

# 100 DE ANI DE DREPT ÎN ROMÂNIA

**Daniel-Mihail Șandru**  
**Irina Alexe**  
**Raul Felix Hodoș**  
**Sergiu Golub**  
(coord.)

EDITURA HAMANGIU

2018

# Funcția publică în România Centenară

## The civil service at Romania's Centennial

Dr. Irina ALEXE\*

### Motto:

*„O idee capitală pe care o aduc aceste organisme [Institutul de științe administrative, cu organul său de publicitate, Revista drept public, care și-a câștigat ușor o reputație mondială, și cu anexa sa, Școala superioară de documentare și de științe administrative] [n.a.] în viața Statului nostru este că numai printr-o temeinică pregătire profesională a funcționarilor publici se poate aduce o îndreptare ad-ției noastre. Democrația, având menirea să asigure cea mai mare fericire pentru cel mai mare număr, își sprijină întreaga ei existență pe această masă de funcționari, prin bunăvoința, înțelegerea și pricepera cărora poate să-și înfăptuiască postulatele ei.”*

**Paul Negulescu, Romul Boilă, George Alexianu,**

*Cuvânt de lămurire la Codul administrativ adnotat,  
Institutul de Arte Grafice „VREMEA”, București, 1930, p. X*

**Rezumat:** *În orice stat modern un rol esențial în funcționarea acestuia, în creionarea și mai ales în aplicarea politicilor publice, precum și pentru exercitarea puterii publice, revine funcționarilor statului. Analizăm, în cadrul studiului, distincția între noțiunile de funcție de demnitate publică, funcție de autoritate publică și funcție publică, evoluția noțiunilor de funcție publică și de funcționar public, strâns legate de evoluția statului român în ultimii 100 de ani de existență ai acestuia și observăm, în egală măsură, influența europeană în materie. Evidențiem, de asemenea, necesitatea existenței funcțiilor publice și încadrării acestora cu personal de cea mai înaltă calificare, contextul care a condus la prima reglementare a statutului funcționarilor publici în România și evoluțiile ulterioare, recente modificări ale legislației aplicabile domeniului propuse în Legea privind Codul administrativ al României, precum și tendințele de dezvoltare a funcției publice.*

---

\* Irina Alexe este cercetător științific asociat la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române, iar ariile sale de interes vizează dreptul administrativ, dreptul constituțional și dreptul european. Materialul a fost pregătit pentru Conferința națională cu tema: „100 de ani de drept”, organizată de Asociația Transilvană pentru Cultură, în Tîrgu-Mureș, la 21 octombrie 2018. Proiectul „100 de ani în 10 zile” a fost dedicat Centenarului Marii Uniri și a fost finanțat de Ministerul Culturii și Identității Naționale prin proiectul cultural nr.5245/10.10.2018. Informațiile cuprinse în text sunt actualizate la data de 25 octombrie 2018, care este și ultima dată la care au fost consultate site-urile menționate în cuprinsul articolului.

***Cuvinte-cheie:** funcție de demnitate publică, funcție de autoritate publică, funcție publică, funcționar public, funcționar public european, Statutul funcționarilor publici, Codul administrativ al României, tendințe de dezvoltare*

***Abstract:** In any modern state, an essential role in its functioning is played by the public servants, both in defining, but especially in applying public policies, as well as in exercising the public authority. In this study, the author will analyze the distinction between the notions of civil service, public authority and public office, the evolution of the notions of civil service and public servant, in close connection to the evolution of the Romanian state in its 100 years of existence, and will equally observe the European influence in this matter. The necessity of the existence of the civil service and the necessity of a strongly qualified personnel should also be emphasized, context which lead to the first regulation of the statute of the Romanian public servants and the subsequent evolutions, the recent amendments of the applicable legislation in this field provided in the Law of the Administrative Code of Romania, as well as the development tendencies of the civil service.*

***Keywords:** civil service, public authority, public dignity, public servant, European public servant, civil servant's statute, the Administrative Code of Romania, subsequent developments in this field*

## **I. Succintă introducere**

Multiple tipuri de manifestări au avut și vor mai avea loc în anul 2018, pentru a celebra Centenarul României Mari, iar realizarea unor conferințe științifice, articole sau volume în domeniul dreptului se subsumează aceluiași obiectiv major. Avem convingerea că în drept, la fel ca în istorie, pentru a înțelege prezentul și pentru a putea analiza tendințele de evoluție ale diverselor concepte ori instituții, este imperios necesar să cunoaștem trecutul acestora, contextul care a condus la apariția lor, precum și necesitățile de dezvoltare ulterioară, strâns legate de evoluția statului.

Este arhicunoscut faptul că astăzi statul român nu se află în granițele consfințite după evenimentele istorice din anul 1918 și că teritorii și cetățeni români, care în perioada interbelică făceau parte integrantă din România Mare, sunt astăzi părți ale altor state vecine, însă analiza instituțiilor și evoluției pe care o realizăm în continuare nu se va referi la aceste aspecte.

Studiul nostru, referitor la funcția publică în România Centenară, este structurat în șapte părți, primate și din perspectiva istorică, de transformare a statului român. Rațiunea pentru care am ales această abordare a fost aceea că multe evenimente, unele luminoase, altele cu adevărat tragice, au intervenit nu doar în evoluția statului, ci au influențat și Statutul funcționarilor publici. Studiind sursele primare, adică textele actelor normative, precum și ale documentelor de prezentare și motivare a acestora, dar și, în unele cazuri, dezbaterile parlamentare ce au avut loc pentru adoptarea legilor,

am utilizat și doctrina relevantă din perioada interbelică, beneficiind de explicațiile pertinente ale iluștrilor profesori de drept public de la cele patru mari universități ale României Mari, din București (Paul Negulescu), Cernăuți (George Alexianu), Cluj (Romul Boilă) și Iași (Constantin Stere) și am analizat și citat, în egală măsură, inclusiv doctrina recentă în materie.

Debutând cu o succintă introducere și continuând apoi cu evidențierea particularităților perioadei prestatutară, ce a condus în anul 1923 la apariția primului statut al funcționarilor publici, studiul accentuează în mod deliberat perioada statutară, analizează în mod succint perioada comunistă pe parcursul a 50 de ani, dintre sfârșitul anului 1949 și cel al anului 1989, în care funcționarul era considerat un „om al muncii” și marchează apoi principalele momente și rațiuni care au condus în anul 1999 la apariția primei legi postdecembriste prin care a fost reglementat Statutul funcționarilor publici din România. Un spațiu generos este acordat nu numai modificărilor și completărilor multiple și de substanță aduse legii din 1999, în vigoare și astăzi, ci și tendințelor de evoluție ulterioară a principalelor instituții juridice cuprinse în statut. Sunt analizate, astfel, distincțiile între noțiunile de funcție de demnitate publică, funcție de autoritate publică și funcție publică, evoluția noțiunilor de funcție publică și de funcționar public, strâns legate de evoluția statului român în ultimii 100 de ani de existență ai acestuia și observăm, în egală măsură, influența europeană în materie. Totodată, sunt evidențiate atât necesitatea existenței funcțiilor publice și, mai ales în contextul actual, a încadrării acestora cu personal de cea mai înaltă calificare, cât și recente modificări ale legislației aplicabile domeniului propuse în Legea privind Codul administrativ al României, iar studiul se încheie cu câteva concluzii prin care marcăm și tendințele de dezvoltare a funcției publice.

## II. Perioada prestatutară

În cursul său de drept constituțional, menit să îi determine pe studenți să înțeleagă mai bine noțiunile, tânărul profesor George Alexianu făcea legătura dintre dreptul administrativ și dreptul constituțional și, încercând să identifice originea și izvoarele dreptului constituțional în România Mare, arăta dificultatea demersului „din cauză că Românii neavând o constituție scrisă decât de vreo câteva decenii, vechiul drept se găsește risipit în tradițiuni, în obiceiul pământului, în tratate și hrisoave. Totuși, putem distinge patru perioade de evoluție a dreptului nostru public:

1. *Din cele mai vechi timpuri până la înființarea principatelor române* (1290 pentru Muntenia, 1355 pentru Moldova);

2. *Perioada a doua. Închegarea statelor române;*

3. *Epoca a treia – De la Mihai Viteazul până la Domnii pământeni. 1822;*

4. *A patra perioadă – De la Domnii pământeni până azi.*<sup>[1]</sup>

Analizând funcția publică în perioada prestatutară vizăm doar ultima dintre aceste perioade, pentru a face trecerea la perioada de 100 de ani menționată în studiul nostru.

<sup>[1]</sup> Pentru detalii, a se vedea G. Alexianu, *Dreptul constituțional*, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1926, p. 61 și urm.

În conformitate cu dispozițiile pct. 5 al art. 132 din Constituția României din 1866, trebuia ca „în cel mai scurt timp” să fie adoptată și o lege specială „asupra condițiilor de admisibilitate și de înaintare în funcțiunile administrațiunii publice”<sup>[2]</sup>. Aceasta nu s-a realizat însă în cel mai scurt timp, ci abia peste câteva zeci de ani, după ce în România Reîntregită a fost adoptată o nouă Constituție, în anul 1923.

Potrivit doctrinei din acea perioadă, „în tot acest interval, funcționarii publici au fost conduși de legile lor organice – când erau – sau lăsați la discreția fluctuațiilor vieții politice. Printre funcționarii publici cari au avut – mai mult sau mai puțin – o organizație legală cu garanții împotriva abuzurilor administrative, putem cita pe magistrați, profesori secundari, universitari, învățători, consilierii Curții de Conturi, medicii de spitale, corpul tehnic, funcționarii Ministerului de Instrucție și Culte, ai Ministerului de Domenii, ai Poștelor, Telegrafelor și Telefonoanelor, etc.”<sup>[3]</sup>.

Redăm *ad litteram* această explicație pentru a realiza evoluția, dar și pentru a marca diferențele dintre categoriile de personal considerate atunci ca făcând parte din categoria funcționarilor publici și cele care astăzi sunt reglementate prin statut. Considerăm necesară o astfel de comparație pentru a arăta că nu toate trăsăturile funcționarilor publici din perioada prestatutară și, după cum observăm în cadrul următoarei secțiuni, din perioada statutară, sunt valabile și astăzi. Potrivit legii<sup>[4]</sup>, statutul nu se aplică nici magistraților, nici profesorilor sau învățătorilor, nici medicilor și nici personalului contractual sau altor categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică. De asemenea, statutul nu se aplică nici consilierilor Curții de Conturi și nici persoanelor alese sau numite în funcții de demnitate publică sau personalului salariat încadrat în cabinetul demnitarului.

Cu toate aceste diferențe, misiunea funcționarilor publici a rămas, în linii mari, aceeași pe parcursul anilor.

---

<sup>[2]</sup> Constituția României din 1866 a fost publicată în M. Of. nr. 142 din 1 iunie 1866 și este disponibilă online la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htp\\_act\\_text?id=37755](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=37755).

<sup>[3]</sup> Pentru o analiză a domeniului, a se vedea G. Alexianu, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Cultura Națională, București, 1926, p. 6 și urm.

<sup>[4]</sup> A se vedea în acest sens art. 1-6 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare. Legea nr. 188/1999 a fost publicată în M. Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999, fiind modificată și completată ulterior, republicată de două ori și apoi modificată și completată substanțial inclusiv după a doua republicare. Potrivit Legii privind Codul administrativ al României, Legea nr. 188/1999 urmează a fi abrogată la intrarea acestuia în vigoare. Forma legii abrogatoare, aflată în acest moment în procedura de control al constituționalității dispozițiilor sale, înainte de intrarea în vigoare, este disponibilă online la adresa [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2018/pr369\\_18\\_\\_1\\_.pdf](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2018/pr369_18__1_.pdf).

