului General al OECD.

### **SIGMA-OECD**

**2 rue Andre Pascal 75775 Paris Cedex 16, Franța**

**Tel.: (33.1) 45.24.79.00; Fax: (33.1) 45.24.13.00**

**e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://oecd.org/puma/sigmaweb>**

## CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA	2
CUVÂNT ÎNAINTE	3
SUMAR	5
INTRODUCERE	6
<b>PARTEA I. PRINCIPIILE LEGALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI SPAȚIUL ADMINISTRATIV EUROPEAN</b>	
1. Principiile Legii Administrației publice	8
Seriozitate și Previzibilitate	9
Deschidere și Transparență	11
Responsabilitate	12
Eficiență și Eficacitate	13
2. Spațiul Administrativ European	14
Noțiunea de Spațiu Administrativ European	15
Conducerea forțelor spre convergență	16
Rolul Curții Europene de Justiție în Crearea Spațiului Administrativ European Comun	18
Nivelul de Convergență al Sistemelor Administrative	18
<b>PARTEA II. PRINCIPIILE LEGII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI STANDARDELE SERVICIILOR CIVILE</b>	
1. Structuri Legale pentru un Serviciu Public Profesionist:	
Funcționari publici sau angajați ai statului?	20
Standarde și Condiții Similare, dar Modele diferite de Serviciu Public Profesional	21
2. Managementul Serviciului Public în contextul unei “Administrații Legale”	24
Manageri Publici profesioniști	24
Contextul “Administrației Publice Legale”	25
Managementul Omogen al Serviciului Public	25
<b>CONCLUZII</b>	
Valorile Serviciului Public sunt Principii cu suport legal	27
Funcționarii publici nu sunt simpli angajați ai statului	27
Principiile legii administrației publice crează tipuri comportamentale în Serviciul Public	28
Principiile legii administrației publice contribuie la crearea Spațiului Administrativ European	28

## SUMAR

Statele din Europa Centrală și de Est trebuie să-și supună administrațiile publice unei reforme severe, pentru a putea îndeplini criteriile de aderare impuse de Copenhaga și Madrid. Cele mai multe arii de guvernare sunt acoperite sau afectate de acquis-ul comunitar (întregul corp legislativ al Comunității Europene). În variatele domenii ale acquis-ului, scopurile și conținutul reformelor sunt cât se poate de clare. Statele candidate trebuie să preia legislația Comunității Europene, să o adapteze la specificul legal și s-o implementeze cât mai strict cu putință. Atât dificultățile cât și întârzierile sunt specifice procesului, amânarea implementării datorându-se mai ales incapacității.

Nu există acquis comunitar pentru standardele fixate unei guvernări de sistem orizontal sau pentru administrația publică. De aceea, în perspectiva Uniunii Europene, scopurile și orientările administrației publice sunt cu atât mai puțin clare. Oricum, în timp, s-au stabilit o serie de elemente cheie ale unei bune guvernări în statele democratice. Printre acestea se numără și principiile legale specifice ale seriozității, previzibilității, contabilității și transparenței, precum și competențe tehnice și manageriale, capacități organizaționale și participarea cetățenilor. În ciuda lipsei unui acquis comunitar, aceste elemente au stabilit niște principii clare ale administrației publice, cu diferite tradiții legislative și diferite sisteme de guvernare, dar acceptate de către statele membre ale Uniunii Europene. În timp, aceste principii au fost definite și redefinite de către jurisprudența Curților Judecătorești Naționale, precum și de către jurisprudența Curții Europene de Justiție.

Principiile comune ale administrației publice între statele membre ale Uniunii Europene constituie condițiile unui “Spațiu Administrativ European”. Acesta include un set de standarde de acțiune comune în cadrul administrației publice, definite prin lege și întărite de practici și mecanisme responsabile. Statele candidate ar trebui să ia în considerare aceste standarde în procesul de dezvoltare al administrațiilor publice. Deși “Spațiul Administrativ European” nu constituie parte integrantă a acquis-ului comunitar, ar trebui totuși să servească drept ghid în reforma administrațiilor țărilor candidate. În statele membre ale Uniunii Europene, aceste standarde, împreună cu principiile stabilite de constituție sunt impuse sau transmise de o serie de legi administrative, cum ar fi actele procedurale administrative, libertatea accesului la informație sau legile serviciului public.

În partea a doua a lucrării, serviciul public este situat în contextul transfrontier. Această parte dorește să faciliteze o mai bună înțelegere a lipsurilor dintre performanța și managementul funcționarilor publici pe de o parte și pe de altă parte, să demonstreze principiile generale ale unei bune guvernări și standardele administrative, care de altfel constituie Spațiul Administrativ European. Printre concluziile care se desprind este și faptul că funcționarii publici nu sunt simpli angajați ai statului ci au un rol constituțional. De aceea, este total nepotrivit să limităm relația dintre stat sau o instituție de stat și angajații săi doar la legea muncii.

## INTRODUCERE

Aderarea la Uniunea Europeană presupune ca fiecare domeniu administrativ și fiecare sector industrial al țării membre să respecte aquis-ul comunitar. De exemplu, dacă industria națională a lactatelor dintr-o țară candidată vrea să supraviețuiască, atunci trebuie să întâlnească toate cerințele aquis-ului. În caz contrar, această industrie nu numai că nu va putea să exporte vreun produs în celelalte state membre dar nu va putea concura nici pe piața locală.

Instituțiile administrației publice din statele membre ale Uniunii Europene implementează și încurajează aquis-ul comunitar. Ca să poată face același lucru în mod eficient, administrația publică a unei țări candidate trebuie să adere la principiile generale de bună guvernare și să atingă standardele administrative definite de către Uniunea Europeană. Implementarea aquis-ului comunitar într-un sector administrativ este desigur o problemă de capacitate și resurse în cadrul sectorului relevant – dar nu numai aceasta. Sistemele de guvernare general orizontale ale țărilor candidate trebuie de asemenea să se alinieze cerințelor UE, de vreme ce sunt cruciale pentru acționarea întregii administrații, incluzând zona aquis-ului. Reușita și puterea de implementare sunt clar dependente de structurile și sistemele de guvernare orizontale, cum ar fi procedurile pentru activitățile administrative și mecanismele specifice care să aducă standardele funcționarilor publici la nivelul celor ale UE.

Lipsa unei legislații specifice CE, aplicabilă în domeniile administrației publice și a legilor administrative sunt o problemă pentru țările candidate. Acestora li se cere să aibă sisteme administrative și administrații publice capabile să transpună, să implementeze și să întărească aquis-ul în concordanță cu principiul “obligativității rezultatului”. Statele candidate trebuie să îndeplinească criteriile de aderare la UE așa cum au fost adoptate de către Consiliul European la Copenhaga, Madrid și Luxemburg. În plus, progresul țărilor candidate este măsurat în funcție de aceste criterii în rapoartele Regulate ale Comisiei Europene, în termenii administrativi și juridici, capabili să implementeze aquis-ul, aceasta semnificând implicit că progresul va fi observat în funcție de standardele administrative europene.

Reiese din context că această lucrare descrie Spațiul Administrativ European ca parte specifică a legislației CE. SAE este de fapt o metaforă cu implicații practice pentru statele membre și implică principiile legislației administrative ca o serie de criterii pe care țările candidate trebuie să le respecte în încercarea lor de a obține capacitatea administrativă necesară de aderare la UE. SAE reprezintă un proces evolutiv al convergenței dintre legile administrative naționale și practicile administrative ale statelor membre. Această convergență este influențată de o serie de forțe conductoare, cum ar fi presiunile economice din partea indivizilor sau a societăților economice, contactele regulate și continue cu oficiali ai statelor membre și mai ales cu jurisprudența Curții Europene de Justiție.

Deși constituțiile și legislațiile aferente convin principii generale legale și definesc standarde pentru acțiuni administrative, numai curțile judecătorești sunt în măsură să redefinească aceste standarde, și de asemenea să definească nivelul de acceptabilitate pentru practicile administrative în funcție de caz. Tradițional, standardele performanțelor administrative au fost definite și redefinite în spațiul național al diferitelor state. Acestea au fost produsele unor aranjamente național constituționale, a unor legi emise de către parlamentele naționale, decizii ale unor autorități administrative naționale sau decizii ale unor curți judecătorești. În cadrul UE acest proces tinde să devină supranațional și, din motive de aderare, este posibil să se ceară standarde administrative mandatoare, așa cum a decis Curtea Europeană de Justiție, la nivel european și deci și în ceea ce privește țările membre.

În orice caz, potențialul armonizant al standardelor administrației publice nu poate demonstra că instituțiile administrative ar trebui organizate în mod omogen în cazul țărilor membre. Mesajul important care se transmite este că, independent de aranjamentele instituționale, administrațiile publice naționale trebuie să recunoască și să adere la standardele împărtășite de statele membre UE.

Această lucrare descrie principiile legii administrației publice definite de către curtea Europeană de Justiție, și care de fapt stabilește standardele acesteia. Astfel, scopul său este : întâi, să definească și să facă cunoscute criteriile necesare unei bune direcții a reformei administrației publice în țările candidate; în al doilea rând, arată calificative evaluatoare ale progresului înregistrat; în al treilea rând, ultimul scop al lucrării de față este să asiste statele candidate la aderare în încercarea de a îndeplini criteriile impuse pentru administrația publică la Copenhaga și Madrid.

## PARTEA I. PRINCIPIILE LEGII ADMINISTRATIVE ȘI SPAȚIUL ADMINISTRATIV EUROPEAN

### 1. Principiile Legii Administrației Publice

Deși expresia și conceptul de lege a administrației publice diferă de la un sistem național la altul, este posibil acordul asupra unei definiții comune a legii administrative, ca fiind un set de principii și reguli care se referă la organizarea și managementul administrației publice și la relațiile dintre administrații și cetățeni.<sup>1</sup>

Principiile legii administrative, fixând standarde și inspirând comportamentul funcționarilor publici, apar de obicei disparate între diferite părți ale legislației în vigoare, în diferite acte ale parlamentului, părți specifice ale legislației delegate sau în curțile judecătorești care au de-a face cu litigiile care implică administrația publică. Printre altele, acesta este cazul unor țări ca Belgia, Franța, Grecia, Irlanda, și Marea Britanie. Alte țări au impus codificări generale în ceea ce privește procedura administrativă, cu scopul de a sistematiza aceste principii. Acesta este cazul unor țări ca Austria (din 1925), Belgia (1979), Danemarca (1985), Germania (1976), Ungaria (1957), Olanda (1994), Polonia (1960), Portugalia (1991) și Spania (1958).

