

NOȚIUNILE „FUNCȚIE PUBLICĂ” ȘI „FUNCȚIONAR PUBLIC” ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

*Natalia SAITARLÎ,
Catedra de Administrație Publică*

The correct understanding and right interpretation of such terms as "state post" and "state employee" make up the starting point for the assimilation of a legal institution of Administrative Law, and namely of the State Employees as subjects of the Administrative Law.

*Accesul la o funcție publică este asigurat
pentru orice cetățean în condițiile legii
Constituția Republicii Moldova*

Statul, pentru a exista și pentru a-și apăra suveranitatea, integritatea și independența, prevăzute în Constituția Republicii Moldova, precum și pentru a-și realiza puterea asupra teritoriului său, organizează la nivel central și local servicii publice.

În opinia autorului Creangă Ion, dacă serviciile publice sunt formate întru satisfacerea cerințelor generale ale cetățenilor, atunci pentru realizarea competențelor și atribuțiilor acestor servicii, în cadrul lor se instituie funcții publice, care încă din cele mai vechi timpuri, aveau statute speciale și erau menite să asigure buna funcționare a statului [1]. Numai în cadrul unor servicii publice putem vorbi de funcții publice, de funcționari publici și de statutul juridic al acestora.

Analiza naturii juridice a funcției publice impune, în primul rând, analiza originii funcției publice și, în al doilea rând, analiza regimului juridic pe care aceasta se fundamentează. Dezvoltând acest subiect în prezenta lucrare, accentul îl vom pune și asupra noțiunii de funcționar public deoarece calitatea exercitării funcției publice depinde mult de capacitățile și pregătirea profesională a persoanei care o ocupă.

În literatura de specialitate găsim mai multe concepte sau interpretări ale noțiunilor de funcție publică și funcționar public. În mare parte aceasta se datorează și limbajului juridic divers utilizat de legiuitor în actele normative din domeniu.

Astfel, prof. Antonie Iorgovan definește funcția publică ca o situație juridică a persoanei fizice – investită legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice – ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor ce formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o. La rândul său, prof. Paul Negulescu, constatând că noțiunile de serviciu public și de funcție publică sunt în raport de parte față de total, definește funcția publică drept o grupare de atribuții, de puteri și competențe în scop de a da satisfacțiune unor anumite interese generale [2].

În continuare ne propunem să analizăm unele aspecte ale noțiunilor de „funcție publică” și „funcționar public” în contextul în care acestea sunt utilizate în literatura de specialitate.

Vom expune în continuare, trei concepții asupra „funcției publice”, după cum urmează:

- prima urmărește o perspectivă evolutivă, de la fundamentarea ei teoretică și până la contemporaneitate;

- cea de-a doua ia în considerare o poziție din doctrina străină;

- cea de-a treia inventariază și sistematizează părerile exprimate în doctrina românească.

În ce privește prima concepție, dacă încercăm să identificăm ce accepțiuni a primit noțiune de „funcție publică” de-a lungul timpului, vom distinge două „vârste”. Prima corespunde, în linii mari, perioadei interbelice, când s-a conturat o concepție administrativă asupra categoriei juridice prin care urma să fie evocată funcția publică ca realitate social-politică, implicit asupra regimului juridic al funcționarului public, adică al titularului funcției publice, acestuia urmând să i se aplice un regim special, exorbitant, în majoritatea cazurilor conturat într-un statut. A doua s-a afirmat după cel de-al doilea război mondial, când, deși se încearcă menținerea concepției tradiționaliste, atât doctrina, cât mai ales legislația, sub influența diverselor ideologii, acreditează ideea mai multor accepțiuni ale noțiunii de funcție publică,

implicit de funcționar public, astfel încât se poate spune că perioada actuală se caracterizează printr-o preocupare de „modernizare” a conceptelor respective, ajungându-se, în final, după cum recunosc unii autori occidentali, la ambiguități, la termeni imprescris conturați [3].