La data de 6 noiembrie 2018, Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțională, în ansamblul ei, fiind contrară prevederilor art. 141 raportat la art. 1 alin. (5), precum și celor ale art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție. Până la data trimiterii la tipar a prezentei lucrări, decizia Curții Constituționale nu a fost publicată în Monitorul Oficial. Pentru detalii, a se vedea punctul A al Comunicatului de presă al Curții Constituționale a României, emis în data de 6 noiembrie 2018, disponibil online la adresa <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-339> (n.r.).

### III. Perioada statutară

După unirea tuturor provinciilor românești, Constituția din 1866 nu mai era de actualitate, deși fusese modificată și completată de trei ori, în 1879, în 1884 și în 1917 și încă o dată chiar în cursul anului 1918. Pentru a consfinți evenimentele ce avuseseră loc, dar și pentru a încerca să instituie norme aplicabile pe tot teritoriul noului stat, deziderat ce nu va fi îndeplinit decât după mai bine de 20 de ani, și să creeze fundamentul pentru reglementările moderne din domeniul dreptului public ce aveau să urmeze în anii perioadei interbelice, în luna martie a anului 1923 a fost adoptat textul primei Constituții a României Mari<sup>[5]</sup>.

Constituția din 1923, calificată ca fiind una dintre cele mai moderne, reglementa, în conformitate cu dispozițiile art. 8, dreptul românilor de a fi egali în fața legii, fără deosebire de naștere sau de clase sociale, de origine etnică, de limbă sau de religie, precum și datoria acestora de a contribui la dările și sarcinile publice. De asemenea, consfințea dreptul acestora de a avea acces în funcțiunile și demnitățile publice, civile și militare și institua temeiul constituțional pentru ca prin legi speciale să fie „determinat Statutul funcționarilor publici”. Același text constituțional introducea, sub forma unei interdicții relative, și posibilitatea ca, în cazuri excepționale, prevăzute de lege, străinii să poată fi admiși în funcțiile publice.

Textul art. 8 instituie temeiul pentru adoptarea unui statut al funcționarilor publici, dar și alte dispoziții constituționale stabilesc anumite limite sau linii directoare pentru reglementarea unui astfel de statut, cum ar fi, de exemplu, cele prevăzute în textul art. 26 alin. (4) lit. c), referitor la judecarea de către tribunalele ordinare, potrivit dreptului comun, pentru delictele de presă ce vizează „calomniile, injuriile, difamațiile aduse particularilor sau funcționarilor publici oricari ar fi, atinși în viața lor particulară sau în cinstea lor personală”, în textul art. 31, referitor la faptul că „nici o autorizare prealabilă nu este necesară pentru a se exercita urmărirea contra funcționarilor publici pentru faptele administrațiunii lor de părțile vătămate, rămânând însă neatinse regulile speciale statornicite în privința miniștrilor”, în textul art. 99, referitor la răspunderea civilă solidară a miniștrilor care au emis acte nelegale sau care contravin Constituției, prin care a fost cauzat un prejudiciu părții vătămate, cu funcționarii care au contrasemnat actele respective, cu excepția situației în care acel funcționar „a atras atenția Ministrului, în scris”, sau în textul art. 107, ce reglementa contenciosul administrativ și despăgubirile sub forma daunelor civile ce puteau fi reținute de instanță în sarcina funcționarilor.

---

<sup>[5]</sup> Constituția României din 1923 a fost publicată în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923 și este disponibilă online la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htp\\_act\\_text?idt=1517](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=1517).

### III.1. 1923 – Statutul funcționarilor publici

În aceste condiții și limite constituționale, în anul 1923 a fost adoptată prima lege care reglementa Statutul funcționarilor publici<sup>[6]</sup>, iar în același an, prin decret<sup>[7]</sup>, a fost adoptat și regulamentul pentru aplicarea acesteia. Ambele acte normative au intrat în vigoare și au fost aplicabile începând cu data de 1 ianuarie 1924, constituind astfel cadrul legislativ de referință pentru reglementarea funcției publice în România.

Structurat în două mari părți, prima dintre acestea, referitoare la dispoziții aplicabile tuturor funcționarilor publici, cuprinzând la rândul său șapte capitole, iar a doua referitoare la dispozițiile speciale, ce include și ea alte șapte capitole, statutul, împreună cu regulamentul de aplicare, încearcă și reușesc, pentru o perioadă relativ mică de timp, să creioneze o nouă situație juridică, modernă și progresistă, funcționarilor publici, iar o parte dintre principiile prevăzute de legea din 1923 au fost preluate ulterior și în legislația postdecembristă referitoare la funcționarii publici.

Debutând cu un capitol referitor la cine poate fi funcționar public supus statutului<sup>[8]</sup> și căror categorii de personal din administrație nu le este acesta aplicabil (funcțiilor politice și electivă, mitropolilor și episcopilor, funcționarilor Corpurilor legiuitoare ce au statut propriu, specialiștilor străini cărora li s-a încredințat temporar sau prin contract o funcție publică, precum și lucrătorii angajați temporar), prima parte a reglementării stabilește condițiile generale de admisibilitate în funcțiile publice, stabilitatea în funcția publică, strâns legată de inamovibilitatea unora dintre categoriile de funcționari expres prevăzute de lege, îndatoririle și răspunderile acestora, incompatibilitățile aplicabile, salariile, indemnizațiile, pensiile și concediile, precum și dreptul funcționarilor de a se constitui în asociații pentru scopuri culturale, economice sau pentru slujirea intereselor profesionale, fiind prevăzute și regulile de înființare, funcționare și dizolvare a acestora.

Cea de-a doua parte a statutului stabilește chiar din primul capitol care sunt subiectele de drept cărora le sunt aplicabile normele<sup>[9]</sup> respective. Observăm astfel că există numeroase categorii de personal care, deși ar fi putut să intre sub reglementarea statutului, își păstrează totuși statutele proprii, anterioare legii din 1923. Cu toate

---

<sup>[6]</sup> Legea pentru Statutul funcționarilor publici, adoptată de Senat în ședința din 30 mai 1923 și de Adunarea deputaților în ședința din 8 iunie anul 1923, a fost promulgată de Regele Ferdinand la data de 15 iunie 1923 și publicată în Monitorul Oficial.

<sup>[7]</sup> Decretul nr. 5.506 din 23 noiembrie 1923 privind aprobarea Regulamentului pentru aplicarea Legii privind Statutul funcționarilor publici.

<sup>[8]</sup> Potrivit art. 1 din lege, „Sunt funcționari publici cetățeni români, fără deosebire de sex, cari îndeplinesc un serviciu public permanent (civil și eclesiastic) la Stat, județ, comună sau la instituțiunile al căror buget este supus aprobării Parlamentului, guvernului sau consiliilor județene și comunale. În această calitate se vor bucura de drepturile și se vor supune obligațiilor specificate prin prezentul Statut”.

<sup>[9]</sup> Potrivit art. 33 din lege, „Dispozițiunile ce urmează se aplică tuturor funcționarilor publici, afară de magistrați, membrii corpului diplomatic și consular, didactic, eclesiastic și de membrii tuturor corpurilor tehnice și de specialitate, în privința cărora se mențin dispozițiile relative din legile lor organice, precum și de funcționarii Corpurilor legiuitoare, a căror organizare este stabilită de regulamentul interior al fiecărui Corp legiuitor în parte care constituie Statutul lor”.

acestea, apreciem încercarea de uniformizare a normelor și de introducere a unor criterii obiective pentru ocuparea și exercitarea funcțiilor publice.

Astfel, în această a doua parte a statutului, este realizată clasificarea administrației publice, iar strâns legată de această clasificare este reglementată și clasificarea funcțiilor publice sau, după caz, este instituit temeiul legal pentru ca această clasificare să fie realizată ulterior, prin acte subsecvente, dar „adoptându-se denumirile și echivalându-se, pe cât posibil, cu cele fixate pentru administrațiunile centrale”<sup>[10]</sup>.

Sunt prevăzute, de asemenea, condiții de admisibilitate în aceste funcții publice, suplimentare celor reglementate în prima parte a statutului, sunt detaliate regulile referitoare la numiri și înaintări, precum și mecanismele pentru ca acestea să aibă loc pe criterii profesionale, meritocratice, după parcurgerea unor etape obligatorii și după promovarea unor concursuri organizate în acest scop. Sunt, de asemenea, stabilite și excepții de la aceste reguli, astfel încât „autoritatea în drept poate să se abată de la această normă când bunul mers și interesul serviciului îl cere, însă numai cu avizul conform al comisiei pentru propuneri de numiri și înaintări”<sup>[11]</sup>. Observăm astfel că și excepțiile sunt însoțite de minime garanții.

Un capitol distinct este dedicat transferărilor și detașărilor iar altul regimului disciplinar, fiind stabilite nu doar pedepsele disciplinare<sup>[12]</sup>, asemănătoare cu cele reglementate astăzi de statut, ci și procedura în cazul răspunderii disciplinare, precum și cazurile de suspendare, respectiv procedura de urmat atunci când intervine răspunderea penală a unui funcționar public. Într-un alt capitol, al șaselea, sunt stabilite distinct regulile pentru compunerea comisiilor de disciplină din administrația centrală și din administrația locală, membrii acestora precum și supleanții urmând a fi numiți prin decret regal, pentru un mandat de trei ani.

Inclusiv din reglementările ample incluse în ultimul capitol al părții a doua a statutului, intitulat „Dispozițiuni diverse și tranzitorii”, rezidă grija legiuitorului pentru a asigura funcționarea corectă a administrației și pentru a pregăti aplicarea noilor norme. Astfel, pe lângă faptul că a fost stabilit un termen de 6 luni de la promulgarea legii până punerea sa în aplicare, la 1 ianuarie 1924, în care autoritățile să adopte nu numai regulamentul de aplicare, ci și măsurile tehnice și organizatorice pentru aplicarea efectivă, au fost reglementate mai multe situații tranzitorii, astfel încât funcționarii care nu mai îndeplineau condițiile noului statut să aibă timp să își îndeplinească cerințele legale cum ar fi, de exemplu, cele ce vizau majoratul (21 de ani) ori satisfacerea cerințelor prevăzute de legea recrutării, ori cele de pregătire profesională. Dispoziții tranzitorii au fost, de asemenea, reglementate și pentru stat și autorități, ce aveau

<sup>[10]</sup> A se vedea art. 34 din Statut.

<sup>[11]</sup> A se vedea art. 47 din Statut.

<sup>[12]</sup> În conformitate cu dispozițiile art. 51 din Statut, „Pedepsele disciplinare sunt: 1. Mustrarea verbală sau scrisă; 2. Mustrarea cu pierderea salariului pe cel mult 15 zile; 3. Ștergerea de pe tabloul de înaintare; 4. Mutarea pe cale disciplinară; 5. Excluderea din serviciu pe timp de maximum 6 luni cu pierderea salariului; 6. Punerea în disponibilitate; 7. Destituirea. Timpul cât rămâne funcționarul exclus sau în disponibilitate nu contează la vechime”.



obligația de a adapta serviciile publice și schemele de organizare proprii în conformitate cu noile reglementări.

Lucrări științifice din epocă<sup>[13]</sup> au relevat nu doar beneficiile primului statut al funcționarilor publici, ci și dificultățile de aplicare a acestuia, mai ales în contextul transformărilor ce aveau loc în statul român și cu luarea în considerare a jurisprudenței relevante în materie, astfel că nu mai reluăm aceste aspecte. Menționăm însă faptul că, prin Jurnalul Consiliului de Miniștri din 11 noiembrie 1928 a fost instituită Comisia Legislativă ce îl avea ca președinte pe Paul Negulescu (profesor de drept public la Universitatea din București, membru al Institutului Internațional de drept public de la Paris), iar ca membri pe Constantin Stere (profesor de drept public la Universitatea din Iași, deputat), Romul Boilă (profesor de drept public la Universitatea din Cluj, vice-președinte al Senatului) și George Alexianu (profesor de drept public la Universitatea din Cernăuți), comisie care a redactat anteproiectele Legii administrației locale și a Legii reorganizării ministerelor, respectând inclusiv principiile incluse în primul statut al funcționarilor publici. În discursul pe care Iuliu Maniu<sup>[14]</sup>, președintele Consiliului de Miniștri, l-a susținut în Adunarea Deputaților cu ocazia dezbaterii proiectului de lege privind organizarea ministerelor, sunt subliniate nu doar eforturile, ci și piedicile întâmpinate în realizarea idealului de unitate națională, legătura acestei noi legi cu cele deja existente în statul român, precum și importanța unei astfel de reglementări care să pună pe baze mai solide organizarea statului, descentralizarea puterii publice și evoluția ulterioară a acestuia, inclusiv prin aportul funcționarilor publici.