Aceste principii nu sunt simple idei bazate pe bunăvoință; ele sunt incluse în instituțiile și procedurile administrative la toate nivelurile. Actorii sectorului public sunt obligați prin lege să se conformeze acestor principii legale, care trebuie controlate de corpuri de control independente, sisteme de justiție și forțe judicioase, scrutine parlamentare și în unele cazuri, de persoane individuale autorizate.

În ceea ce privește legislația Comunității Europene, Curtea Europeană de Justiție a definit un mare număr de principii ale administrației publice, raportându-se la principiile generale ale legislației administrației publice, comune statelor membre și aflate într-un proces evolutiv. În mod particular, există și principii stabilite de către Curtea Europeană de Justiție, și pe care toate statele membre trebuie să le respecte ca legi ale Comunității Europene. Printre acestea sunt: principiul administrației prin lege; principiile proporționalității, a certitudinii legale, protecția solicitărilor legitime, nediscriminare, dreptul la o audiență în cadrul procedurilor decizionale în administrație, rapoarte interimare, condiții egale de acces la curțile administrative, responsabilitatea non-contractuală a administrației publice.<sup>2</sup>

Dacă încercăm să sistematizăm cele mai importante principii ale administrației publice, comune vestului Europei, putem distinge următoarele grupe: 1) încredere și previzibilitate (certitudinea legală); 2) deschidere și transparență; 3) responsabilitate; 4) eficiență și eficacitate.

---

<sup>1</sup> (1) J. Ziller, *Administrations comparees: les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993.

J. Schwarze, *Europaisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988.

<sup>2</sup> J. Schwarze, *Europaisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Versiunea în limba engleză: *European Administrative Law*, Londra, 1992.



Din acestea, mai derivă și alte principii.<sup>3</sup>

Principiile legislației administrației publice și cele ale serviciului public sunt uneori dificil de definit. Deseori, cele două par să se contrazică într-o anumite situație. Eficiența pare a fi inexistentă în unele proceduri; loialitatea față de guvern pare a fi în opoziție cu integritatea profesională și cu neutralitatea politică; deciziile par a fi luate uneori înafara legilor în vigoare, etc.

Natura eluzivă a principiilor administrației publice este unul dintre motivele pentru care “conceptele oarbe”<sup>4</sup> sunt atât de comune în legislația administrativă și în reglementările serviciului public. Acesta este de altfel unul dintre motivele pentru care curțile judecătorești naționale sau Curtea Europeană de Justiție sunt implicate atât de des în procese de solvare a conflictelor, ca și într-o continuă redefinire a celor două concepte, readaptate în timp.

Să încerci să definești tot ceea ce presupune administrația publică, în mod clar, poate părea inutil și chiar contraproductiv uneori. În termeni legali, încercările făcute până acum, de obicei sub forma unor distincții cazuale foarte detaliate, au dus la un rezultat care a creat și mai multă confuzie. Confuzia în acest domeniu poate cu ușurință degenera în injustiție. Încercările exacerbate de a asigura detaliul în regularea unor atât de eluzive aspecte, tind să ducă la inconsistență și contradicție. Contradicția și discrepanța cauzează de asemenea dificultăți în actualizarea principiilor, prin afectarea influențelor legale. Din perspectiva legală, apelarea la “principiile oarbe” pare potrivită, datorită maleabilității acestora în situații disparate. Din punctul de vedere al comportamentului funcționarilor publici și al autorităților publice, bazându-ne pe bunul simț și căutând inspirație în modelele consacrate, apare necesitatea unei doctrine specifice.

### ***Incredere și previzibilitate***

O parte dintre principiile și mecanismele administrației publice lucrează în favoarea încrederii și a previzibilității, numite altfel certitudine sau securitate juridică, în ceea ce privește acțiunile și deciziile administrative. Toate aceste principii vizează eradicarea arbitrarului din afacerile publice.

Legea presupune un mecanism în continuă schimbare pentru încredere și previzibilitate. Aceasta își asumă principiul “administrației prin lege”. În esență, legea prevede că administrația publică trebuie să-și desfășoare responsabilitățile conform legislației în vigoare. Autoritățile publice ajung la anumite decizii respectând reguli și principii generale, aplicate imparțial oricărei persoane li se adresează cu o cerere. Problema intervine în ceea ce privește neutralitatea și generalitatea cererii (principiul nediscriminării).

Administrația publică trebuie să decidă în funcție de lege în vigoare și de criteriile interpretative produse de către curțile de justiție, fără să ia în considerare nici un alt aspect. Litera legii se opune puterii arbitrare, relaționării sau oricărei alte devieri. De asemenea, legislația necesită o ierarhie de reguli legale, emise de curți de justiție independente, și stipulează principiul conform căruia o autoritate publică nu este

---

<sup>3</sup> SIGMA Papers, Nr. 26, *Sustainable Institutions for European Union Membership*, OECD, Paris, 1998, p. 10

<sup>4</sup> Doctrina legală definește “conceptele oarbe” ca și concepte frecvente, cu conținut eluziv, sau chiar principii vagi care sunt emise și redefinite de către curțile judecătorești sau de alte autorități publice avizate, în cazuri particulare. Această lipsă de claritate provoacă numeroase dispute legale, supuse spre judecată cutților de justiție, care trebuie să coreleze propriile definiții emise anterior cu valorile sociale și cu percepțiile care desigur că evoluează în timp. În consecință, conturul conceptual al acestor principii rămâne neclar în mod permanent. “Conceptele oarbe” sunt, în consecință, acelea de bună credință, rezonabile, care urmăresc binele general și de loialitate. Virtual, toate principiile legale pot fi catalogate drept “concepte oarbe”. În ciuda aspectului eluziv, aceste concepte sunt extrem de importante în procesul de emitere a legilor specifice și de aplicare a acestora.

investită în mod normal cu o putere de decizie exclusivă, aceasta fiind în contradicție cu legile în vigoare, făcute publice prin decizii reglatoare specifice.<sup>5</sup>

O noțiune legată de legislație este și aceea a *competenței legale*. Autoritățile publice pot decide numai asupra unor probleme aflate în jurisdicția lor legală. În acest context, competența înseamnă puterea de a decide, în mod legal și expresiv, asupra unei probleme date de interes public, lucru care nu numai că autorizează persoana în cauză să ia o decizie, dar o și obligă să-și asume responsabilitatea pentru aceasta. O autoritate publică competentă nu poate renunța la această responsabilitate. Noțiunea de competență este strict definită, astfel încât decizia unei persoane neautorizate (aflate înafara jurisdicției legale) este nulă, și va fi declarată nulă de orice curte judecătorească.

Increderea și previzibilitatea administrației publice nu sunt neapărat în contradicție cu discreția administrativă. Discreția și arbitrarul nu sunt același lucru; Deciziile de acest fel se referă la aspectele care, într-un cadru legal, conferă autorității publice o anumită libertate de decizie. Acest tip de decizii le sunt permise anumitor corpuri administrative din mai multe motive, însă acest lucru nu presupune devierea de la litera legii, în nici un caz. Necesitatea discreției decizionale apare datorită faptului că legislația nu poate prevedea orice tip de situație care ar putea interveni în timp. De aceea, în mod expres, autorităților publice li se conferă acest statut. Curțile judecătorești au elaborat însă o doctrină a discreției decizionale în administrația publică, doctrină care conține principii variate, care guvernează și constrâng exercitarea acestora.

Printre acestea este principiul care obligă autoritățile publice să acționeze numai în bună credință, să urmărească interesul public într-o manieră rezonabilă, să urmeze proceduri corecte, să respecte cerințele nediscriminării și să urmărească noțiunea proporționalității. Cu alte cuvinte, discreția decizională nu poate opera fără respectarea principiilor generale ale legii administrației publice, de vreme ce acestea crează practic o contrabalansă vis-à-vis de puterea de decizie acordată autorităților publice.<sup>6</sup>

Un alt principiu care pledează în favoarea încrederii și previzibilității este principiul legal al *proporționalității*. Aceasta înseamnă că acțiunea administrativă trebuie să decurgă în mod proporțional cu procesul și respectiv cu finalizarea pe cale legală, neprivând cetățenii de nici un aspect care să faciliteze atingerea scopului propus și corect din punct de vedere legal. Proporționalitatea este în strânsă legătură cu rezonabilul. De asemenea, mai înseamnă că este ilegal să aplici legea numai atunci când prin aceasta apare un avantaj, neintenționat omis de lege.

Acest lucru poate constitui ceea ce se numește abuz de putere administrativă. Proporționalitatea este în mod particular relevantă în cazuri de anchete administrative solicitate (cazuri de expropriere), în care persoane individuale sunt private de drepturile de proprietar în favoarea interesului public. Noțiunea de proporționalitate a fost cu precădere dezvoltată de către Curtea Europeană de Justiție, urmând o linie deja stabilită de legislația germană, pentru ca apoi să pătrundă în majoritatea sistemelor administrative europene, prin legislația Comunității Europene.<sup>7</sup>

Un principiu care pledează în favoarea “administrației prin lege” este acela al corectitudinii procedurale.<sup>8</sup> Aceasta înseamnă proceduri care să aplice legea în mod clar și imparțial, să acorde atenție valorilor sociale, cum ar fi respectul față de oameni și protecția demnității lor. O aplicație concretă a

---

<sup>5</sup> Preeminence des actes reglementaires sur les actes individuels d'une meme autorite publique. Această doctrină este considerată de origine franceză.