A doua concepție, adică doctrina străină, constă în faptul că majoritatea autorilor francezi din domeniul dreptului administrativ consideră „termenii de funcțiune publică care, din accepțiunea lor actuală, sunt de origine relativ recentă, sunt susceptibili de multiple sensuri, motiv pentru care nu sunt lipsiți de echivocitate” [4]. Prin urmare, funcția publică poate fi folosită:

a) în sens organic, când se denumește ansamblul personalului din administrație, personal ce cuprinde categorii extrem de variate alteori, în aceeași perspectivă organică, funcția publică desemnează numai o parte din acest personal, adică agenți care nu sunt supuși dreptului comun al muncii și cărora li se aplică un statut de drept public;

b) în sens formal, când se desemnează regimul juridic aplicabil personalului administrativ în ansamblul său, ipoteză în care acest regim este lipsit de unitate, pentru că, dacă o parte din personal este supusă unui statut de drept public, o altă parte se încadrează în dreptul comun al muncii, grevat de câteva reguli exorbitante;

c) în sens material, când se referă la o activitate ce constă într-o colaborare permanentă și cu titlu profesional a persoanelor în cadrul administrației publice.

A treia concepție o găsim în abordările recente din doctrina românească care, la rândul lor, pot fi împărțite, pe de o parte, pe ideea de drept obiectiv sau pe ideea de subiect de drept, pe de altă parte, după cum referentul folosit este suveranitatea, serviciul public sau situația juridică a funcționarului public.

Spre exemplu, prof. Ilie Iovănaș, definește funcția publică (de stat) ca o situație juridică impersonală (obiectivă) creată și organizată prin acte normative, în vederea realizării puterii de stat sau pentru a concura la realizarea acesteia. Această poziție are, după cum poate observa, la bază concepția „dreptului obiectiv”. Alți autori, printre care prof. Antonie Iorgovan, au adus o amendare a acestei poziții, în conformitate cu situația legislativă de dinainte de 1989, și anume, inexistența unui Statut al funcționarului public, deși în acte normative era stipulată necesitatea adoptării unui asemenea statut. Această amendare a poziției centrate pe ideea de „drept obiectiv” include, în primul rând, reafirmarea validității acestor teze. Astfel, este indubitabil că funcția publică presupunea prin însăși esența sa existența unor drepturi și obligații stabilite, pe cale unilaterală, prin norme juridice, de către organele competente.

În ceea ce privește cea de-a doua împărțire, aceasta are în vedere referentul folosit în defenirea funcției publice, concepțiile autorilor români contemporani se împart în trei grupe, după cum se face legătura cu suveranitatea, cu serviciul public sau cu situația juridică. Referitor la ultima grupa, este valabilă discuția de mai sus, integrată celorlalte clasificări.

Referitor la prima grupa de autori, concepția lor interferează cu teoria separației puterilor în stat. După cum s-au exprimat importanți autori de drept public, nu este vorba de o separare, ci de o împărțire a funcțiilor, însoțită de un control reciproc al acestora. Cu alte cuvinte, puterea unică în stat (constituită în baza suveranității) are nevoie pentru a se exercita de un aparat (de stat) care, în scopul unei funcționări coerente, se folosește de structuri articulate, organizate pe criteriul funcției. Pornind de la această teorie, unii autori au defenit funcția publică, în sens larg, ca „totalitatea funcțiilor statului prin care se realizează suveranitatea acestuia” și, în sens restrâns, când se referă numai la „funcțiunea publică executivă” [5].

O altă categorie de definiții ale funcției publice pornește de la noțiunea de serviciu public. Astfel, în opinia prof. Valentin I. Prisacaru, funcțiile publice reprezintă o totalitate de atribuții, de puteri și competențe de specialitate cu care sunt dotate, la înființare, serviciile publice [6].

Iar, prof. Gheorghe T. Zaharia susține că, apropiate de definiția de mai sus și, deci încadrabile în aceeași categorie sunt opiniile exprimate pe marginea acestui subiect de către prof. Mircea Preda, prof. Alexandru Negoită sau prof. Rodica Narcisa Petrescu, care continuă o tradiție prezentă la autorii interbelici [7].