Cu toate acestea, modificări legislative au avut loc în mod permanent și au vizat inclusiv situația juridică a funcționarilor publici. De exemplu, în comentariul realizat pentru art. 88 din Constituția din 1923, profesorul Alexianu precizează următoarele: „Recunoscându-i-se legiuitorului ordinar dreptul ca, printr-o lege de administrație publică să poată desființa o funcțiune, urmează a i se recunoaște și dreptul de a modifica condițiunile pentru ocuparea ei și, deci, de a înlătura pe funcționarii pe care îi găsește inutili, pentru că nu îndeplinesc noile condițiuni. Aceasta chiar atunci când neîndeplinirea condițiunilor derivă dintr-o împrejurare de fapt considerată ca legală sub vechea lege – fiindcă dreptul la funcțiune al funcționarului public se naște prin lege și se menține numai cât timp ea îl consacră, deoarece funcțiunea publică nu poate forma obiect de drepturi patrimoniale, și, ca atare, nu poate fi vorba, în această privință, de drepturi câștigate, ci numai de o situațiune legală obiectivă, creată, menținută și desființată numai prin voința legiuitorului”<sup>[15]</sup>.

<sup>[13]</sup> Prima dintre acestea, care realizează o analiză aprofundată a domeniului, comparativ cu reglementările existente la acel moment în alte state europene, dar și evidențiind jurisprudența relevantă în domeniu, accentuând principiul stabilității, precum și pe cel al inamovibilității funcționarilor publici, a fost realizată în anul 1926 de avocatul și profesorul George Alexianu. A se vedea, în acest sens, G. Alexianu, *Statutul funcționarilor publici*, op. cit.

<sup>[14]</sup> A se vedea, în acest sens, *Discursul D-lui Iuliu Maniu, Președintele Consiliului de Miniștri, pronunțat în Adunarea Deputaților*, în P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu, *Codul administrativ adnotat*, Partea I, Institutul de Arte Grafice „VREMEA”, București, 1930, pp. 145-159.

<sup>[15]</sup> G. Alexianu, *Curs de Drept Constituțional*, vol. III fascicola II și ultima, Ed. Casei Școalelor, 1937, p. 366.

De asemenea, noua Constituție a României, din 1938<sup>[16]</sup>, avea să aducă modificări substanțiale organizării statului român, însă, chiar dacă în ceea ce privește Statutul funcționarilor publici, articolul 27 preia, în mare parte, dispozițiile Constituției din 1923, după aplicarea noii reglementări Statutul funcționarilor publici din 1923 a fost abrogat în anul 1940, prin Codul funcționarilor publici (Carol al II-lea).

### III.2. 1940 – Codul funcționarilor publici

La data de 8 iunie 1940 a fost publicat primul Cod al funcționarilor publici<sup>[17]</sup>, care cuprindea și el atât dispoziții aplicabile tuturor funcționarilor, dar și dispoziții speciale privind recrutarea, evoluția în carieră, drepturile și obligațiile, incompatibilitățile sau regimul disciplinar, asupra cărora nu vom insista întrucât Codul nu a avut o aplicare nici unitară și nici coerentă în timp, în condițiile în care statul român a fost ciuntit în anul 1940 prin rapturile teritoriale bine cunoscute și a urmat apoi o lungă perioadă de război. Modificări importante au fost aduse Codului mai ales în ceea ce privește funcțiunile publice și vechimea în funcție, aplicarea pedepselor în situații excepționale<sup>[18]</sup>, statutul prefectilor<sup>[19]</sup> sau procedura disciplinară<sup>[20]</sup>.

Menționăm totuși că, doar după două săptămâni de la publicarea Codului în Monitorul Oficial al României, o altă lege cu impact devastator major a fost publicată și a intrat în vigoare<sup>[21]</sup>, afectând, în opinia noastră, esența statutului funcționarilor publici, legată de stabilitatea în funcție și de neutralitatea politică, fără de care apreciem că nu poate fi realizat un serviciu public profesionist<sup>[22]</sup>. Prin art. 2 al acestui nou act normativ se stabilea faptul că „**Nu poate fi funcționar public cine nu este membru**

---

<sup>[16]</sup> Constituția României din 1938 a fost decretată la 20 februarie 1938, fiind supusă plebiscitului la 24 februarie 1938. A fost promulgată de Regele Carol al II-lea prin Înaltul Decret Regal nr. 1045 din 27 februarie 1938 și publicată în aceeași zi în M. Of. nr. 48. Textul oficial este disponibil online la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.ftp\\_act\\_text?id=9206](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.ftp_act_text?id=9206).

<sup>[17]</sup> Codul funcționarilor publici (Carol al II-lea) a fost aprobat prin Decretul-Lege nr. 1904 din 7 iunie 1940 și a fost publicat în M. Of. nr.181 din 8 iunie 1940.

<sup>[18]</sup> Pentru detalii, a se vedea Legea nr. 45/1942 pentru stabilirea unor obligațiuni impuse salariaților publici în vremuri excepționale, publicată în M. Of. nr. 15 din 19 ianuarie 1942, modificată și completată ulterior prin Legea nr. 47/1944, publicată în M. Of. nr. 23 din 28 ianuarie 1944, prin care era reglementată pedeapsa cu închisoarea pentru funcționarii care lipseau de la post fără o învoire prealabilă.

<sup>[19]</sup> A se vedea, de exemplu, art. III din Legea nr. 573, publicată în M. Of. nr. 261 din 10 noiembrie 1944, prin care se stabilea că timpul în funcția de prefect nu se ia în calculul stagiului prevăzut de art. 200 din Codul funcționarilor publici. Ulterior, art. 200 din Cod a fost modificat și completat, prin Legea nr. 824 și prin Legea nr. 558 din 1944.

<sup>[20]</sup> A se vedea Legea din 22 septembrie 1940, pentru desființarea Rezidențelor Regale și reorganizarea Prefecturilor de județ; Legea nr. 116/1945 privind modificarea art. 147 din Codul funcționarilor publici, publicată în M. Of. nr. 44 din 23 februarie 1945, prin care se introduce în Cod o nouă procedură disciplinară.

<sup>[21]</sup> Este vorba despre Decretul-lege pentru apărarea ordinii politice unice și totalitare a statului român, publicat în M. Of. din 22 iunie 1940.

<sup>[22]</sup> Despre neutralitatea politică a funcționarilor publici, a se vedea I. Alexe, *Înălții funcționari publici*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 226 și urm.

în **Partidul Națiunii**. Cei ce nu vor cere înscrierea până cel târziu la data de 1 august 1940, precum și cei ce cerând înscrierea nu vor fi admiși, sunt revocați de plin drept pe această dată. Această dispozițiune nu se aplică militarilor în activitate”.

Înțelegând, dar nefiind de acord cu rațiunile pentru care o astfel de normă a fost introdusă în legislația română, nu insistăm asupra motivației. Semnalăm totuși existența în acel moment a unui regim politic caracterizat ca fiind dictatorial, precum și implicarea masivă și constrângerile aduse de puterea politică nu doar în statutul, ci și în viața privată a funcționarilor publici.

După cel de-al doilea război mondial Codul a fost abrogat, iar noua putere politică instaurată în România după 6 martie 1945 a adoptat noi acte normative privind funcționarii publici.

### **III.3. 1946 – Statutul funcționarilor**

Unul dintre aceste acte noi acte normative, adoptat după evenimentele din 23 august 1944, pe fondul repunerii în vigoare a Constituției din 1923, îl constituie Decretul-lege nr. 746/1946<sup>[23]</sup>, care a reglementat un nou statut al funcționarilor publici, abrogând Codul din 1940.

Și acest nou statut cuprindea dispoziții generale ce vizau sfera sa de aplicare, intrarea în serviciu (condițiile de numire, jurământul și stabilitatea în funcție), reprimirea, dosarele personale, drepturile și obligațiile referitoare nu numai la cariera, remunerația și asigurările sociale, ci și la anumite drepturi politice sau dreptul funcționarilor publici de a se asocia în sindicate. Noul statut reglementa și îndatoririle funcționarilor, respectiv incompatibilitățile și interdicțiile aplicabile, răspunderea acestora, obligațiile ce vizau pregătirea profesională continuă, un regim disciplinar amplu reglementat, precum și dispoziții speciale și tranzitorii.

Un regres evident este adus de acest act normativ în ceea ce privește studiile necesare pentru a putea ocupa o funcție publică, însă subliniem și plusuri ale reglementării, ce vizează asigurarea unei situații legale funcționarilor îndepărtați anterior din serviciu pentru convingerile lor religioase sau politice, respectiv faptul că statutul este însoțit de două anexe, denumite tabele, prin care sunt stabilite indicatorul alfabetic al funcțiunilor de numire, ce cuprinde funcția, studiile minimale și pregătirea profesională, necesare ocupării acesteia și clasa de numire și, respectiv, salariile de bază.

Nici acest act normativ nu a avut o perioadă lungă de aplicare, el intrând în vigoare la data publicării, iar normele vizând salarizarea fiind aplicabile de la 1 septembrie 1946, întrucât a fost abrogat în anul 1949, implicit, prin Decretul nr. 29/1949<sup>[24]</sup>, și explicit

---

<sup>[23]</sup> Decretul-lege nr. 746/1946 pentru Statutul funcționarilor publici din 20 septembrie 1946 a fost publicat în M. Of. nr.220 din 22 septembrie 1946.

<sup>[24]</sup> Decretul nr. 29/1949 pentru reglementarea drepturilor și îndatoririlor salariaților administrativi și personalului tehnic de conducere din instituții și întreprinderi de Stat și cooperative de orice fel, a fost publicat în M. Of. nr. 29 din 29 ianuarie 1949.

prin Decretul nr. 418/1949<sup>[25]</sup>, ca efect al noului regim politic instalat în statul român, după intrarea în vigoare a Constituției din 1948<sup>[26]</sup> și în contextul adoptării primului Cod al muncii. De altfel, chiar emitentul actului, în textul articolului unic, menționează contextul ce impune abrogarea unui număr impresionant de acte normative: „Un număr însemnat de legi și decrete fiind abrogate prin transformarea succesivă a structurii statului și a dreptului nostru, înaintea datei de 13 aprilie 1948, iar altele desființate în virtutea art. 105 al Constituției Republicii Populare Române, se impune o identificare precisă a tuturor acestor abrogări implicite”.

#### **IV. Perioada comunistă: funcționar public = om al muncii**

Deși Constituția din 1948 utilizează noțiunea de funcționar public în câteva dintre articolele sale (art. 8, art. 24, art. 34 și art. 95), respectiv pe aceea de funcțiune publică, în textul art. 44 pct. 11, funcționarii publici nu au mai beneficiat de protecția unui statut propriu, fiindu-le aplicabilă și lor, la fel ca și celorlalți salariați, reglementările din domeniul dreptului muncii. Astfel, Codul muncii din 1950<sup>[27]</sup> stipulează în textul art. 1 care sunt relațiile pe care le reglementează, iar în textul art. 2, menționându-i în mod expres pe funcționari, stabilește domeniul de aplicare, „pe de o parte angajaților – muncitorilor și funcționarilor – iar pe de altă parte organelor și instituțiilor de Stat, întreprinderilor și organizațiilor economice ale Statului, organizațiilor cooperatiste și celor cu caracter obștesc, precum și persoanelor fizice și persoanelor juridice din sectorul particular, care folosesc munca salariată”. Remarcăm însă faptul că, potrivit art. 129 din Cod, acesta nu se aplică și militarilor. De asemenea, în conformitate cu dispozițiile art. 25, exista posibilitatea de a fi reglementate statute speciale mai ales în ceea ce privește regimul disciplinar, însă această posibilitate nu a fost fructificată pentru funcționari.