<sup>6</sup> Curtea Europeană de Justiție, Case Technische Universitat Munchen, 1991, ECR-I-5469.

<sup>7</sup> J. Ziller, “Le principe de proportionnalite en droit administratif et droit communautaire”, în *Actualite juridique, droit administratif*, număr special, iunie 1996, pg. 185-188.

<sup>8</sup> Acest principiu este recunoscut delegislația Comunității Europene. Pentru mai multe detalii: *Eseuri în onoarea lui Henrz G. Schermers*, vol. II, Dordrecht, Boston, Londra, 1994, pg. 487 ff.

corectitudinii procedurale este principiul care prevede că nici un om nu va fi privat de drepturile sale fundamentale fără a fi fost avizat în prealabil și audiat într-o manieră corespunzătoare.

*Termenul limită* este unul dintre elementele care susțin încrederea și previzibilitatea în administrația publică. Întârzierile în luarea deciziilor sau finalizarea procedurilor administrative pot cauza adevărate frustrări, in Justiții sau pot afecta în mod negativ atât interesul public cât și cel privat. Întârzierile pot rezulta din anumite resurse neadecvate sau din lipsa unei posibile rezolvări pe cale politică.

Dar, deseori, acest fenomen este asociat cu ineficiența și incompetența funcționarilor publici. Procedurile legale pot facilita rezolvarea problemelor prin stabilirea unor limite clare de timp pentru finalizarea fiecărui caz. Pe de altă parte, un serviciu public cu o schemă de recrutare și avansare bazată pe merit, și care presupune o pregătire regulată, poate reduce incompetența în cadrul administrației publice, lucrând astfel în favoarea adevăratelor valori.

Profesionalismul și integritatea profesională în serviciul public duc în mod clar la aceeași încredere și previzibilitate a administrației publice. Integritatea profesională a serviciului public se bazează pe imparțialitate și independență profesională. Imparțialitatea se referă la absența preferințelor personale. În domeniul administrației publice, preferința înseamnă a favoriza un anumit aspect al unei situații date, cauzând ca și consecință un detriment nejustificat și nedrept interesului general sau drepturilor altor părți interesate. Adesea are sens de prejudecată sau de judecată greșită. Aspectele legale care interzic funcționarilor publici implicarea în decizii care se referă la probleme vis-à-vis de care ei ar putea avea un interes personal sunt promulgate tocmai pentru a întări valoarea imparțialității. Pierderea independenței profesionale sugerează un oficial care nu-și exercită independența în gândire și judecată, în așa fel încât nu va evalua un caz dat în funcție de elemente reale. Mita, presiunile, ambiția politică necontrolată și dorința asiduă de promovare sunt principalele cauze ale pierderii independenței profesionale.

Mita înseamnă în acest caz un profit ilegal. Presiunile generează pierderea independenței provocată de teamă. Ambiția politică și lăcomia profesională pot pune funcționarii publici în situații voit avantajoase pentru superiorii lor, provocând supunerea oarbă a acestora în fața dorințelor șefilor și chiar privându-i de obișnuința de a gândi.

Un serviciu public al cărui sistem de recrutare și promovare este în primul rând bazat pe patronajul politic sau pe alianțe de diferite tipuri, este mult mai expus riscului de a desconsidera integritatea profesională decât un sistem care se bazează pe merite. Un serviciu public în care funcționarii au un statut specific care regulează drepturile lor de a evolua în carieră, trasând în mod clar atât drepturile cât și îndatoririle acestora, furnizând un nivel al veniturilor corect și proporțional, face ca acești funcționari să fie mai puțin expuși corupției, cointeresului și supunerii necondiționate și în consecință contribuie în mod decisiv la creșterea valorii integrității profesionale. Cum s-a spus înainte, integritatea profesională afectează în mod pozitiv ceea ce numim încrederea în administrația publică și previzibilitatea acțiunilor acesteia. Cu toate acestea, trebuie spus că independența serviciului public nu înseamnă neapărat libera judecată și opinie a reprezentanților ei. Există standarde profesionale care trebuiesc respectate și aspecte legale care trebuiesc urmate. Este necesar echilibrul legal între noțiunea de independență și cea de loialitate.

### ***Deschidere și transparență***

Deschiderea sugerează faptul că administrația este dispusă să accepte un scrutin venit din afară, în timp ce transparența semnifică gradul de deschidere în cazul unui scrutin sau al unei verificări.

Aceste două caracteristici permit, pe de o parte, ca orice cetățean implicat într-o procedură administrativă să poată urmări derularea acesteia, pe de altă parte, administrația permițând astfel cu mai

multă ușurință o evaluare venită din partea unor instituții autorizate. Cele două principii sunt instrumente necesare pentru respectarea legii, pentru egalitatea în fața legii și pentru responsabilitate.

Ca regulă generală, politica administrației publice ar trebui să fie una de deschidere și transparență. Numai cazuri de natură excepțională ar trebui ținute secrete și clasate ca și confidențiale, cum ar fi cele legate de securitatea națională sau aspecte similare. La fel, date personale nu trebuie revelate unor terțe părți.

În realitate, numai câteva aspecte specifice afectează securitatea națională. Oricum, autoritățile au tendința de a declara unele documente confidențiale, mai des decât ar fi cazul. Este potrivit să menționăm aici că, cu excepția Suediei, de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, standardul tradițional al administrației a fost discreția. Numai începând cu anii 60 a început să se dezvolte stilul deschis de guvernare în unele democrații, astăzi fiind considerat un standard esențial pentru administrația publică. În trecut, singura aplicație a principiului de deschidere în democrațiile vest europene, era, pe de o parte principiul care prevedea faptul că legile intrau în vigoare numai după publicarea lor într-un buletin sau ziar oficial și pe de altă parte, faptul că deciziile administrative erau aplicabile numai după comunicarea și acceptarea lor de către cei în cauză.

Deschiderea și transparența în administrația publică servesc două obiective precise. În primul rând, respectă interesul public în măsura în care limitează mal-administrarea<sup>9</sup> și corupția. În al doilea rând, sunt esențiale pentru respectarea drepturilor individuale, în măsura în care furnizează motivele necesare deciziilor administrative, și în consecință ajută părțile interesate să-și exercite dreptul de a solicita recurs.

Mai multe aplicații practice ale acestor principii există în legea administrației publice. Acțiunile administrative trebuie să fie motivate și subscrise celei mai apropiate autorități competente. Registrele publice trebuie făcute accesibile marelui public. Agenții autorității trebuie să-și facă publică identitatea. Funcționarii publici trebuie să accepte anumite restricții în ceea ce privește câștigul din activități private, care în orice caz trebuie să fie anunțate și autorizate înainte de a avea loc. Un aspect esențial al aplicației în acest caz este obligația autorităților publice de a face cunoscute motivele deciziilor lor.

Un document administrativ sau o decizie trebuie însoțită de o *motivație*. Din aceasta trebuie să rezulte motivele care au condus la luarea deciziei finale și de asemenea, trebuie să arate corelarea celor solicitate cu legislația în vigoare. În consecință, această motivație ar trebui să includă faptele și evidențele lor, la fel ca și o justificare legală. Acest document este foarte important în cazurile în care o solicitare a unei părți interesate este respinsă. Într-un astfel de caz, motivația trebuie să arate clar de ce evidențele sau argumentele prezentate de către partea solicitantă nu au putut fi acceptate.

În legea administrativă, una dintre problemele constante este ce anume constituie ceea ce numim motive adecvate, acesta fiind și unul dintre principalele motive de litigiu. Ceea ce este cu adevărat important este că motivația trebuie să transmită elementele esențiale ale procedurii administrative aplicate și de asemenea să aibă un grad de justificare suficient pentru a permite partea interesată să solicite un recurs la decizia finală. Acest act este un instrument al deschiderii și transparenței în administrație, precum și a responsabilității acesteia.

### ***Responsabilitatea***

În general, răspundere înseamnă că o persoană sau o autoritate trebuie să explice și să justifice propriile sale acțiuni. În legea administrației publice, aceasta înseamnă că orice organism administrativ

---

<sup>9</sup> În Uniunea Europeană, se presupune ca Ombudsman-ul – avocatul poporului, contracarează proasta administrare.

trebuie să răspundă de actele sale în fața unei alte autorități administrative, legislative sau juridice. Răspunderea mai presupune și faptul că nici o autoritate nu trebuie scutită de scrutine sau verificări din partea altor autorități. Aceasta se poate efectua prin mai multe mecanisme diferite, inclusiv de către curți de justiție, apelul la corpuri administrative superioare, de către un funcționar însărcinat cu sondarea opiniei publice, inspecție făcută de o comisie specială sau scrutinul unei comisii parlamentare. Responsabilitatea este un instrument în a demonstra dacă principiile ca respectarea legii, deschiderea, transparența, imparțialitatea și egalitatea în fața legii sunt respectate. Responsabilitatea este esențială pentru consolidarea unor valori ca eficiența, încrederea sau previzibilitatea în administrația publică.

O caracteristică specială a responsabilității administrației publice, stipulată de lege, este concentrarea ei într-un complex de proceduri formale. Nu este definită ca o noțiune abstractă, ci dimpotrivă apare ca ceva foarte concret, explicat prin procedee specifice. Pe de o parte se urmărește în ce măsură sunt respectate principiile europene impuse în administrația publică de către funcționarii publici și de către autoritățile publice, iar pe de altă parte, cât de strict sunt urmate procedurile legale specifice administrației.

Supravegherea ceste necesară pentru a crea sentimentul responsabilității, pentru a avea siguranța că organismele administrative își exercită activitatea conform legii și că urmăresc procedurile stabilite. Instituțiile și mecanismele de supraveghere monitorizează și fac scrutinul acțiunilor oficialilor publici. Scopul supravegherii este să stabilească dacă serviciile publice își exercită funcțiunile în mod efectiv, eficient și în limitele de timp stabilite, precum și dacă principiile și procedurile stipulate de regulări specifice sau generale, sunt respectate. Cu alte cuvinte, procesul de supraveghere apare ca parte componentă a principiului “administrație prin lege”, aspect esențial pentru a putea respecta atât interesul public cât și cel individual.

Aceste instituții și mecanisme de supraveghere pot avea mai multe forme: curți judecătorești, procuratura, funcționarii însărcinați cu sondarea opiniei publice, audieri interne și externe, inspectorate, autorități decizionale, comisii parlamentare, presa, etc.

Pe scurt, toate aceste mecanisme sunt concepute pentru o cât mai exactă respectare a legii, pentru transparență, responsabilitate, eficacitate și eficiență, considerate principii cheie în administrația publică și în serviciul civil. Cu alte cuvinte, acestea sunt concepute pentru a proteja atât interesul public cât și cel privat, pentru a spori calitatea procesului de luare a deciziilor și pentru a îmbunătăți responsabilitatea, securitatea legală și legitimitatea administrației publice.

Nici o altă instituție contemporană nu are atât de multe și variate tipuri de verificare ca administrația publică. Acest lucru generează ideea rolului special și delicat pe care serviciul public îl are în societățile democratice moderne.

### ***Eficiență și eficacitate***

O dimensiune specifică a responsabilității se referă la eficiența în performanțele administrației publice. Recunoașterea eficienței ca o valoare importantă pentru serviciul public este de dată relativ recentă. Cum statul a devenit producătorul serviciilor publice, s-a introdus noțiunea de productivitate în administrație. Astăzi, datorită constrângerilor fiscale din multe țări, performanța efectivă și eficientă a administrației publice în a asigura servicii publice societății este din ce în ce mai urmărită. Eficiența este caracterizată ca o valoare constând în menținerea unei bune raționări între resursele utilizate și rezultatele obținute.

O valoare care derivă în mod automat este eficacitatea, care constă în siguranța faptului că performanțele administrației publice se îndreaptă către scopurile propuse, soluționând problemele publice

pe cale legală. În principal, constă în analizarea și evaluarea politicilor publice specifice și asigurarea că acestea sunt corect implementate de către administrația publică și de către funcționarii publici.

În constituțiile vest europene de dată mai recentă, ca cea a Spaniei (1978), eficiența și eficacitatea administrației publice au fost semnalate ca principii constituționale, împreună cu alte principii clasice, cum sunt respectarea legii, transparența și imparțialitatea. De asemenea, legea administrației publice, se referă adesea la economie, eficiență, eficacitate (cunoscute ca “cele trei E-uri”) și respectare legii, ca principiile care trebuie să prezideze administrația publică și activitățile și deciziile funcționarilor publici.

Eficiența, ca valoare managerială, poate părea în conflict cu legea și cu procedurile obligatorii, de vreme ce este o valoare politico-democratică. Managerii publici văd adesea procedurile legale ca inamici ai eficienței. Unele proceduri stabilite pot fi în conflict cu un anumit aspect economic, și pot afecta în mod negativ balanța dintre costurile și beneficiile financiare ale unei acțiuni administrative.

Acest conflict generează mai multe dezbateri. Un anumit număr de instituții și soluții legale tind să fie afectate de acest conflict. Printre cele instituționale, se poate aminti procesul transferării activităților de producție către sectorul privat prin proceduri contractuale, păstrând administrației publice rolul de a fi factorul care concepe aceste contracte și apoi le monitorizează. Din punct de vedere legal, au fost legitimize un mare număr de legi asupra intermederilor administrației publice și adăugate legii administrative.

Directiva CE cu privire la aceasta s-a dovedit a fi o sursă importantă de omogenizare a principiilor legale în întreaga Uniune Europeană.

Legislația CE prevede de asemenea necesitatea unei administrații eficiente<sup>10</sup>, având în vedere în special directivele și regulările Comunității. Acest lucru a obligat mai multe state membre să facă modificări în organizarea lor domestică, în structurile administrative și în aranjamentele decizionale, cu scopul de a susține efectiv și în mod eficient legislația europeană și de asemenea, să asigure o cooperare efectivă între instituțiile Comunității Europene, așa cum reiese din secțiunea următoare.

## **2. Spațiul administrativ european**

Principiile enumerate mai sus pot fi regăsite în legile administrației publice din toate țările europene. Deși administrațiile publice din aceste state sunt structuri foarte vechi, ele s-au adaptat continuu la condițiile moderne, inclusiv aderarea la Uniunea Europeană, care presupune în sine o evoluție. Contactul constant dintre funcționarii publici ai statelor membre UE și Comisie, solicitarea de a dezvolta și implementa aquis-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 dus la o anumită convergență între administrațiile naționale. Acest lucru a fost descris ca “spațiul administrativ european”.<sup>11</sup>

Scopul acestei secțiuni este să exploreze forțele care conduc înspre acest așa-numit spațiu administrativ european, cum se crează acesta, care sunt standardele în administrația publică stabilite de un set de principii administrative comune și, în sfârșit, cum s-ar face simțită prezența acestor principii în toate instituțiile specifice ale unei țări candidate la aderare.

Sistemele legislative ale statelor membre UE se află într-un proces constant de aproximare, în multe domenii diferite, sub îndrumarea legislației Comunității, prin activitatea legislativă a instituțiilor Comunității și prin cazuri ale Curții Europene de Justiție. Conceptele legale ale CE sunt introduse în

<sup>10</sup> Curtea Europeană de Justiție, Cazul 68/81, Comisia vs. Belgia (1982), ECR.153.

<sup>11</sup> SIGMA Papers, nr. 23, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, Paris, 1998.

sistemele naționale prin directive sau regulări direct aplicabile, care trebuiesc întâi adaptate legilor naționale. Aceste directive pot avea un impact direct asupra sistemelor administrative ale statelor membre și pot duce la importante schimbări în principiile legale aplicabile în administrația publică, într-un sector specific.

Hotărârile Curții Europene de Justiție pot genera principii cu un caracter mai general, care sunt aplicabile în mai mult de un singur sector al legii. Mai mult chiar, în multe cazuri interpretarea actelor legislative a Comunității Europene, de către Curtea Europeană este cea care duce la modificări în felul în care principiile legii administrației publice sunt aplicate într-un stat membru UE.<sup>12</sup>

Aceasta ne permite să înregistrăm un fel de europeanizare a legii administrației publice, privită ca un element remarcabil al recente dezvoltări a sectorului legislativ.

Toate acestea demonstrează necesitatea unui spațiu administrativ european, care în general să vizeze aranjamentele instituționale de bază, procesele, standardele administrative comune și valorile serviciului public. Această listă este departe de a fi completă așa cum există diferențe calitative semnificative între statele membre. De altfel, problemele ivite între statele membre din cauza acestor diferențe constituie unul dintre motivele pentru care instituționalizării i s-a acordat o așa de mare prioritate în procesul de extindere înspre Europa Centrală și de Est. *Țările candidate vor trebui să-și dezvolte administrațiile pînă la nivelul de încredere necesar spațiului administrativ european și la aplicarea unui număr acceptabil de principii, proceduri și aranjamente administrative structurale. Acesta este standardul minim de calitate și încredere a administrației publice, pe care țările candidate trebuie să-l obțină.*

Trebuie luat în considerare și faptul că integrarea în Uniunea Europeană constituie un proces evolutiv (principiul progresiei în construcția UE). Aceasta înseamnă că o țară trebuie să demonstreze un grad suficient de progres pentru a se compara în mod satisfăcător cu nivelul de dezvoltare al statelor membre. Nivelul de convergență din 1986 (când Portugalia și Spania au aderat la UE) s-a schimbat în 1995 (momentul aderării Austriei, Finlandei și Suediei) și va fi desigur diferit în viitor, pentru țările care sunt candidate. Aceasta înseamnă că nu este suficient ca țările candidate să atingă nivelul curent al administrației publice din statele membre. Va fi necesar ca ele să atingă nivelul viitor al administrațiilor acestora. Cu alte cuvinte, o țară candidată trebuie să poată estima și atinge nivelul viitor al acestor administrații, pentru momentul în care va adera efectiv. Nu va fi suficient pentru o țară candidată să se compare cu cel mai puțin dezvoltat stat membru ci dimpotrivă, va trebui să încerce să atingă nivelul celui mai avansat dintre acestea.

### ***Noțiunea de spațiu administrativ european***

Noțiunea de spațiu administrativ european a fost gândită după modelul celor mai des întâlnite, ca spațiile economice și sociale europene, aspecte îndelung dezbătute în timpul negocierilor constituționale ale UE. De asemenea, se leagă de vastul sistem al cooperării juridice, care include asistență mutuală în aplicarea legii și câteva aproximări în câmpurile legislative relevante.

Un spațiu administrativ comun, la propriu, este posibil atunci când un set de principii legale, reguli și regulări sunt uniform respectate într-un teritoriu acoperit de o constituție națională. În mod tradițional, un teritoriu în care legea administrației publice a fost aplicată, este cel al statelor suverane. Problema unei legi a administrației publice unice pentru toate statele suverane integrate în UE a fost dezbătută foarte intens, încă de la înființarea Comunității Europene. Cu toate acestea, încă nu s-a ajuns la un consens.

---

<sup>12</sup> J Schwarze (ed), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Baden-Baden, și Sweet și Maxwell, Londra, 1996.

Este evident că principalele texte constituționale ale UE, mai exact Tratatul de la Roma (1957) și Tratatul Maastricht (1992), nu exemplifică vreun model de administrație publică pentru statele membre. Odată stabilită natura democratică a regimului politic, aspectele legate de guvernare și administrație sunt lăsate la discreția statelor membre. Formal, din punct de vedere legal statele membre au autonomie deplină în ceea ce privește administrația.

Până în prezent, numai anumite elemente concrete ale unei eventuale legi administrative europene au fost stabilite în tratatele de bază ale UE și în legislația secundară a Comunității Europene. Principii legale administrative importante sunt stipulate de Tratatul de la Roma, cum este dreptul la verificare juridică a deciziilor administrative, care apare în hotărârile Comisiei Europene (art. 173) sau obligația motivării deciziilor administrative (art. 190). Oricum, numai câteva aspecte au fost efectiv cuprinse de activitatea legislativă a instituției europene. Acestea se referă mai ales la rolul de mijlocitor al administrației publice, asigurând libera competiție a firmelor din teritoriul Uniunii Europene, stimulându-le astfel să atingă standardele specifice statelor membre, și la sprijinul acordat de stat întreprinderilor, sprijin autorizat și monitorizat de către Uniunea Europeană.