Constituția din 1952<sup>[28]</sup> definește statul român chiar în preambul și în textul art. 1 ca un stat al „oamenilor muncii de la orașe și sate”, astfel că și funcționarii sunt tratați tot ca oameni ai muncii, fără drepturi sau garanții suplimentare, care sunt chemați să contribuie la îndeplinirea idealurilor noului stat/regim politic. Remarcăm faptul că nu mai este utilizată sintagma „funcționar public”, ci doar aceea de „funcționar de stat”, respectiv noțiunea de „funcționar”.

---

<sup>[25]</sup> Decretul nr. 418/1949 pentru declararea ca abrogate a unor legi și decrete, a fost publicat în B. Of. nr. 712 din 16 noiembrie 1949, iar la punctul 189 al decretului este menționată „Legea nr. 746 din 22 Septembrie 1946 cu modificările din: 12 Martie 1947 (Legea nr. 31); 30 Mai 1947 (Legea nr. 164); 22 August 1947 (Decizia nr. 22)”.

<sup>[26]</sup> Constituția Republicii Populare Române din 1948 a fost publicată în M. Of. nr.87bis din 13 aprilie 1948. Textul oficial este disponibil online la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htm\\_act\\_text?id=1574](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=1574).

<sup>[27]</sup> Legea nr. 3/1950 privind Codul muncii a fost publicată în M. Of. nr.50 din 8 iunie 1950.

<sup>[28]</sup> Constituția Republicii Populare Române din 1952 a fost publicată în M. Of. nr. 1 din 27 septembrie 1952. Textul oficial este disponibil online la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htm\\_act\\_text?id=1454](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=1454).

Constituția din 1965<sup>[29]</sup> preia aceleași sintagme în ceea ce îi privește pe funcționari, consfințind calificarea acestora de „oameni ai muncii”. Am precizat și într-o altă lucrare<sup>[30]</sup> faptul că, potrivit dispozițiilor art. 58-61, coroborate cu cele ale art. 22 incluse în Codul muncii din 1972<sup>[31]</sup>, se prefigurase apariția unor statute ce ar fi trebuit aprobate prin lege, în care să se prevadă „regulile specifice privind raporturile de muncă, drepturile și îndatoririle personalului, criteriile privind încadrarea și promovarea, disciplina în muncă și răspunderile, programul de lucru și alte reguli specifice domeniului de activitate respectiv”, dar că aceste intenții nu au mai fost materializate ulterior.

Considerăm astfel că această perioadă a fost marcată de intenția de ștergere a identității proprii funcționarilor publici și de uniformizare a categoriilor de oameni ai muncii, indiferent de pregătirea profesională sau de rolul acestora într-un stat. Nu este de mirare că statul român socialist/comunist a ales să procedeze în acest fel cu mai multe dintre categoriile sale profesionale de elită, pe care statul român interbelic își sprijinea chiar ființa națională și continuitatea, sau care au contribuit în mod decisiv chiar la înfăptuirea Unirii din 1 decembrie 1918 ori la consolidarea României Mari, întrucât sunt de notorietate nu doar epurările din viața publică, ci chiar cele fizice, prin intermediul instrumentelor opresive din acea perioadă, prin care majoritatea intelectualilor și, implicit, a funcționarilor publici a fost eliminată ori retrogradată din funcțiile publice ocupate anterior.

## V. Perioada postcomunistă: spre o nouă perioadă statutară

După anul 1989, când România a ales să devină un stat de drept, pe măsură ce a luat decizia să se integreze în Uniunea Europeană, a realizat și reformele necesare îndeplinirii acestui obiectiv național major și a reglementat, prin câteva legi importante, regulile privind funcționarii publici. Întrucât doctrina de specialitate a dezbătut pe larg aceste subiecte vom trece succint în revistă câteva dintre reglementările premergătoare noului Statut al funcționarilor publici adoptat în anul 1999.

În anul 1991, înainte de intrarea în vigoare a Constituției, Guvernul României a adoptat un prim act normativ aplicabil domeniului, o hotărâre<sup>[32]</sup> prin care, pe parcursul a patru articole, erau reglementate anumite măsuri menite a asigura prestigiul social al funcționarilor publici. Au fost stabilite astfel, în mod succint, persoanele ce au calitatea de funcționar public, obligațiile și interdicțiile aplicabile acestora, precum și regimul disciplinar și consecințele sale.

<sup>[29]</sup> Constituția Republicii Socialiste România din 1965 a fost republicată în B. Of. nr. 65 din 29 octombrie 1986. Textul oficial este disponibil online la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htm\\_act\\_text?id=37735](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=37735).

<sup>[30]</sup> A se vedea I. Alexe, *Înălții funcționarilor publici*, op. cit., pp. 18-19.

<sup>[31]</sup> Legea nr. 10/1972 privind Codul muncii a fost publicată în B. Of. nr. 140 din 1 decembrie 1972.

<sup>[32]</sup> H.G. nr. 661/1991 privind unele măsuri pentru asigurarea prestigiului social al funcționarilor publici a fost publicată în M. Of. nr. 205 din 8 octombrie 1991. Deși căzută în desuetudine după apariția Constituției din 1991 și a noilor reglementări în materie, hotărârea a fost abrogată în mod expres abia 13 ani mai târziu, prin H.G. nr. 233/2004 privind declararea ca abrogate a unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 191 din 4 martie 2004.

Constituția din 1991<sup>[33]</sup> stabilește pentru prima dată după perioada comunistă importanța Statutului funcționarilor publici în noul stat român prin faptul că, în textul art. 72 alin. (3) lit. i), introduce între domeniile ce vor fi reglementate prin lege organică și Statutul funcționarilor publici.

Abia după opt ani, în 1999, a fost adoptat, prin asumarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, Statutul funcționarilor publici<sup>[34]</sup> care, deși modificat și completat de nenumărate ori, este aplicabil și astăzi.

Doctrina<sup>[35]</sup> a arătat încă de la acel moment și, ulterior, pe parcursul anilor, care au fost rațiunile, dorințele și motivațiile pentru care legiuitorul român a ales să introducă în legislație anumite instituții juridice care să confere funcționarului public un nou statut adaptat rolului pe care statul i l-a creionat acestuia. În cadrul cursului său de drept administrativ<sup>[36]</sup>, citând o bogată doctrină de drept administrativ, dar și de drept al muncii sau de drept constituțional, doamna profesor Verginia Vedinaș analizează atât aspectele de ordin general, cât și particularitățile istorice și evolutive ale funcției publice și funcționarilor publici, precum și statutul juridic aplicabil prefectului, care încă face parte dintre funcționarii publici, fiind inclus în categoria înalților funcționari publici<sup>[37]</sup>. Analiza domniei sale vizează aspectele privind natura juridică a noțiunii de

<sup>[33]</sup> Constituția României din 1991 a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și republicată, după revizuirea din anul 2003, în M. Of. nr. 776 din 31 octombrie 2003. Textul oficial este disponibil online la adresa <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>.

<sup>[34]</sup> Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a fost publicată în M. Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999, fiind ulterior modificată și completată, republicată de două ori și iarăși modificată și completată de mai multe ori. În continuare, atunci când facem trimitere la Legea nr. 188/1999, fără alte precizări suplimentare, ne referim la textul Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (2), cu modificările și completările ulterioare, aduse până la data de 25 octombrie 2018.

<sup>[35]</sup> Una dintre cele mai complete analize a domeniului este realizată de către doamna profesor Verginia Vedinaș. A se vedea, în acest sens, V. Vedinaș, *Statutul funcționarului public*, Ed. Nemira, București, 1998; V. Vedinaș, *Statutul Funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999). Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

<sup>[36]</sup> V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a X-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2017, pp. 271-321.

<sup>[37]</sup> Am dedicate numeroase lucrări acestei categorii de funcționari publici și mutațiilor permanente la care aceasta a fost supusă. A se vedea, în acest sens, I. Alexe, *Înalții funcționari publici*, op. cit.; I. Alexe, *Reforma reformei. Studiu de caz: Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 82 din 2013*, în volumul coord. E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Reforma statului: instituții, proceduri, resurse ale administrației publice*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, pp. 121-133; I. Alexe, *Categoria înalților funcționari publici. Tendințe actuale*, în volumul E. Bălan, G. Varia, C. Iftene (coord.), *Administrația publică între misiuni și constrângeri bugetare: dimensiuni juridice și manageriale*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, pp. 136-144; I. Alexe, *Principiul neutralității politice în privința numirii înalților funcționari publici*, în volumul E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Administrația și puterea politică. Tendințe și evoluții în spațiul public european*, Comunicare.ro, 2013, pp. 122-137; I. Alexe, *Considerații referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curții Constituționale a României și la statutul juridic al unor înalți funcționari publici*, în *Curierul Judiciar* nr. 3/2014, pp. 159-161; I. Alexe, *Aspecte privind mobilitatea înalților funcționari publici reflectate de jurisprudența instanțelor din România*, în *Revista de drept public* nr. 1/2012, pp. 90-102; I. Alexe, *Mobilitatea înalților funcționari publici – modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu?*, în *Revista de drept public* nr. 4/2009, pp. 43-51.

funcționar public, comparativ cu acelea de demnitar și salariat/personal contractual, controversele doctrinare privind statutul juridic al funcționarului public, fundamentele constituționale ale conceptelor de funcție publică și de funcționar public, definirea acestora, clasificarea funcționarilor publici, regimul juridic al actului de numire în funcția publică, drepturile și îndatoririle funcționarilor publici, răspunderea, precum și recrutarea acestora și evoluția în carieră, până la încetarea raportului de serviciu.

Legea nr. 188/1999 definește chiar în textul art. 1 aria de aplicabilitate (reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, denumite raporturi de serviciu), precum și scopul reglementării (asigurarea, în conformitate cu dispozițiile legale, a unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial, în interesul cetățenilor, precum și al autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală. De asemenea, în textul art. 2 sunt definite și explicitate noțiunile de funcție publică, funcționar public și activități care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, funcțiile publice fiind prevăzute în anexa legii. Textul articolului 5 din lege stabilește categoriile de funcționari publici care pot beneficia de statute speciale, prin care să fie reglementate, față de statutul general, drepturi, îndatoriri, incompatibilități și funcții specifice, precum și, în unele situații, aspecte referitoare la carieră, iar următorul articol precizează care sunt categoriile de personal pentru care nu este aplicabil Statutul funcționarilor publici, ci, după caz, legislația muncii sau statutele proprii.

Considerăm că acest statut este unul dintre cele mai complexe acte normative în domeniu, instituind reguli pentru accesul în funcția publică pe baze meritocratice, derularea carierei pe aceleași baze, pentru asigurarea pregătirii profesionale la cele mai înalte standarde, instituirea unor mecanisme moderne de reglare, control și sancționare, cu asigurarea garanțiilor existente într-un stat de drept, precum și prin reglementarea drepturilor, obligațiilor și incompatibilităților aplicabile funcționarilor publici. Acesta a fost ulterior detaliat prin acte subsecvente, care nu fac obiectul studiului nostru.