Pe de altă parte, există un larg conținut legislativ referitor la autonomie, la aspectele juridice ale unor sectoare administrative, ceea ce constituie așa-numitul *aquis* comunitar. Atunci când un stat membru eșuează în implementarea legislației Comunității Europene, există importante consecințe legale. Statul este acuzat de responsabilitate non-contractuală, prin ilegalitatea săvârșită în nereușita transpunerii unei directive a Comunității Europene sau în aplicarea unei regulări a acesteia. Acest lucru crează o motivație suficientă oricărei persoane individuale pentru a solicita statului compensarea daunelor produse, printr-o curte judecătorească.<sup>13</sup>

Absența unui organism formal de control al administrației publice, al procedurilor sale și a aranjamentelor instituționale specifice ale acesteia nu înseamnă că legea europeană administrativă supranațională este fără sens sau complet necunoscută statelor membre.

Există un *aquis* comun, compus din principii legale administrative, la care ne putem referi ca la un “*aquis* comunitar neformulat” în sensul că nu există vreo convenție formală. Ar putea însă reprezenta și o lege administrativă europeană comună.

### ***Conducerea forțelor spre convergență***

Comunitățile europene care s-au implicat inițial în crearea unei piețe economice comune, au evoluat apoi în crearea Uniunii Europene, instituție care nu este condusă numai de interese economice, dar mai ales de dorința de a construi legături sociale și politice între popoarele europene, așa cum s-au exprimat semnatarii Tratatului de la Roma. Uniunea Europeană nu înseamnă numai o piață de bunuri și servicii.

Cele patru libertăți stipulate de Tratatul de la Roma, libera mișcare a bunurilor, a serviciilor, oamenilor și a capitalului înseamnă că administrațiile publice ale statelor membre, ca elemente cheie de implementare și asigurare a acestor drepturi, direct derivate din Tratatate, trebuie să acționeze într-o direcție care să conducă spre implementarea efectivă a acestor Tratatate, din toate punctele de vedere. Tratatatele Comunității Europene și legislația secundară de implementare a lor sunt parte componentă a legilor naționale ale statelor membre. Administrațiile publice și curțile judecătorești naționale sunt obligate să aplice aceste Tratatate, precum și legislația secundară aferentă, în aceeași măsură în care o fac cu legile proprii.

---

<sup>13</sup> Curtea Europeană de Justiție, în cazurile comune, C-6/90 și C-9/90 “A. Francovich et. Al. V. Italia”, 1991.



Rezultatul este că, deși fiecare stat membru are libertate totală de a decide asupra modurilor de obținere a rezultatelor predicate de Tratat și de legislația secundară a Comunității Europene, în cadrul Uniunii s-au dezvoltat înțelesuri și principii comune. Situația este vizibilă în mod particular în ceea ce privește sectorul principiilor legale administrative. Mai puțin vizibilă este în cazul aranjamentelor administrative și organizaționale, și al structurilor, deoarece există o mare diversitate în formele și profunzimea descentralizării statelor membre.

Activitatea legislativă a instituțiilor europene este o sursă majoră de autonomie administrativă europeană comună pentru statele membre, pentru curțile lor judecătorești și pentru cetățeni. Această lege a autonomiei administrației publice are caracteristica de a fi mai ales sectorială. Într-un fel sau altul, aceasta afectează un număr variat de domenii, cum este libera competiție pe piața internă, telecomunicațiile, mediul, agricultura, politica industrială, știința și cercetarea, controlul vamal, etc. Legea autonomiei administrației publice constituie aquis-ul comunitar, al cărui nivel de compatibilitate cu regulările care-i corespund este acum verificat de către Comisia Europeană, în cadrul procesului de aderare al țărilor candidate.

O altă sursă de aproximare administrativă este contactul constant dintre oficialii statelor membre și dintre aceștia și cei ai Comunității Europene. Aceste relații interguvernamentale, care sunt în principal relații între popoare, contribuie la construirea unei viziuni comune asupra modului de implementare a politicilor UE la nivel național, și la un schimb benefic de inițiative pozitive pentru a obține rezultatele vizate de aceste politici. Cooperarea inter-administrativă este un alt concept stipulat și promovat de Tratatul Maastricht (art. 209 A). Cooperarea și schimbul au efectul de a crea presiuni formale pentru a se atinge standardele dorite, pentru felul în care administrațiile publice naționale întâlnesc comitetele supranaționale, și pentru a se asigura obținerea rezultatelor vizate de Tratat și legislația secundară a Comisiei Europene. Relațiile interguvernamentale contribuie de asemenea la promovarea unui set de principii administrative comune de management, ceea ce apoi duce la implementarea unui model comun pentru comportamentul funcționarilor publici din Uniune. Efectele menționate sunt posibile, cu o mare extindere, deoarece oficialii implicați sunt capabili să dezvolte o carieră profesională stabilă în cadrul serviciilor lor publice.

În orice caz, Curtea Europeană de Justiție este instituția care are, de departe, cel mai important rol în formarea principiilor administrative comune în Uniunea Europeană. În timp ce legislația secundară aminită mai sus are mai degrabă o influență sectorială, hotărârile Curții Europene de Justiție duc la reflectarea și dezvoltarea principiilor administrative cu caracter general, chiar dacă sunt stabilite în funcție de caz. De fapt, jurisprudența Curții este principala sursă de legi generale, non-sectoriale ale Uniunii. Curtea trebuie să pornească de la principii legale administrative, cu caracter general și care sunt deja stabilite, principii create și definite de către Curțile Administrative Naționale ale statelor membre. Prin stocarea acestora, se definesc apoi principii administrative generale, aplicabile tuturor statelor membre și locuitorilor acestora, în cadrul legislativ al Comunității Europene.

În final, un caz fenomen<sup>14</sup> de întrepătrundere a legislației Comunității Europene în sistemele naționale. Fenomenul constă în faptul că este deosebit de dificil pentru orice stat membru să respecte legile naționale și pe cele ale Comunității, tratându-le separat. În mod progresiv, instituțiile naționale au aplicat aceleași standarde și au utilizat aceleași practici pentru ambele. Acest lucru duce la ideea unei legi a administrației publice comune, dezvoltate în statele membre ale UE. Această așa-zisă contaminare a principiilor Comunității de către legislațiile naționale contribuie de asemenea la stabilirea unui spațiu administrativ european.

---

<sup>14</sup> J. Schwarze (ed), *Administrative Law under European Influence : On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Baden-Baden, și Sweet și Maxwell, Londra, 1996. De asemenea, G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Paris, 1995.

### ***Rolul Curții Europene de Justiție în crearea spațiului administrativ european***

Așa cum s-a menționat deja, Curtea Europeană de Justiție este cea care a elaborat majoritatea principiilor legale administrative care guvernează ceea ce ar putea fi numit legea administrativă europeană. Acest lucru este natural, dată fiind natura fragmentară a legii administrative europene scrise. Tratatul a fost conceput pentru a servi ca și cadre de lucru generatoare de dezvoltare continuă. Un număr mare de aspecte au fost discutate și supuse legiferării în cadrul legislației secundare a Comisiei, aspecte care acoperă mai ales domeniile politicilor sectoriale, și după caz, au fost înmânate Curții Europene de Justiție.

Curțile Naționale de Justiție au responsabilitatea de a se asigura de implementarea Tratatelor UE și a legislației secundare a Comisiei Europene. Cum legea CE trebuie să fie interpretată într-o manieră uniformă, curțile naționale sunt însărcinate, atunci când apare vreo neclaritate, să supună aspectul spre deliberare, Curții Europene de Justiție (art. 177, Tratatul CE). Aceasta a contribuit la rolul proeminent pe care Curtea Europeană îl are în dezvoltarea principiilor comune, prin stabilirea unei rame interpretative care trebuie urmată de către Curțile Naționale de Justiție. Se poate spune că în prezent există un aquis comun în ceea ce privește principiile legale administrative definite de Curtea Europeană de Justiție.

Principiile legale administrative au fost discutate în prima parte a acestei lucrări. În sumar, am identificat cele mai importante principii administrative, modelate după legile naționale ale administrației publice ale statelor membre UE, de către Curtea Europeană de Justiție.

În primii ani, cazuistica Curții Europene a fost influențată de sistemele legislative ale primelor state membre UE, și în particular, de concepte provenite din legea administrației franceze. Cu toate acestea nu a existat o influență exclusivă, și odată cu extinderea Uniunii s-a ajuns la o diversificare a surselor de inspirație în gândirea legislativă a Curții. Aceasta înseamnă că hotărârile Curții Europene nu corespund numai unui sistem legislativ național, ci că jurisprudența sa este mai degrabă un compus al unor influențe venite din partea tuturor statelor membre ale Uniunii.<sup>15</sup> De exemplu, principiul “administrației prin lege” provine de la francezul *principe de legalite* ca și din germanul concept *Rechtsstaatlichkeit*, ambele fiind mai mult sau mai puțin apropiate de britanicul *rule of law*. Este interesant de remarcat că deși aceste trei noțiuni au proveniențe diferite, în prezent conduc la același tip de efecte.<sup>16</sup> Conceptul “fair procedure” poate fi găsit în sistemele legislative tradiționale german și britanic.

#### ***Nivelul de convergență al sistemelor administrative***

Un anumit sistem administrativ poate fi evaluat prin stabilirea nivelului la care aceste principii sunt aplicate, atât în aranjamente legale formale în țară, cât și în comportamentul zilnic al autorităților publice și al funcționarilor publici. În acest sens, aceste principii administrative generale servesc drept standarde pentru măsurarea responsabilității administrației publice, gradul de încredere în funcționari și în autoritățile publice, efectul și practicitea procedurilor utilizate în procesul de luare a deciziilor, de recurs la acestea și de redresare a lor.