Considerăm necesar să menționăm și faptul că, în legislația română contemporană există mai multe acte normative ce reglementează statutele speciale ale diverselor categorii de funcționari publici<sup>[38]</sup>, precum și acte normative aplicabile acelor categorii de personal din administrația publică centrală și locală cărora nu le este aplicabil Statutul funcționarilor publici. Menționăm și faptul că, potrivit art. 117 din Legea nr. 188/1999, aceasta „se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în

---

<sup>[38]</sup> De exemplu, prin Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, publicată în M. Of. 440 din 24 iunie 2002, cu modificările și completările ulterioare, polițistul este definit ca funcționar public cu statut special. De asemenea, tot exemplificativ, precizăm că au fost adoptate statute speciale pentru funcționarul public parlamentar, prin Legea nr. 7/2006, republicată în M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009, cu modificările și completările ulterioare, pentru personalul Corpului diplomatic și consular, prin Legea nr. 269/2003, publicată în M. Of. nr. 441 din 23 iunie 2003, cu modificările și completările ulterioare, pentru personalul vamal, prin O.U.G. nr. 10/2004, publicată în M. Of. nr. 256 din 23 martie 2004, cu modificările și completările ulterioare, sau pentru funcționarii publici din Administrația Națională a Penitenciarelor, prin Legea nr. 293/2004, republicată în M. Of. nr. 264 din 10 aprilie 2014.

care acestea nu contravin legislației specifice funcției publice”. După apariția Statutului, în 1999, au existat numeroase modificări și completări ale sale și au fost adoptate și alte acte normative complementare, care ne ajută să facem distincția între noțiunea de funcționar public și celelalte noțiuni menționate anterior.

Dintre aceste acte normative, cel mai discutat și disputat în doctrină este Codul muncii<sup>[39]</sup>, care reglementează raporturi de muncă și stabilește în textul art. 2 sfera de aplicare pentru diverse categorii de salariați.

De asemenea, din compararea textelor Legii nr. 161/2003<sup>[40]</sup> se poate realiza o distincție clară între funcțiile de demnitate publică din administrația centrală și, respectiv, din administrația locală, demnitari, aleșii locali, funcționarii publici, alte persoane care ocupă funcții publice de autoritate și salariații. Preocupată fiind anterior de evoluția noțiunii de funcționar public în dreptul intern și dacă aceasta este compatibilă cu definirea noțiunii de funcționar în jurisprudența evolutivă a Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>[41]</sup>, nu vom dezvolta aceste aspecte în prezentul studiu. Precizăm totuși că în studiile privind funcționarii publici nu utilizăm noțiunea extinsă de salariat sau lucrător, așa cum este aceasta definită în sens larg în dreptul european sau în dreptul intern al muncii, ce își desfășoară munca pe baza unui contract de muncă, iar între el și angajator există un raport de muncă, ci pe cea restrânsă, definită de lege și supusă dreptului administrativ, de funcționar public, care își desfășoară activitatea pe baza actului administrativ de numire în funcția publică, în cazul acesta fiind vorba, așa cum am menționat anterior, despre un raport de serviciu.

Nu este însă lipsit de relevanță nici menționarea faptului că există totuși reglementări, de exemplu în domeniul penal, în care noțiunea de funcționar în sensul legii penale este mult mai vastă decât aceea prevăzută de statut.

Chiar dinainte de aderarea României la Uniunea Europeană era de notorietate faptul că reglementarea domeniului funcției publice este de competența exclusivă a statelor membre, însă statul român a ales să motiveze adoptarea statutului, precum și unele dintre modificările succesive ale acestuia, prin necesitatea armonizării dreptului intern cu principiile dreptului european. Într-un studiu<sup>[42]</sup> recent realizat am constatat că, chiar și după mai bine de zece ani de la aderarea României la Uniunea Europeană, puțini funcționari fac distincție între Statutul funcționarilor publici europeni și regimul

<sup>[39]</sup> Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>[40]</sup> Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, a fost publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>[41]</sup> Pentru detalii, a se vedea I. Alexe, *Noțiunile de funcție publică și funcționar public în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Legătura cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, în *Pandectele Române* nr. 2/2013, pp. 66-74; în același sens I. Alexe, *Înalții funcționari publici*, *op. cit.*, pp. 38-48.

<sup>[42]</sup> I. Alexe, *Aplicarea procedurii trimiterii preliminare în cauze privind funcționarii publici*, în *Pandectele Române* nr. 3/2018, pp. 45-56.



aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii, reglementat prin regulamente<sup>[43]</sup>, ce sunt acte legislative ale Uniunii Europene, respectiv Statutul funcționarilor publici din dreptul intern, reglementat prin legea națională<sup>[44]</sup>.

Revenind la textul Legii nr. 188/1999 și scopul pentru care un astfel de statut a fost adoptat, acela de asigura profesionalizarea și stabilitatea administrației, constatăm că, deși clamată ca o lege modernă, reformatoare, aceasta nu și-a atins scopul. Deși legea conține nu doar mecanismele, ci și garanțiile pentru ca acest scop să poată fi realizat, de cele mai multe ori punerea în practică a normelor respective a fost deficitară.

De asemenea, trebuie menționat și faptul că legea a suferit numeroase modificări și completări, de câteva ori pe an chiar, iar decidenții politici care doreau să „rezolve” anumite probleme cu anumite persoane, de cele mai multe ori incomode, introduceau, pe lângă regulile stabilite de statut, numeroase excepții care, în final, au condus în opinia noastră la decredibilizarea întregului demers. Punând accent mai ales pe categoria înalților funcționari publici, poate cea mai afectată de multitudinea modificărilor legislative, am dedicat și relativ recent studii separate modului în care reforma funcției publice a fost realizată după 10 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană<sup>[45]</sup>, respectiv noilor modificări propuse recent în Legea privind Codul administrativ al României, prin care Statutul funcționarilor publici se propune a fi abrogat<sup>[46]</sup>, așa că nu vom mai detalia aceste aspecte, așteptând decizia Curții Constituționale a României care, sesizată fiind a se pronunța cu privire la textul acestei din urmă legi, a amânat începerea dezbaterilor pentru pronunțarea unei decizii<sup>[47]</sup>.

## VI. Succinte concluzii

Este indubitabil faptul că, pentru a avea un stat modern și o administrație în slujba cetățenilor, este nevoie de funcționari foarte bine pregătiți, care să susțină o astfel

---

<sup>[43]</sup> Regulamentul nr. 31 (CEE) 11 (CEEA) din 1962 (J.O. L 45 din 14 iunie 1962), reformat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 723/2004 (J.O. L 124 din 27 aprilie 2004) și prin Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1023/2013 (J.O. L 287 din 29 octombrie 2013) reglementează Statutul funcționarilor Uniunii Europene și regimul aplicabil altor agenți ai Uniunii Europene.

<sup>[44]</sup> Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

<sup>[45]</sup> I. Alexe, *Reforma funcției publice după 10 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană. Cazul înalților funcționari publici*, în Revista de drept public nr. 2/2017, pp.12-22.

<sup>[46]</sup> I. Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ*, în Revista de drept public nr. 2/2018, pp.116-128.

<sup>[47]</sup> Pentru detalii, a se vedea punctul B al Comunicatului de presă al Curții Constituționale a României, emis în data de 25 octombrie 2018, disponibil online la adresa <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-338>.

La data de 6 noiembrie 2018, Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțională, în ansamblul ei, fiind contrară prevederilor art. 141 raportat la art. 1 alin. (5), precum și celor ale art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție. Până la data trimiterii la tipar a prezentei lucrări, decizia Curții Constituționale nu a fost publicată în Monitorul Oficial. Pentru detalii, a se vedea punctul A al Comunicatului de presă al Curții Constituționale a României, emis în data de 6 noiembrie 2018, disponibil online la adresa <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-339> (n.r.).

de administrație. Statutul funcționarilor publici a urmat, de-a lungul celor 100 de ani de la momentul înfăptuirii României Mari, un lung și complicat drum, ce a fost strâns legat de evoluția statului român. Chiar dacă în diverse perioade noțiunea de funcționar public a avut un conținut diferit, rolul și misiunile fundamentale ale funcționarilor publici în stat au rămas, în mare parte, aceleași.

În dreptul administrativ, la fel ca și în alte ramuri ale dreptului, se observă o tot mai mare tendință de europenizare, care implică și funcția publică<sup>[48]</sup>. Nu am reușit să cuantificăm măsura în care dreptul european, prin specificul instituțiilor sale, este aplicabil și funcționarilor publici din România, însă avem speranța că acele principii care conduc la o mai bună guvernare, la o mai transparentă luare a deciziilor și la o profesionalizare nu doar a funcționarilor, ci și a administrației să fie aplicate corect și în România.

Ar fi de dorit ca sistemul funcției publice să fie realizat, așa cum statutul a prevăzut, pe criterii meritocratice de evoluție în carieră, și nu așa cum se întâmplă de multe ori în practică, prin introducerea și aplicarea unor excepții de la regulile statuate.

De asemenea, se observă o tendință a funcționarilor dar și a unei părți a administrației de a se inspira din modelul de reglementare și de pregătire a funcționarilor din alte state, respectiv a funcționarilor europeni, însă nu de fiecare dată soluțiile importate pot fi aplicabile la specificul sistemului administrativ românesc. Aplicarea acestora, cel puțin în cazul înalților funcționari publici, s-a dovedit a fi un eșec ce a condus la restructurarea categoriei, dar și la regândirea mecanismului de acces la funcțiile publice incluse în aceasta.

Așa cum am menționat în secțiunea anterioară, autoritățile competente ale statului român au ales să includă normele referitoare la Statutul funcționarilor publici în textul propus pentru Codul Administrativ. Fără a aduce acum critici Codului Administrativ adoptat de Parlament semnalăm doar faptul că, în opinia noastră, nu considerăm actul normativ în ansamblul său ca fiind un progres substanțial pentru reglementarea statutului funcționarilor publici și nici nu apreciem toate soluțiile alese. Poate că aceasta este soluția corectă pentru simplificarea și asanarea legislației, dar modul în care aceasta a fost realizată ridică numeroase semne de întrebare la care așteptăm deocamdată răspunsul Curții Constituționale și sperăm ca măcar o parte dintre aspectele sesizate să fie clarificate și, ulterior, corectate<sup>[49]</sup>. Un singur aspect dorim să semnalăm, acela

---

<sup>[48]</sup> Pentru o analiză relevantă a domeniului, a se vedea R. Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*, 4<sup>th</sup> ed., Ed. Intersentia, 2018, pp. 417-438; I. Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global*, Ed. Academiei Române, București, 2017, pp. 188-216.

<sup>[49]</sup> La data de 6 noiembrie 2018, Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțională, în ansamblul ei, fiind contrară prevederilor art. 141 raportat la art. 1 alin. (5), precum și celor ale art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție. Până la data trimerii la tipar a prezentei lucrări, decizia Curții Constituționale nu a fost publicată în Monitorul Oficial. Pentru detalii, a se vedea punctul A al Comunicatului de presă al Curții Constituționale a României, emis în data de 6 noiembrie 2018, disponibil online la adresa <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-339> (n.r.).

că actul normativ pune sub gestiunea aceleiași entități atât pe funcționarii publici, cât și pe celelalte categorii de angajați din administrația publică.

Deși foarte dorit și poate necesar, în opinia noastră, Codul administrativ nu este un adevărat cod care să înglobeze și să integreze noțiunile și instituțiile, ci este mai degrabă un codex legislativ, o colecție de legi ce reglementează anumite domenii, de multe ori cu norme contradictorii sau incomplete și care au fost aduse împreună sub același titlu.

Pentru a putea avea efectul scontat, considerăm că ar fi fost de dorit ca un astfel de act normativ să fie elaborat abia după ce atât de necesara reformă constituțională și de reorganizare administrativ-teritorială a statului ar fi avut loc.

Apreciem că, la celebrarea celor 100 de ani scurși de la 1 Decembrie 1918, încă mai este mult de lucru pentru modernizarea statului, astfel încât acesta să răspundă nevoilor actuale de dezvoltare proprie, dar și ale societății europene, din care face parte.

# Ideea (juridică) europeană în România. Interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene în România

## The European (legal) idea in Romania. The interpretation and application of the European Union law in Romania

Prof. univ. dr. Daniel-Mihail ȘANDRU\*

**Rezumat:** *România și Uniunea Europeană și România în Uniunea Europeană sunt două secvențe ale unei părți din construcția Europei și din istoria României. Prezentul articol își propune să evidențieze principalele etape juridice de raportare a României la Uniunea Europeană. În particular, articolul va evidenția aplicarea și interpretarea dreptului Uniunii Europene în România, în anii parcurși de la aderare.*

**Cuvinte-cheie:** *România, Uniunea Europeană, dreptul Uniunii Europene, instanțe judecătorești, Tratatul de la Lisabona*

**Abstract:** *Romania and the European Union and Romania in the European Union are two sequences of a part of the construction of Europe and of Romania's history. This article aims to highlight the main legal steps of the way Romania relates to the European Union. The article focuses on the application and interpretation of the European Union law in Romania, since its accession in 2007.*

**Keywords:** *Romania; European Union; European Union Law, courts and tribunals, Lisbon Treaty*

### Introducere

Un articol despre dreptul Uniunii Europene în România, la ceasul aniversar și într-un volum aniversar dedicat Centenarului Marii Uniri poate fi întrucâtva surprinzător. Pe

---

\* Daniel-Mihail Șandru a fondat și coordonează Centrul de Studii de Drept European al Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române. Este profesor universitar la Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir și Universitatea din București. Judecător *ad hoc* la Curtea Europeană a Drepturilor Omului și arbitru la Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României. Președinte al Societății de Științe Juridice și al Asociației Române de Drept și Afaceri Europene. Redactor-șef al Revistei române de drept european (Wolters Kluwer). Poate fi contactat la adresa [mihai.sandru@csde.ro](mailto:mihai.sandru@csde.ro). Pagina web: [www.mihaisandru.ro](http://www.mihaisandru.ro). Materialul a fost pregătit pentru conferința națională „100 de ani de drept”, Tîrgu-Mureș, 21 octombrie 2018, organizată de Asociația Transilvană pentru Cultură. Proiectul „100 de ani în 10 zile” a fost dedicat Centenarului Marii Uniri și a fost finanțat de Ministerul Culturii și Identității Naționale. La data de 25 octombrie 2018 au fost verificate sau/și accesate ultima dată trimerile web.

de o parte, pentru că după 11 ani de la aderare ne-am obișnuit cu dreptul Uniunii Europene, și în plan general, social, poate chiar cu ideea de Uniune Europeană, iar, pe de altă parte, pentru că din parcursul celor 100 de ani sărbătorii puțin peste 10 sunt anii de conviețuire în interiorul acestei organizații, care, încetul cu încetul, a început să aibă propria prestanță.

Primul gând legat de un asemenea subiect a fost acela al identificării rădăcinilor europene la înaintașii noștri români, unii situați în imediata apropiere a decidenților sau a celor care au influențat marile decizii ale Europei secolului al XX-lea. Un excurs sau chiar un curs istoric al personalităților de seamă, al proiectelor acestora, idealiste sau pragmatice ar fi fost poate interesant și binefăcător. Ideile mari nu se nasc dintr-o dată sau doar în mintea unor iluminați. Sigur, parcurgerea drumului de la idee la realizare este opera unor oameni, dar spiritul lumii este participativ, făcut din bucăți mici de energii, ale maselor de oameni, care se coagulează pentru a modifica istoria. Bucățile mici de energii sunt ideile intelectualilor secolului al XX-lea care au considerat că înțelegerea dintre popoare este cea care ar zădărnici planuri de avariție ale unor imperii, mai noi sau mai vechi. Popoarele acționează prin voința conducătorilor și opera acestora este cea care a modificat viețile a milioane și milioane de oameni. Astăzi puțini înțeleg ce putere are un război și de ce după cel de-al doilea război mondial, într-o perioadă de confuzie, ideea s-a transformat în faptă, iar faptele în drept. „Europa nu se va construi dintr-o dată sau ca urmare a unui plan unic, ci prin realizări concrete care vor genera în primul rând o solidaritate de fapt”. Solidaritatea cetățenilor este cea care menține unitatea Uniunii Europene și în prezent, dincolo de discursurile liderilor europeni și poate de greșeli. Uniunea Europeană este în spiritul dreptului, dar mai ales al faptelor și al acțiunii. În toate domeniile se face apel la cooperarea statelor membre, prin orientări programatice și alte documente irelevante juridic, să se dezvolte și să funcționeze proiectul european.

Al doilea gând, pe care îl pune în față un subiect de o asemenea amploare este că, oricât s-ar scrie, este insolubil și subiectiv. A avut armonizarea legislativă și compatibilizarea legislației românești un efect benefic? Hotărârile judecătorești au beneficiat de pe urma aderării la UE? Dar, mai ales, oamenii, în calitățile lor de cetățeni, justițiabili, profesioniști au găsit soluții convingătoare pentru așezarea vieții sociale? Cum spuneam, sunt întrebări subiective, și, desigur, nici răspunsurile n-ar putea fi mai obiective așa cum sunt cercetările științifice în domeniile sociale.

Pentru a trece peste aceste gânduri puțin lămuritoare pentru un jurist, am să încerc un plan de acțiune. În primul rând, să observăm raporturile dintre România și Uniunea Europeană anterior anului 2007, mai precis anterior anilor 90, relații stabilite între un stat socialist și un bloc capitalist, mai apoi, relațiile de după anii 90, care ar putea fi împărțite în două secvențe – preaderarea și integrarea. Față de desenarea acestui traseu, trebuie subliniat că nu putem face o operă istorică, lipsindu-ne documente relevante și (în mare majoritate) bazându-ne doar pe rezultatul final al acțiunii umane, texte legislative, internaționale ori naționale. Dacă nu este istorie, nu este nici istorie a mentalităților, nu este istoria ideii europene în România, ci mai degrabă o scurtă cronologie comentată a dreptului, a relațiilor juridice cu și în Uniunea Europeană.

## România și Comunitățile Economice Europene

În 1957 s-au pus bazele juridice ale Comunității Economice Europene, prin Tratatul de la Roma, una dintre dispoziții conferind personalitate juridică noii organizații internaționale. România, în 1957, era Republică Populară, cu elite încă sub represiune (represiune care nu a încetat până în 1989), acele elite care gândiseră Europa civilizată<sup>[1]</sup>. După schimbarea denumirii statului, în Republică Socialistă și cu unele „îndepărtări” (de Moscova) și multe tatonări (de Occident), România începe să devină un actor pe scena internațională, spun specialiștii, real, important. Pendularea României între Est și Vest nu a fost reală din cauza condițiilor istorice, a apartenenței la un bloc ideologic, militar, economic predestinat de înțelegerile de după cel de-al doilea Război Mondial. Același Război Mondial care a determinat și apariția organizațiilor internaționale în Vestul Europei, Comunitățile Europene și Consiliul Europei. Nici în Est nu a fost pustiu în privința organizării internaționale, și așa a apărut Consiliul de Ajutor Economic Reciproc (CAER), care a sucombat odată cu regimul care l-a creat.

Așa se cum arată pe site-ul Ministerului Afacerilor Externe<sup>[2]</sup> „România este prima țară din Europa Centrală și de Est care a stabilit relații oficiale cu Comunitatea Europeană. În 1967, au fost inițiate negocierile pentru încheierea unei serii de acorduri tehnico-sectoriale privind anumite produse agroalimentare, respectiv brânzeturi, ouă, carne de porc, cu scopul de a scuti produsele românești de taxe suplimentare, dar și de a obliga partea română să respecte un anumit nivel al prețurilor pentru a nu crea dificultăți pe piața statelor membre. În 1974, prin semnarea unui tratat bilateral, România intră în sistemul generalizat de preferințe al Comunității Europene. De asemenea, un alt Acord cu privire la produsele industriale este semnat în 1980”.

O primă etapă în stabilirea relațiilor comerciale a fost încheierea *Acordului dintre România și Comunitate privind comerțul cu produse textile*, din 16 decembrie 1977.

În *Acordul din 28 iulie 1980 între Republica Socialistă România și Comunitatea Economică Europeană privind comerțul cu produse industriale*<sup>[3]</sup> se subliniază necesitatea cooperării internaționale sub umbrela GATT (Acordul general pentru tarife și comerț). Părțile, se subliniază, „sunt conștiente de importanța produselor industriale pentru dezvoltarea schimburilor comerciale” și sunt „dornice (...) să promoveze o dezvoltare armonioasă a schimburilor de produse industriale între România și Comunitate, având în vedere nivelurile lor respective de dezvoltare economică”. Acordul nu se aplica produselor reglementate prin Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului și nici produselor textile care făceau obiectul *Acordului dintre România și Comunitate privind comerțul cu produse textile*, din 16 decembrie 1977.

<sup>[1]</sup> A se vedea Raportul Comisiei Prezidențiale pentru Analiza Dictaturii Comuniste din România, București, 2006, disponibil pe internet (de ex. <https://archive.org/details/ComisiaPrezidentiaalaPentruAnalizaDictaturiiComunisteDinRomania-Raport/page/n3>).

<sup>[2]</sup> Ministerul Afacerilor Externe, *Scurt istoric al relațiilor dintre România și Uniunea Europeană*, disponibil online la adresa [www.mae.ro](http://www.mae.ro).

<sup>[3]</sup> Ratificat prin Decretul nr. 316/1980, publicat în B. Of. nr. 84 din 17 octombrie 1980.

Prin același Decret a fost ratificat și Acordul din 28 iulie 1980 *între Republica Socialistă România și Comunitatea Economică Europeană privind crearea comisiei mixte care în preambul recunoaște „competențele atribuite Comunității prin Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene”*. Este o recunoaștere juridică a Comunităților realizată anterior anului 1989 de către un stat comunist. Comisia creată avea ca sarcini referitoare la relații comerciale, cum ar fi evoluția schimburilor economice, să realizeze recomandări în orice problemă de interes comun, căutarea unor soluții privind importurile în Comunitate și în România, să schimbe informații privind orientările structurale ale economiilor celor două părți ce au o incidență asupra schimburilor și, în acest scop, asupra posibilităților de valorificare a complementarităților dintre economiile respective, precum și asupra programelor de dezvoltare economică prevăzute, să vegheze la buna funcționare a acordurilor și aranjamentelor existente între părți și să îndeplinească sarcinile care îi sunt încredințate prin aceste acorduri sau aranjamente și să propună noi aranjamente sau acorduri. Aceste acorduri au fost modificate și completate în anii 1986-1987.

### **Preaderarea. 1900-2007**

Începând cu anii '90, temeiurile juridice ale relațiilor contractuale între Comunitate și România sunt consolidate pe baze noi, în scopul aderării României la Comunitate.

În 1990 a fost semnat un acord de cooperare, respectiv Acordul din 22 octombrie 1990 între România, pe de o parte, și Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică, pe de altă parte, privind comerțul și cooperarea comercială și economică<sup>[4]</sup>, care se modifică în preambul corespunzător noilor condiții economice, arătând că se ține seama „de influențele favorabile ale reformelor în curs în România și de politicile economice respective ale părților contractante asupra relațiilor lor comerciale și economice”.

La 1 februarie 1993 a fost semnat *Acordul european instituind o asociere între România, pe de o parte, Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de altă parte*, fundamentul juridic al preaderării României la cele dintâi. Unul dintre obiectivele acordului era să asigure un cadru pentru integrarea graduală a României în Comunitate. Acest acord a fost urmat de *Acordul interimar privind comerțul și aspectele legate de comerțul dintre România, pe de o parte, și Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului, pe de altă parte*. În 1995, la 21 iunie, este adoptată *Declarația de la Snagov*, document politic prin care toate forțele politice din România își exprimă angajamentul continuării eforturilor de aderare a României la CE<sup>[5]</sup>. În Parlamentul României a fost constituită o comisie

<sup>[4]</sup> M. Of. nr. 51 din 15 martie 1991.