Nivelul până la care diferite țări împărtășesc și aplică aceste principii este de asemenea relevant pentru stabilirea compatibilităților dintre sistemele administrative ale acestora. Cu alte cuvinte, acestea servesc ca precondiții pentru o mai bună integrare pe de o parte, și pe de altă parte, ca măsurători ale capacității aranjamentelor instituționale ale administrației publice dintr-o țară de a implementa aquis-ul comunitar.

---

<sup>15</sup> J. Schwarzw, *European Administrative Law*, op. Cit

<sup>16</sup> J. Rivero, “*Vers un droit europeen : nouvelles perspectives en droit administratif*”, în M. Capelletti (ed), *New perspectives for a Common Law in Europe*, Publicație a European University Institute, vol. I, Florența, 1978, pg. 389 ff.

Unul dintre elementele principale care compun administrația publică, printre altele ca autonomia sau legile procedurale, este și serviciul public. Forma acestuia este modelată după acele principii legale administrative care se referă la îndrumare și formare. Autonomia și legile procedurale administrative, formate în funcție de constituțiile naționale și legile administrațiilor publice europene, furnizează rama instituțională legală în cadrul căreia autoritățile publice și funcționarii publici din spațiul Uniunii Europene trebuie să-și exercite activitatea.

În același timp, toate aceste elemente, aranjamente legale și comportamentul actorilor în sfera publică a societăților europene, formează spațiul administrativ și politic european comun. Factorii participanți în acest domeniu trebuie să respecte un set de principii, care rar apar formulate în legi scrise sau sistematizate în vreun cod, dar care sunt impuse din punct de vedere etic și legal, și care practic marchează toate sectoarele administrației publice. Aceste principii sunt ceea ce numim aquis comunitar neformulat. Acesta contribuie în mod evident la cimentarea spațiului administrativ european, și la europeanizarea administrațiilor publice naționale și a legilor acestora, în statele membre UE.

Concluzia, care reprezintă și ipoteza acum în lucru, este că : în primul rând, nivelul la care principiile generale administrative inspiră legislațiile naționale și se regăsesc în activitatea actorilor publici, adică implementarea aquis-ului comunitar neformulat, indică capacitatea unei țări de a adopta și implementa acest aquis. În al doilea rând, este necesară o foarte mare atenție la evoluția serviciilor publice naționale, de vreme ce acestea sunt instrumentele decisive pentru a asigura sau pentru a elimina transferul acestor principii legale administrative în acțiunile publice și în luarea deciziilor administrative.

În ceea ce privește scopul acestei lucrări, se pare că actualizarea, în limite acceptabile, a principiilor administrative care se referă la încredere, previzibilitate, responsabilitate, transparență, și eficiență este absolut necesară pentru ca țările candidate la aderare să atingă standardele cerute de Uniunea Europeană, în special pe acelea de care depinde aplicarea reală a aquis-ului comunitar. Aceste principii nu sunt singulare, dar trebuie implementate foarte serios în activitatea zilnică a administrației publice, în ceea ce privește legislația privitoare la autonomie, la instituțiile administrative specifice, la un set de valori legale care să reprezinte serviciul public. Această condiție este însoțită de un motiv adițional pentru a avea un serviciu public profesional și stabil. Nu numai că statele membre au regulări specifice ale serviciului public, dar aceste servicii sunt de asemenea conduse de principiile legale administrative necesare pentru stabilizarea lor.

## **PARTEA II. PRINCIPIILE LEGII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI STANDARDELE SERVICIULUI PUBLIC**

### ***1. Structurile legale ale unui serviciu public profesionist: angajați ai statului sau funcționari publici?***

Rolul principal al statului modern într-o economie de piață democratică este să asigure condițiile și standardele necesare vieții de zi cu zi a indivizilor, și pentru activitățile economice atât ale acestora cât și a entităților legale. Principalul mecanism utilizat de stat este legea. Transmiterea și impunerea hotărârilor parlamentului și a legislației delegate, monitorizarea efectelor acestora și furnizarea mecanismelor de corectare și redresare a lor, sunt câteva ținute importante pentru statul modern.

Prima sarcină a statului, în domeniul pieței muncii, este de a reglementa relațiile de bază dintre angajatori și angajați. Statul trebuie să stabilească standarde minime pentru a asigura condiții proprii de muncă pentru toți indivizii, și de asemenea să definească minimum de drepturi și obligații pentru relația dintre cele două părți.

Statul are de asemenea rolul de angajator. În acest rol secundar, aflat în opoziție cu primul său rol, general, statul este responsabil să asigure performanța eficientă, profesională și imparțială a administrației publice. Această responsabilitate managerială crează nevoia unor regulări specifice activității angajaților statului : politici ale staff-ului și carierei, sisteme manageriale de selecție, recrutare, promovare și remunerare, care toate au scopul de a garanta calitatea înaltă și omogenă a staff-ului și a performanțelor sale la toate nivelurile și ramurile de guvernare.

În strânsă legătură cu rolul său de angajator, statul are de asemenea responsabilități constituționale în coordonarea administrației publice în conformitate cu principiile stipulate de constituție și de legea administrației publice. Mai mult chiar, statul trebuie să asigure performanța administrației publice, în concordanță cu aceste principii de bază.

Noțiunea modernă de administrație publică se referă la o delegare ierarhică a puterilor de stat către indivizi care operează în sistemul public. Aceștia, funcționarii publici, nu sunt deci simpli angajați ai statului, deși sunt delegații puterilor acestuia. Astfel, ei trebuie să se asigure că acele principii constituționale și administrative sunt aplicate în toate operațiile zilnice ale administrației publice.

Legislația este cea care stabilește de obicei relațiile dintre stat și funcționarii publici. Chiar dacă unele aspecte ale acestor relații sunt stabilite de acorduri individuale sau colective de muncă, părțile implicate în asemenea acorduri nu pot neglija principiile constituționale și administrative legale. Deci, oricare ar fi sursa legală de reglementare a relației dintre stat și funcționarii publici, textul acesteia trebuie să conțină un set de principii administrative legale, în sensul descris mai sus, pentru a putea fi impuse oficialilor publici. Constituțiile moderne conțin prevederi referitoare la condiția serviciului public, sau chiar modele generale de administrații publice. Cele mai multe dintre aceste constituții impun un corp legal specific pentru coordonarea relației dintre funcționari și stat. De exemplu, constituțiile Franței, Germaniei, Greciei, Italiei, Portugaliei și a Spaniei includ, direct sau indirect, principii de bază pentru serviciul public.

### ***Condiții și standarde similare, dar modele diferite de servicii publice profesioniste***

Serviciul public constituțional modern, într-o democrație<sup>17</sup> este considerat real numai dacă îndeplinește un set de condiții:

- Separarea dintre sfera publică și cea privată
- Separarea dintre politică și administrație
- Dezvoltarea responsabilității individuale a funcționarilor publici prin procese decizionale comune. Aceasta impune prezența unor manageri publici bine instruiți și educați.
- Protecția muncii, stabilitate, nivel de plată, drepturi și atribuții bine definite pentru funcționarii publici
- Recrutare și promovare bazate pe merit

Toate aceste condiții contribuie, prin extindere, la definirea naturii și a valorilor unui serviciu public profesionist.

Distincția dintre sfera publică și cea privată s-a făcut odată cu cea dintre stat și societate. Este practic recunoașterea faptului că există domenii în care interesul public trebuie să primeze, fără interferențe legate de interese individuale. De asemenea, aspectul implică faptul că aceste domenii publice trebuiesc reglementate de un set de principii legale specifice, actorii implicați fiind subiecții acestor principii.

Separarea dintre politică și administrație implică prezumția că în domeniul public există două părți principale, care deși sunt strâns legate, au naturi diferite, logică diferită și surse de legitimare diferite. Politică se bazează pe confidența publică, exprimată prin alegeri electorale libere, și validate după fiecare termen politic. Administrația se bazează pe meritul și capacitatea profesională a funcționarilor publici, verificate prin competițiile libere de angajare în serviciul public, în concordanță cu legislația în vigoare.

Introducerea răspunderii individuale pentru deciziile luate și pentru acțiunile întreprinse implică recunoașterea faptului că responsabilitățile și competențele administrației publice sunt clar definite. Noțiunea de organ administrativ competent, și faptul că fiecărei decizii administrative îi corespunde o autoritate publică delegată prin lege, sunt tot atâtea dovezi ale dezvoltării responsabilității individuale. Domeniul administrativ este deservit de funcționari publici. În definirea serviciilor publice, statele membre UE au adoptat abordări diferite, de obicei rezultate ale istoriei fiecărui stat, cu modificările de rigoare, făcute în timp. Câteva țări, cum ar fi Franța, Irlanda, Olanda, Spania și Suedia au servicii publice care corespund fiecărui angajat public, în condițiile în care se consideră că fiecare dintre aceștia este parte a mașinării executive a statului.

În același timp, alte state, ca Austria, Germania, Marea Britanie și de curând Danemarca și Italia au redus scopul conceptului de serviciu public la așa-numita “administrație de esență publică”, referindu-se în mare la acele funcții pe care numai statul este legitimat să le deservească. În acest caz, numai profesioniștii ai managementului și administrației publice și profesioniștii deținători ai puterilor de stat (poliția, corpul vamal, etc) sunt considerați funcționari publici. În unele țările Europei Centrale și de Est, ca Ungaria și Polonia, se implementează acest concept restrâns al serviciului public, în timp ce Lituania investighează o modalitate de a aplica modelul Franței.

Atunci când conceptul are un fond aplicativ relativ îngust, funcționarii publici sunt cei care, în ultimă instanță, sunt investiți cu autoritatea publică și competențele legale necesare pentru a exercita puteri publice și pentru a propune politici publice și instrumente reglementare sau pentru a acorda consultanță în aceste domenii. Definit în acest fel, serviciul public este parte componentă a puterii de stat, este integrat în

---

<sup>17</sup> Raadshelders și Rutgers, “The Evolution of Civil Service Systems”, în Bekke, Perry și Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.

sfera publică și este format în concordanță cu aranjamentele constituționale și administrative. În toate statele membre UE, chiar și în cazul celor care uzitează conceptul restrictiv de serviciu public, anumite elemente ale legilor constituționale și administrative, cum este condiția recrutării bazate pe merit, au fost extinse până la activitatea angajaților non-civili ai statului. Aceasta vizează, inter alia, impunerea legitimității sistemului angajaților de stat, ca întreg.