<sup>[5]</sup> A se vedea Comisia de fundamentare a strategiei naționale de dezvoltare economică, *Din lucrările Comisiei de la Snagov – martie-iunie 1995*, Documentar întocmit de Valeriu Ioan-Franc, Centrul de Informare și Documentare Economică, București, 2000, disponibil online la adresa <http://www.cdep.ro/pdfs/snagov95.pdf>.

specială comună, a Camerei Deputaților și Senatului, în vederea aderării<sup>[6]</sup>. La 15 iulie 1997, a fost formulat *avizul privind solicitarea României de aderare la Uniunea Europeană*<sup>[7]</sup>, aviz urmat de rapoarte anuale privind progresele înregistrate. Consiliul European de la Helsinki a luat decizia de începere a negocierilor de aderare a României la UE (10-11 decembrie 1999) pentru începerea acestora în februarie 2000<sup>[8]</sup>. Consiliul European de la Salonic (2003) a acceptat ca până în 2007 aderarea la UE a României să fie efectivă<sup>[9]</sup>. În 2003, în plan național, a avut loc un eveniment important, respectiv revizuirea Constituției României, iar în ceea ce privește acest demers, este important de subliniat introducerea actualului art. 148<sup>[10]</sup>. Eforturile de aderare s-au realizat la nivelul tuturor instituțiilor statului, cu un grad mai mare sau mai mic de cunoaștere a dreptului Uniunii Europene<sup>[11]</sup>. Respingerea *Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa* a fost un moment european cu impact în România<sup>[12]</sup>. Negocierile de aderare s-au derulat între 2000 și 2004<sup>[13]</sup>.

Aderarea României la Uniunea Europeană înseamnă transformări uriașe nu doar în privința comerțului sau a relațiilor economice în general. Modificări importante apar în domeniul politico-juridic, social și al mentalităților. Apar beneficii și dezavantaje, care în acest moment nu pot fi evaluate cu strictețe.

În Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L157 din 21 iunie 2005 s-au publicat mai multe documente referitoare la aderarea României<sup>[14]</sup>:

– Avizul Comisiei din 22 februarie 2005 privind cererile de aderare la Uniunea Europeană prezentate de Republica Bulgaria și România;

---

<sup>[6]</sup> Comisia Parlamentului României pentru integrare europeană, [http://www.cdep.ro/pls/parlam/comisia\\_ie.model1?page=45&idl=1](http://www.cdep.ro/pls/parlam/comisia_ie.model1?page=45&idl=1).

<sup>[7]</sup> Agenda 2000 - *Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union*, disponibilă online la adresa [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-97-18\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-97-18_en.htm).

<sup>[8]</sup> Disponibil online la adresa [http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm); procesul a fost încurajat de Comisia Europeană, a se vedea: *Commission sets out an ambitious accession strategy and proposes to open accession negotiations with six more candidate countries*, 13 octombrie 1999, comunicat disponibil online la adresa [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-99-751\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-751_en.htm).

<sup>[9]</sup> Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions.

<sup>[10]</sup> A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008.

<sup>[11]</sup> Dreptul Uniunii Europene apare în 1993, însă, până în 2009, UE nu a avut personalitate juridică, ci doar Comunitatea Europeană. Din 2009, conform Tratatului privind Uniunea Europeană, „*Uniunea are personalitate juridică*” (art. 47) și „*Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succede acesteia*” (art. 1). În privința analizelor realizate anterior aderării, a se vedea: *Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept*, raport disponibil online la adresa [http://old.presidency.ro/static/rapoarte/Raport\\_CPAPPCR.pdf](http://old.presidency.ro/static/rapoarte/Raport_CPAPPCR.pdf).

<sup>[12]</sup> A se vedea pe larg opiniile oficialilor români cu privire la impactul asupra aderării: G. Truică, *Dificultățile ratificării Constituției Europene. Un impas pentru proiectul politic european?*, Institutul European din România, 2005, disponibil online la adresa [http://beta.ier.ro/documente/working\\_papers/wp\\_12.pdf](http://beta.ier.ro/documente/working_papers/wp_12.pdf).

<sup>[13]</sup> Ministerul Afacerilor Externe, *Evoluția negocierilor de aderare la UE*, disponibil online la adresa <https://www.mae.ro/node/1543>.

<sup>[14]</sup> Disponibile online la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=OJ%3AL%3A2005%3A157%3ATOC>.



– Rezoluția legislativă a Parlamentului European privind cererea de aderare la Uniunea Europeană a României (AA1/2/2005 - C6-0086/2005 - 2005/0902(AVC)) (Procedura avizului conform);

– Decizia Consiliului Uniunii Europene din 25 aprilie 2005 privind admiterea în Uniunea Europeană a Republicii Bulgaria și a României;

– Notă privind intrarea în vigoare a tratatului de aderare;

– Tratatul între Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană;

– Protocolul privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în Uniunea Europeană

– Actul final.

Tratatul de aderare la Uniunea Europeană a fost ratificat în România prin Legea nr. 157/2005<sup>[15]</sup>. Așa cum rezultă din site-ul [www.rolii.ro](http://www.rolii.ro), Legea nr. 157/2005 este citată în peste 300.000 de hotărâri judecătorești pronunțate în ultimii ani, de cele mai multe ori invocată doar de părți pentru a sublinia „europenitatea” acțiunii, fără efecte juridice. De altfel, deși este indicat ca temei juridic general, nu se detaliază care sunt dispozițiile pertinente cauzei. Sunt și exemple din jurisprudență în care tratatul de aderare devine un factor important în argumentarea instanței ori în stabilirea dispozițiilor aplicabile. Tratatul a fost invocat în privința aplicării în timp a reglementărilor naționale sau a celor europene, în litigii diverse cum ar fi contestații ale actelor administrativ-fiscale<sup>[16]</sup>, limitarea liberei circulații în străinătate<sup>[17]</sup> etc.

<sup>[15]</sup> M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005. Pentru urmărirea procesului legislativ, a se vedea [http://www.cdep.ro/pls/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=6308](http://www.cdep.ro/pls/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=6308). De asemenea, a se vedea și <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=470>.

<sup>[16]</sup> Curtea de Apel Timișoara, Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia civilă nr. 1190/2010, disponibilă online la adresa <http://rolii.ro/hotarari/5894c95fe49009c033000dee>.

<sup>[17]</sup> Curtea de Apel Cluj, Secția civilă, de muncă și asigurări sociale pentru minori și familie, decizia civilă nr. 244/A/2009, disponibilă online la adresa <http://rolii.ro/hotarari/589acd01e490098c4400241a>. Interesant este că instanța face trimitere la cauza *Jipa* (C.J.C.E., cauza C-33/07, *Jipa*, Hotărârea din 10 iulie 2008, ECR 2008 p. I-5157, ECLI:EU:C:2008:396) pe care o consideră „C.E.D.O.” [Constatându-se că singura „faptă” care s-a imputat părâtului intimat a fost aceea că muncea la negru, Curtea apreciază că nu poate fi reținută în sarcina acestuia săvârșirea unei fapte care să fi încălcat ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică a statului din care a fost expulzat, conduita acestuia nereprezentând o amenințare reală prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății (cauza C.E.D.O. C33/2007)]. Poate nu este întâmplător că prima trimitere preliminară se referă la libera circulație a persoanelor. A se vedea D.-M. Șandru, C.-M. Banu, D. Călin, *The Preliminary Reference in the Jipa Case and the Case Law of Romanian Courts on the Restriction on the Free Movement of Persons*, European Public Law, Vol. 18, No. 4, 2012.

## Efectele juridice ale aderării la 1 ianuarie 2007

Legiferarea din România a primit la început o infuzie de drept nou, poate și modern în unele materii, cu unele soluții novatoare în altele. Transpunerea *acquis*-ului a fost o etapă pasivă, de preluare a dreptului UE, mai complicat a fost soluționarea problemelor care survin interacțiunii între ordinele juridice – a Uniunii Europene și a României<sup>[18]</sup>.

Impactul aderării României la Uniunea Europeană în domeniul juridic<sup>[19]</sup> este semnificativ și, în cele ce urmează, vom evidenția câteva aspecte:

– dialogul jurisdicțional între instanțele din România și Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin formularea unor cereri de decizie preliminară;<sup>[20]</sup> în acest sens, prin intermediul Revistei Afaceri juridice europene realizăm editarea și ținerea la zi a listei tuturor trimiterilor preliminare formulate de instanțe din România<sup>[21]</sup>;

– impactul asupra legiferării,<sup>[22]</sup> atât în privința motivării actelor normative, dar și a emiterii anumitor acte normative, cum ar fi ordonanțe de urgență, motivate de urgența transunerii directivelor<sup>[23]</sup>;

<sup>[18]</sup> D. Călin, *Dialogul dintre Tribunalele Constituționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene*, Ed. Universitară, București, 2018, p. 84 și urm.

<sup>[19]</sup> Pentru domeniul economic, a se vedea, L.-L. Albu (coord.), R. Lupu, A.-C. Călin, O.-C. Popovici, *Impactul aderării României la Uniunea Europeană asupra economiei românești. Analiză sectorială (industrie, agricultură, servicii etc.)*, Institutul European din România, Studii de Strategie și Politici SPOS 2017, București, 2018, disponibil online la adresa [http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/SPOS\\_2017\\_Studiul%201\\_FINAL.pdf](http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/SPOS_2017_Studiul%201_FINAL.pdf).

<sup>[20]</sup> A se vedea: D.-M. Șandru, M. Banu, D. Călin, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept [The preliminary rulings procedure. Principles of European Union law and experiences encountered in the Romanian legal order]*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 712; D.-M. Șandru (ed.), M. Banu (ed.), D. Călin (ed.), *Trimiterile preliminare ale instanțelor din România la CJUE. Culegere adnotată de jurisprudență (2007-2016)*, 7 volume, 3244 pagini, Ed. Universitară, București, 2014-2018; D.-M. Șandru, M. Banu, D. Călin, *Refuzul instanțelor naționale de a trimite întrebări preliminare. Jurisprudența românească*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 512.

<sup>[21]</sup> **IADUER** „interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene de către instanțele din România” este un proiect realizat de ARDAE – Asociația Română de drept și afaceri europene, în colaborare cu Asociația Forumul Judecătorilor din România și Centrul de Studii de Drept European (CSDE) al Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române, cu suportul Editurii Universitare, proiect care se manifestă prin publicarea de volume, studii și articole, realizarea de conferințe. Lista tuturor trimiterilor preliminare este disponibilă online la adresa <http://iaduer.ro/?p=2872>. Până în prezent au fost înregistrate 151 de cauze provenite de la instanțele din România în cereri de decizie preliminară. Pe de altă parte sunt atât acțiuni în anulare, cât și acțiuni.

<sup>[22]</sup> Potrivit art. 31 din Legea nr. 24/2000 modificată și completată, „Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: (...) impactul asupra sistemului juridic – implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă”. De asemenea, din aceeași lege, a se vedea art. 20 alin. (1), art. 22 alin. (1), art. 45 alin. (1).

<sup>[23]</sup> I. Alexe, C.-M. Banu, *Transpunerea directivei prin Ordonanță de Urgență. Exemple recente din dreptul român și aspecte comparate*, în volumul D.-M. Șandru, C.-M. Banu, D. Călin (coord.),

- modificarea unor acte normative datorită modificării legislației europene, de exemplu în materia achizițiilor publice<sup>[24]</sup> sau a protecției datelor cu caracter personal;<sup>[25]</sup> de asemenea coordonarea cu legislația europeană recentă prin proiecte<sup>[26]</sup>;
- aplicarea și interpretarea dreptului Uniunii Europene și, concomitent, respectarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (C.E.D.O.) de către instanțele judecătorești<sup>[27]</sup>;
- reconfigurarea instituțiilor și agențiilor naționale prin competențe de cooperare cu instituții sau agenții ale Uniunii Europene<sup>[28]</sup>;
- atribuții noi pentru instituțiile și autoritățile publice<sup>[29]</sup>;
- autoritatea judiciară din România prin instituirea unui mecanism de cooperare și verificare prin rapoarte anuale;
- unele politici române deschise, cum ar fi aderarea României la uniunea economică și monetară și adoptarea monedei euro, precum și aderarea la Spațiul Schengen;
- deciziile Curții Constituționale și aplicarea dreptului european<sup>[30]</sup>;

---

*Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și dreptul român*, Ed. Universitară, București, 2014, pp. 132-173, disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=2932828>.