Indiferent de caz, dar mai ales acolo unde este aplicat conceptul restrictiv al serviciului public, pentru ca acesta să-și poată îndeplini sarcinile, trebuiesc îndeplinite o serie de condiții. Serviciul civil trebuie să solicite angajaților din cadrul său un anumit grad de profesionalism și integritate și o bună cunoaștere a legilor constituționale și administrative. Funcționarii publici trebuie să se supună unui set de condiții legale, care să-i stimuleze să-și îndeplinească în mod eficient funcțiile și competențele, într-o manieră legală și potrivită, în toate sectoarele administrative. Aceste condiții legale se referă mai ales la drepturi și îndatoriri, stabilitate profesională, protecție împotriva favorizării politice și a altor interferențe, un nivel adecvat de remunerare pentru a reduce riscul expunerii la corupție, prevederi disciplinare și selecție bazate pe merit.

Recrutarea și promovarea bazate pe merit înseamnă selectarea celor mai potriviți candidați disponibili pentru serviciul public și evitarea patronajului și cronicității în cadrul staff-ului administrației publice.

Invocarea regulărilor specifice serviciului public este metoda cea mai uzitată pentru crearea condițiilor legale menționate mai sus, pentru că serviciul public, ca deținător al puterii de stat, este cel mai proeminent actor al sferei publice. De aceea, de obicei este nevoie de o hotărâre a parlamentului sau ca în cazul Marii Britanii, de o formă specifică de ordonare din partea executivului.

Așa cum s-a menționat deja, statul este responsabil pentru o administrație publică profesionistă, imparțială și eficientă, în completă conformitate cu legea. Acest rol nu este numai unul coordonator ci și unul managerial. Statul trebuie să garanteze o anumită calitate a angajaților săi și o calitate egală a standardelor în toate sectoarele administrației publice. În acest sens, un serviciu public bine conceput și bine condus, stimulează statul să atingă standarde înalte de profesionalism, stabilitate, continuitate și calitate a serviciului public în toate sferile administrației publice. Toate acestea presupun și faptul că nivelul politic al unei țări este legat de necesitatea investițiilor pe termen lung în oameni capabili să conducă afacerile publice într-o manieră adecvată, profesionistă. Profesionalismul nu poate fi disociat de stabilitate și investiție pe termen lung.

Există mai multe motive pentru care funcționarii publici nu trebuie considerați doar angajați ai statului. Aceștia au de îndeplinit mai multe sarcini, diferite de cele prezentate în relațiile obișnuite de muncă. Printre acestea se pot număra:

- Stabilirea mecanismelor de control și responsabilitate cu scopul de a preveni abuzul de putere publică și managementul greșit al resurselor publice
- Legitimarea administrației publice în fața cetățenilor și a plătitorilor de taxe pentru a construi încrederea publică în administrație și în stat ca întreg
- Distingerea unui domeniu de politici publice din cadrul celor administrative, în condițiile în care logica specifică fiecăruia este diferită și în consecință, la fel sunt și sursele lor de legitimare, așa cum s-a explicat mai sus.
- Asigurarea continuității profesionale în administrația publică și conceperea unui model pentru funcționarea fiecărei părți a acesteia, făcând-o previzibilă. Pentru a se realiza acest lucru, principiile descrise în prima parte a lucrării sunt esențiale.
- Atragerea celor mai buni candidați din țară în serviciul public și reținerea lor aici printr-un ritm rezonabil de dezvoltare a carierei și prin alte avantaje.

Aceste obiective sunt esențiale pentru serviciul public. O retrospectivă status quo în vestul Europei oferă imaginea soluțiilor viabile, chiar dacă au fost utilizate variante diferite de acțiune.

În anumite state membre UE, majoritatea angajaților în domeniu au statutul de funcționari publici. Aceasta înseamnă că ei sunt guvernați de o legislație a serviciului public, și nu de legile generale ale muncii care stabilesc standarde minime pentru relațiile contractuale dintre angajați și angajatori așa cum se întâmplă în sectorul privat. Acesta este cazul Greciei, Belgiei, Franței, Irlandei, Olandei, Portugaliei și Spaniei.

Marea Britanie constituie un caz special: funcționarii publici beneficiază de reguli specifice care le asigură statutul. Principii constituționale rezervă jurisdicția Cabinetului (prerogativ regal). Aceasta, inter alia, explică de ce nu există o lege a serviciului public în această țară.

În alte țări, numai o parte a angajaților în domeniu au statutul de funcționari publici. În Germania există o distincție clară între funcționarii publici, aceia care dețin autoritatea publică a puterii de stat (aprox. 40%) și restul, care se subordonează legii muncii. Motivul este faptul că, Constituția germană prevede un astfel de model, precum și criteriile de distincție între *Beamte* (funcționari publici) și *Angestellte* (angajați ai statului), care se referă la îndeplinirea acelor funcții care înseamnă exercitarea autorității publice. Funcționarii publici sunt priviți ca instrumente executive ale statului, capabili să deservească orice guvern aflat la putere (principiul neutralității politice), și care sunt răspunzători pentru faptele lor în fața legii.

Conceptul de “exercitare a autorității publice” este strâns legat de aspecte ale interesului național, lege și ordine, suveranitatea statului, impunerea legii, etc. Oricum, deținătorii a două dintre cele mai înalte grade de profesor universitar sunt considerați de asemenea funcționari publici, deci au un statut special. Ceilalți lucrători sunt priviți ca persoane practicându-și pur și simplu meseria, în sectorul public al economiei, sau în cadrul serviciilor publice fondate de bugetul de stat.

Modelul german, apropiat de cel al Austriei și Luxemburgului, a fost urmat de Danemarca acum câteva decenii, și mai recent de Italia. În Italia, a avut loc o reformă majoră în 1993 și în urma acesteia, în prezent numai câteva mii de înalți oficiali se află sub statutul legislației serviciului public, ceilalți fiind subiecții codului muncii și a contractelor colective de muncă.

Criteriile pentru aderarea la prevederile Tratatului CE cu privire la libera circulație a forțelor de muncă în statele membre UE au fost de asemenea sursa unor concepte ale autorității publice sau asigurări ale intereselor generale ale formelor de guvernare locale sau centrale. Mai mult, locurile de muncă din sectorul public trebuie să fie disponibile pentru orice cetățean al UE, cu excepția acelor funcții special rezervate pentru naționali prin regulări domestice ale serviciului public. Aceste regulări sunt în conformitate cu legislația Curții Europene de Justiție numai dacă respectă anumite criterii. La propriu, este recunoscut faptul că 60%-90% dintre locurile de muncă din serviciile publice ale statelor membre UE sunt astăzi disponibile pentru orice cetățean locuitor al acestui spațiu, ceea ce înseamnă că numai 10%-40% din totalul locurilor de muncă sunt rezervate naționalilor.

Cu alte cuvinte, numai 10%-40% din pozițiile publice au legătură cu “exercitarea autorității publice și cu asigurarea intereselor generale ale statelor”, așa cum s-a formulat de către Curtea Europeană de Justiție.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Curtea Europeană de Justiție, cazul 149/1979, Comisia vs. Belgia

Așadar, regulările serviciului public în statele membre sunt referințe cheie în aplicarea legislației CE, a principiilor legale ale acesteia.

## 2. *Managementul serviciului public în contextul “administrației prin lege”*

### *Manageri publici profesioniști*

Statele membre UE au recunoscut de mult timp faptul că standardele manageriale și performanțele managerilor publici sunt critice pentru succesul atât al performanțelor generale în administrația publică cât și pentru reforma acesteia.

A îmbunătăți performanțele administrației publice înseamnă identificarea unor standarde mai bune de eficiență și eficacitate în aplicarea legii. Aceasta solicită în general delegarea responsabilităților în favoarea managerilor publici, însoțită de mecanisme de control ex ante și ex post.

În asemenea situații, calitatea managerilor publici, investiți cu aceste puteri publice, devine de maximă importanță. Mai mult chiar, atunci când politicile de stat devin din ce în ce mai complexe și din ce în ce mai expuse la coordonare internațională, așa cum este în cazul statelor membre UE, nevoia unor manageri publici cu perspective reale și cu abilitatea de a-și coordona munca în relațiile cu instituții naționale și internaționale, devine și mai acută.

Franța, cu *sistemul carieră* și cu *corps*-urile care o definesc, are așa numite grupuri definite de oficiali seniori. Persoane individuale, aflate în topul carierei lor, din fiecare *corps* sunt asistate și conduse de la centru în procesul de dezvoltare a carierei fiecăruia, prin instruire și mobilitate. Statul are un corp de lucrători competenți care selectează persoana potrivită pentru un anumit post. Alte țări au stabilit criterii similare. Olanda, cu administrația sa în care responsabilitățile sunt clar împărțite, dezvoltă un așa numit Serviciu Public Senior în care se evidențiază dezvoltarea profesională a managerilor și care îmbunătățește capacitățile de coordonare. Deși acest fel de serviciu nu există încă în țările din Europa Centrală și de Est, câteva dintre aceste țări introduc deja politici speciale și mecanisme manageriale pentru cei mai înalți oficiali ai guvernelor. Ungaria, Latvia și Polonia sunt câteva exemple de țări care implementează în prezent reforme care-i privesc pe managerii generali, deși fiecare folosește o altă abordare.<sup>19</sup>

În sistemele administrative anterioare din țările din Europa Centrală și de Est nu exista o înțelegere clară a profesiei administrative de stat. Fiecare funcție din cadrul administrației de stat era concepută ca o specialitate a instituției, ceea ce limita o continuare a carierei în alte instituții, neexistând criterii profesionale clare în nici unul dintre cazuri. Mobilitatea între instituții diferite nu era încurajată și, de altfel, era foarte rară.

Pe de altă parte, faptul că politicile interinstituționale erau subordonate politicii naționale însemna o evidențiere clară a inutilității existenței unor generaliști sau manageri cu perspective mai largi decât câmpul lor tehnic de activitate. Acest tip de poziție managerială permanentă, care poate fi găsit la niveluri mai înalte în cadrul serviciilor publice vestice, era și încă este în majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est, prerogativul clasei politice. Manageri nesușinuți politic erau și încă sunt, în multe cazuri, specialiști competenți, însă foarte rar însărcinați cu managementul sau coordonarea activității.

Reformele serviciului public în țările din Europa Centrală și de Est ar trebui să vizeze formarea unei profesii de manager public în cadrul acestor servicii. Aceasta presupune măsuri care se impun în mai

---

<sup>19</sup> SIGMA Papers, Nr. 1, *Top Management Service in Central Government : Introducing a System of Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, OECD, Paris, 1995.



multe domenii: instruirea managerilor, introducerea unor reguli care să definească sarcinile acestora, responsabilitățile lor, drepturi corespunzătoare pentru angajați, stipulate de o legislație specifică a serviciului public, îmbunătățirea managementului personalului și a standardelor acestuia și, mai ales, stabilirea unui context administrativ în care oficialii și managerii publici să-și poată îndeplini sarcinile într-un mod profesionist, imparțial, transparent și controlabil.

### ***Contextul “administrației prin lege”***

Acest context administrativ este compus din mai mulți factori, din care cei mai importanți sunt:

- ◆ *Calitatea legii autonomiei:* Legea reguloare a autonomiei conferă cadrul necesar pentru luarea deciziilor într-un anumit domeniu (de exemplu, planul de urbanism sau problemele de mediu). Cu alte cuvinte, această lege reprezintă un instrument pentru oficiali și o sursă de informare și previzibilitate pentru public.
- ◆ *Calitatea legii administrative procedurale:* Această lege stabilește procedurile specifice procesului decizional, coordonării și echilibrului puterilor pentru relația oficialilor cu publicul și comunicarea dintre aceștia, și pentru autorizarea oricărei părți interesate de a fi audiată sau de a solicita recurs.
- ◆ *Calitatea mecanismelor de responsabilitate și control financiar și administrativ:* Acestea înlesnesc transparența, asigură controlul deciziilor financiare și administrative și dau înțeles corecturilor, citărilor în instanță și redresărilor.

În același timp, acești trei factori asigură valorile și principiile legale care contribuie în mod decisiv la formarea atitudinii și a comportamentului managerilor publici și a celorlalți funcționari publici care operează în contextul administrativ. Aceste principii legale vor fi esențiale în procesul decizional și comportamental și vor reduce alegerile arbitrare în sectorul administrativ.

În sfârșit, aceste principii legale vor contribui la fondarea unei administrații publice profesioniste.

Profesionalizarea administrației publice este, de aceea, o sarcină mult mai complexă decât implementarea unor regulări ale serviciului public și introducerea unor standarde de management al personalului. Dacă contextul administrativ în care oficialii trebuie să lucreze în mod real nu este de asemenea îmbunătățit, atunci aceștia vor fi probabil nevoiți să ia în continuare decizii arbitrare, să sufere de o insuficiență de comunicare în relațiile cu publicul și insuficientă coordonare în relațiile cu alte instituții, chiar dacă sunt în situația de a fi fost aleși pe merit și sunt instruiți în mod constant.

### ***Managementul omogen al serviciului public***

O problemă moștenită de la fostele structuri administrative din țările Europei Centrale și de Est este lipsa coordonării și lipsa unor standarde comune de management al personalului în administrația publică. Această fragmentare ar trebui eliminată iar managementul personalului ar trebui armonizat în cadrul administrației publice în așa fel încât să asigure un nivel acceptabil de legislație administrativă comună și standarde ale serviciului public menținute și respectate.

Pentru a se realiza acest lucru, trebuie considerată o altă formă a serviciului public. Serviciul public ar trebui privit ca o funcție managerială comună în administrația publică. Această funcție comună ar asigura principiile administrative legale ca cele menționate mai sus și condiții legale de bază, cum ar fi recrutarea și promovarea bazate pe merit, salarizare corectă și responsabilități și drepturi egale, condiții înseminate în mod omogen și respectate în întregul sistem administrativ. Această funcție solicită o anumită capacitate centrală în ceea ce privește managementul serviciului public.

În unele state vest europene, ca Franța, Portugalia și Spania, există un minister al administrației publice sau al serviciului public care se ocupă de aspectele generale ale managementului public. În general acesta pregătește propuneri de legi pentru serviciul public, organizând și monitorizând recrutarea, managementul resurselor umane, negocierile cu sindicatele din administrație în numele guvernului, precum și activitățile de instruire generale sau specifice instituțiilor aferente, cum sunt școlile sau instituții ale administrației publice.

În alte țări, ca Austria, Spania, Germania, Irlanda și Olanda, Ministerul de Finanțe sau Ministerul de Interne sunt acelea care coordonează activitatea serviciului public.

În Italia și Suedia a fost înființată o agenție specială care se ocupă de negocierile cu sindicatele din serviciul public în numele guvernului național și a guvernărilor locale.

Responsabilitățile și caracterul instituțional al capacităților legate de managementul serviciului public ar trebui stabilite prin lege. Poate constitui o unitate care să producă decizii pentru primul ministru sau pentru consiliul de miniștri. Poate fi un minister special sau poate fi o instituție separată raportată cabinetului primului ministru. Sunt posibile mai multe aranjamente instituționale. Important este ca această capacitate centrală să fie investită cu suficientă putere pentru a putea conduce administrația publică a unei țări.

## CONCLUZII

Această lucrare s-a dorit a fi o reflecție a modului în care sunt percepute principiile administrative legale și standardele serviciului public. În același timp, lucrarea a intenționat 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. Legile administrației publice provin din aranjamente constituționale, cu valori 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.

Acestea conduc la trei concluzii principale: în primul rând, valorile serviciului public sunt susținute legal; în al doilea rând, coordonarea serviciului public înseamnă mai mult decât reglementarea relațiilor dintre stat și angajații săi, făcută de către primar – în sens larg înseamnă reglementarea uneia dintre puterile de stat. În al treilea rând, principiile administrative legale inspiră deciziile managerilor publici și modelează comportamentul funcționarilor publici, formând un tot unitar. De asemenea, aceste principii constituie puncte de referință pentru stabilirea standardelor în administrație și serviciu public în statele membre UE și în instituțiile din acest spațiu.

### ***Valorile serviciului public sunt principii susținute legal***

Serviciul public este guvernat de principii stabilite atât de aranjamente constituționale cât și de legea administrației publice. Din acest punct de vedere, se poate spune că acestea sunt valori legale. Nu înseamnă însă același lucru cu valorile etice, chiar dacă se pot confunda ușor. Valorile etice sunt ghiduri de acțiune și provin dintr-o abordare de tip social. Valorile legale, odată încălcate, au consecințe legale stipulate de prevederile disciplinare ale serviciului public. Funcționarii publici sunt subiecții principiilor administrative stabilite prin lege.

### ***Funcționarii publici nu sunt doar angajați ai statului***

Funcționarii publici sunt subiecții unor principii legale și a unor reguli provenite din localizarea lor specifică în structura ierarhică a statului. Această localizare se concretizează într-o profesie care se adresează drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Reglementările serviciului public nu înseamnă numai stabilirea relației de muncă dintre angajator și angajați, așa cum se întâmplă cu legea muncii. Aceste reglementări intenționează, pe de o parte, să protejeze funcționarii publici în a-și exercita rolul lor special în democrație, și pe de altă parte, să întărească standardele profesionale în virtutea problemelor delicate cu care acești oameni se întâlnesc în munca lor. Funcționarii publici sunt factori ai sferei publice a societății, sfera care se înscrie în aria legii publice.

În consecință, legea publică și nu obișnuita lege a muncii, ar trebui să guverneze delegarea puterii de a lua decizii în numele statului, responsabilitatea acestor delegați ai statului și mecanismele de control ale exercitării puterii publice. Acesta este deci motivul pentru care legislația administrativă a unei țări trebuie să cuprindă o lege a serviciului public. În contrast cu condițiile de muncă, aceste aspecte nu pot fi definite de baze contractuale individuale.

### ***Principiile legii administrației publice crează modele comportamentale pentru serviciul public***

Un sistem al serviciului public reglementat de o lege aferentă nu este suficient pentru crearea unei administrații profesioniste, efective, eficiente, imparțiale, performante și în concordanță cu legea. Este de asemenea necesară existența unei legi a autonomiei și a unei legi procedurale de calitate. Aceste legi nu numai că vor asigura instrumentele necesare funcționarilor publice pentru a-și exercita îndatoririle și pentru a respecta principiile legale descrise mai sus, dar vor face ca munca lor să fie rezultatul urmării unor proceduri clare iar acțiunile lor previzibile.

Legile adiționale menționate sunt de asemenea necesare pentru asigurarea unui control intern și extern suficient al administrației și a serviciului public, mai ales în ceea ce privește sectorul finanțelor publice, al controlului de calitate, a supravegherii procedurale și mai ales vor asigura un sistem juridic independent, performant, capabil să redreseze efectiv acțiunile și deciziile administrative. Aceasta se impune nu numai pentru impunerea certitudinii legale și a seriozității administrației publice ci și pentru asigurarea drepturilor individuale de protecție legală și legitimitate a solicitărilor.

### ***Principiile legii administrației publice contribuie la crearea spațiului administrativ european***

În final, nivelul la care întregul context administrativ al unei țări, inclusiv serviciul public din cadrul acestuia, întâlnește standardele comun acceptate, construite în funcție de principiile administrative legale stabilite, este de primă importanță pentru țările candidate la aderarea la Uniunea Europeană, cu alte cuvinte, candidate la rolul de ocupant cu drepturi depline al spațiului administrativ european.