<sup>[24]</sup> I. Alexe, *The Reform of the European Legislation in the Field of Public Procurement and Its Recent Transposition in the Romanian Law*, The Juridical Current Journal nr. 3/2017, pp. 13-32, disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=3051579>; D.-M. Șandru, *Reflectarea izvoarelor dreptului european al achizițiilor publice în practica administrativă și jurisdicțională din România*, în volumul D.-M. Șandru, I. Alexe (ed.), *Legislația Uniunii Europene în materia achizițiilor publice*, Ed. Universitară, București, 2018, pp. 7-24; D.-M. Șandru, I. Alexe, R.-F. Hodoș (coord.), *Achizițiile publice în România. Aplicarea și interpretarea noii legislații europene*, Ed. Universitară, București, 2017.

<sup>[25]</sup> I. Alexe, D.-M. Șandru (ed.), *Legislația privind protecția datelor în România*, Ed. Rosetti International, București, 2018, p. 5 și urm.; D.-M. Șandru, I. Alexe, *Punerea în aplicare a Regulamentului General privind Protecția Datelor 2016/679. Experiințe din România*, pp. 7-24, în volumul D.-M. Șandru, I. Alexe (ed.), *Legislația Uniunii Europene privind protecția datelor personale*, Ed. Universitară, București, 2018.

<sup>[26]</sup> D.-M. Șandru (coord.), I. Alexe, P. Dobrică, *Studiu legislativ și sociologic privind măsurile de protecție în materie civilă*, Ed. Universitară, București, 2017.

<sup>[27]</sup> D.-M. Șandru, C.-M. Banu, D. Călin, *Interpretarea și aplicarea dreptului UE și a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în cererile privind trimiterile preliminare în fața instanțelor din România*, în volumul R. Bercea (coord.), *Mai este Curtea Europeană a Drepturilor Omului un mecanism judiciar eficient?*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, pp. 127-155, disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=2407712>.

<sup>[28]</sup> De exemplu, Consiliul Concurenței și Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

<sup>[29]</sup> De exemplu, modificarea atribuțiilor prefectului în materia ajutoarelor de stat. A se vedea I. Alexe, *Considerations Regarding the Attributions of the Prefect in the Field of State Aid*, Law Review, vol. VII, nr. 2, iulie-decembrie 2017, pp. 120-132, disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=3097316>.

<sup>[30]</sup> A se vedea D. Călin, *Curtea Constituțională a României și dreptul Uniunii Europene. Culegere de jurisprudență*, Ed. Universitară, București, 2014. A se vedea, în special, Decizia nr. 1258 din 8 octombrie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr. 298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum și pentru modificarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, publicată în M. Of. nr.798 din 23 noiembrie 2009.

- impactul în privința aplicării și interpretării dreptului Uniunii Europene de către instanțe judecătorești și arbitrale<sup>[31]</sup>;
- aplicarea dreptului UE de către autorități și instituții publice;
- problematica fondurilor europene;
- dintre cele mai vizibile au fost dezbaterele din politica românească, mai ales în privința reprezentării României la Consiliul European,<sup>[32]</sup> dar și reprezentarea României în instituțiile UE<sup>[33]</sup>;
- un impact direct în diferite domenii - mediu și sănătate, cultură, educație și cercetare, insolvență<sup>[34]</sup>, drept societar<sup>[35]</sup>, sau chiar drept penal<sup>[36]</sup>;

<sup>[31]</sup> A se vedea C.-M. Banu, D. Călin, D.-M. Șandru, *Concedieri colective în cazul insolvenței societății comerciale și efectul direct orizontal al unei directive. Două hotărâri ale instanțelor române în context european*, în Revista română de drept european nr. 3/2014, disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=2504429>, în care se are în vedere „discutarea într-un context mai general a argumentelor pro și contra recunoașterii unui efect direct orizontal dispozițiilor Directivei 98/59/CE într-un litigiu privind o concediere colectivă. Punctul de pornire al discuției este reprezentat de două hotărâri relativ recente pronunțate de instanțe române în litigii privind concedieri colective operate în contextul insolvenței societății comerciale: în timp ce o instanță română a făcut aplicarea principiului stabilit în jurisprudența constantă a Curții Europene de Justiție, potrivit căruia într-un litigiu între particulari nu este posibilă invocarea efectului direct al dispoziției unei directive, cealaltă instanță română s-a întemeiat semnificativ pe o hotărâre a Curții Europene de Justiție pentru a conchide implicit în favoarea unui efect direct orizontal într-un alt litigiu asemănător”. De asemenea, a se vedea D.-M. Șandru, *Interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene de către Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României*, în Revista română de dreptul afacerilor nr. 2/2017, pp. 115-122, disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=3010258>.

<sup>[32]</sup> C.-M. Banu, *Comments on the Representation of Romania in the European Council and on its Consequences for Democratic Accountability*, International and Comparative Law Review, 2014, Vol. 14., No. 1, 5-34. Articolul este disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=2556763>.

<sup>[33]</sup> A se vedea Ministerul Afacerilor Externe, *Reprezentarea României în instituțiile UE*, (actualizat în februarie 2016) disponibil online la adresa <https://www.mae.ro/node/1536>.

<sup>[34]</sup> C.-M. Banu, D. Călin, D.-M. Șandru, *Concedieri colective în cazul insolvenței societății comerciale...*, *op. cit.* „Articolul (...) urmărește discutarea într-un context mai general a argumentelor pro și contra recunoașterii unui efect direct orizontal dispozițiilor Directivei 98/59/CE într-un litigiu privind o concediere colectivă. Punctul de pornire al discuției este reprezentat de două hotărâri relativ recente pronunțate de instanțe române în litigii privind concedieri colective operate în contextul insolvenței societății comerciale: în timp ce o instanță română a făcut aplicarea principiului stabilit în jurisprudența constantă a Curții Europene de Justiție, potrivit căruia într-un litigiu între particulari nu este posibilă invocarea efectului direct al dispoziției unei directive, cealaltă instanță română s-a întemeiat semnificativ pe o hotărâre a Curții Europene de Justiție pentru a conchide implicit în favoarea unui efect direct orizontal într-un alt litigiu asemănător. Or, articolul urmărește încadrarea celei din urmă soluții în jurisprudența Curții Europene de Justiție. Ulterior unei introduceri în context, secțiunile articolului prezintă și discută în paralel cele două hotărâri române în contrapondere cu jurisprudența Curții Europene de Justiție. Chiar mai recent, aceasta din urmă a respins posibilitatea unei „revoluții” în privința efectelor juridice ale directivei, ca act juridic al UE, în dreptul statelor membre, inclusiv în contextul în care directiva este coroborată cu o dispoziție a Cartei drepturilor fundamentale a UE”.

<sup>[35]</sup> D.-M. Șandru, *Atitudinea europeană prin care nu se formulează o trimitere preliminară. Despre oportunitățile Dreptului Uniunii Europene în materia societăților [comerciale]*, în Revista Forumul Judecătorilor nr. 2/2013, disponibil online la adresa <https://ssrn.com/abstract=2378265>.

<sup>[36]</sup> A. Dumitrache, *Money Laundering. Aspects of Legal and Criminal Issues*, în Acta Universitatis Juridica, vol. 7, nr. 3/2011, p. 91 și urm.

- ratificarea Tratatului de la Lisabona a fost un moment politico-juridic semnificativ pentru România<sup>[37]</sup> și care de altfel a avut consecințe și în jurisprudență<sup>[38]</sup>;
- participarea la procesul decizional european prin membrii români din Parlamentul European;
- cercetarea științifică<sup>[39]</sup> și traducerile din lucrări științifice valoroase a fost la un nivel scăzut<sup>[40]</sup>;
- rolul crescut al Parlamentului României în privința adoptării legislației Uniunii Europene, în special prin adoptarea Legii nr. 373 din 18 decembrie 2013 *privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene*<sup>[41]</sup>.

## Concluzii

România este parte integrantă a unor valori democratice consacrate de organizații regionale, printre care Consiliul Europei și Uniunea Europeană. Din perioada interbelică și până în prezent istoria României nu a fost lipsită de evenimente care au constrâns-o să acționeze și să reacționeze. Participarea României la valorile Societății Națiunilor

---

<sup>[37]</sup> Legea nr. 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, publicată în M. Of. nr. 107 din 12 februarie 2008. A se vedea și fișa actului normativ, disponibilă online la adresa [http://cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=9041](http://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=9041).

<sup>[38]</sup> „Deși recurenții au făcut apel la dreptul comunitar se constată că dispozițiile acestuia au fost invocate generic, fără a se arăta, în concret, care anume dispoziții comunitare au fost încălcate. Este adevărat că prin art. 141 al Tratatului de Instituire a Comunității Europene se interzice orice formă de discriminare. Însă, textul reglementează expres obligația fiecărui stat membru de a aplica principiul egalității de remunerare pentru aceeași muncă sau pentru muncă de aceeași valoare. Jurisprudența Curții Europene de Justiție, în cazul unor locuri de muncă în domenii în care competența statelor membre este mai mare nu a acceptat ușor existența discriminării (cauza C-222/84, *Johnston c. D. D. of the S*, Hotărârea din 15 mai 1986).

Sunt inaplicabile prevederile Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la 13 decembrie 2007. Aceasta întrucât ratificarea de către România a prevederilor Tratatului de la Lisabona – prin Legea nr. 13/2008 – este o condiție necesară, dar nu și suficientă, pentru ca acest act comunitar să intre în vigoare. Sub acest aspect relevante sunt dispozițiile art. 6 din Tratat potrivit cărora acesta se ratifică de către I. Părți Contractante, în conformitate cu normele lor constituționale [alin. (1)]; potrivit alin. (2), tratatul intră în vigoare la 1 ianuarie 2009 cu condiția ca toate instrumentele de ratificare să fi fost depuse sau în prima zi a lunii care urmează depunerii instrumentului de ratificare de către statul semnatar care îndeplinește ultimul această formalitate”. Curtea de Apel Bacău, Secția comercială, de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 737/2008, disponibilă la adresa [www.idrept.ro](http://www.idrept.ro). De altfel, potrivit site-ului [www.rolii.ro](http://www.rolii.ro), Legea nr. 13/2008 a fost invocată în peste o mie de cauze.

<sup>[39]</sup> A se vedea site-ul [www.csde.ro](http://www.csde.ro) – Centrul de Studii de Drept European, departament în cadrul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române sau site-ul [www.ardae.ro](http://www.ardae.ro) – Asociația română de drept și afaceri europene.

<sup>[40]</sup> Au fost traduse câte o carte din Paul Craig, Robert Schuetze, Norbert Reich, Sean Van Raepenbusch.

<sup>[41]</sup> M. Of. nr. 820 din 21 decembrie 2013. A se vedea Fișa actului normativ, disponibilă online la adresa [http://cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=12520](http://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=12520), precum și Decizia Curții Constituționale nr. 449/2013, publicată în M. Of. nr. 784 din 14 decembrie 2013.

---

În perioada interbelică, iar mai apoi, spre sfârșitul Războiului Rece, reluarea relațiilor diplomatice și economice cu statele occidentale reprezintă puncte pe acest traseu. După 1990, aderarea României la organizațiile europene s-a realizat ca un arc peste timp unit cu ideile frunțașilor politici din prima jumătate a secolului al XX-lea, oameni politici sau de cultură care aveau planuri și idei pentru o Europă unită sau chiar federală. Din punct vedere juridic, aderarea României la Uniunea Europeană a avut consecințe în toate domeniile de aplicare a dreptului și de realizare a justiției.