De exemplu, în opinia prof. Alexandru Negoită, funcția constituie un ansamblu de atribuții stabilite de lege sau prin acte emise pe baza și în executarea legii și care este îndeplinită de o persoană desemnată în mod legal în acest scop [8].

Referitor la noțiunea de funcționar public, în literatura de specialitate observăm de asemenea diverse formulări.

Astfel, prof. Valentin I. Prisacaru menționează, că funcționarul public este acea persoană fizică care, cu respectarea condițiilor cerute de lege, a fost investită prin numire sau alegere, într-o funcție publică pentru a desfășura, contra unui salariu, o activitate continuă [9].

Într-o altă opinie, noțiunea de funcționar public poate fi defenită în sens larg și în sens restrâns. În sens larg, înțelegem persoana ce deține în condițiile legii o funcție în organele autorităților publice. Această noțiune cuprinde toate atribuțiile și sarcinile pe care le au cei ce lucrează în organele autorităților publice centrale și locale. Iar, în sens restrâns, noțiunea de funcționar public determină la modul concret funcția respectivă instituită de actul juridic respectiv. În acest sens, persoana ce tinde să ocupe o funcție publică trebuie să îndeplinească cerințele specifice funcției pretinse. Cu alte cuvinte, în fiecare caz concret putem determina noțiunea funcționarului public concret [10].

Ne-am oprit mai sus doar la unele aspecte teoretice referitoare la noțiunile de funcție și funcționar public care ar putea să ne ajute la înțelegerea mai bună a acestei importante instituții juridice a dreptului administrativ. În continuare vom puncta cele mai importante acte normative care reglementează acest domeniu..

Conceptul de funcție publică și funcționar public își găsește fundamentare juridică și în Constituția Republicii Moldova. Astfel, potrivit art. 39, alin. (1) din Constituție: „cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice, adică dreptul de a ocupa funcții (posturi, ranguri) în autoritățile publice, în cadrul cărora se desfășoară activități de interes general (public)”. Iar în alin. (2) se consacră: „*accesul la o funcție publică este asigurat pentru orice cetățean în condițiile legii*”.

Importanța acestei instituții juridice este confirmată prin faptul existenței unei legi speciale care reglementează funcția publică și statutul funcționarului public - *Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr.158 din 04.07.2008 [11].

Potrivit prevederilor art. 2 din această lege, noțiunea de funcție publică este definită în felul următor: „*ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică*”, iar, noțiunea de funcționar public: „*persoană fizică numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică*”.

După cum vedem, legiuitorul, de data aceasta a ținut cont de opiniile exprimate în literatura de specialitate și a ales, în opinia noastră, o formulare reușită a acestor noțiuni. În același timp, însă, nu a ținut cont de formulările date acestor noțiuni în alte acte normative în vigoare cum ar fi cele din art. 2 al Legii contenciosului administrativ, Nr. 793 din 10.02.2000, potrivit căruia funcționar public înseamnă: „*persoană numită sau aleasă într-o funcție de decizie sau de execuție din structura unei autorități publice...*”. În opinia noastră mult mai reușită fiind această din urmă noțiune de funcționar public deoarece include și funcționarii aleși în funcții. În caz contrar se pune întrebarea, potrivit cărui act normativ alesul local trebuie să fie tras la răspundere pentru încălcarea drepturilor persoanelor prin emiterea actelor administrative, și anume deciziilor și dispozițiilor, dacă el nu cade sub incidența legii Nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și funcționarului public, prin urmare, nu este funcționar public. Mai mult ca atât, nici actele normative care reglementează statutul alesului local – Legea cu privire la administrația publică locală, Legea cu privire la statutul alesului local, nu prevăd răspunderea juridică concretă a acestora [12].

Acest fapt a determinat autorii textului legii contenciosului administrativ să includă în art. 2, alin. 14, semnificația noțiunii de funcționar public în așa fel, încât va putea fi chemat în instanță, ca pârât, într-un litigiu de contenciois administrativ: *persoana numită sau aleasă într-o funcție de decizie sau de execuție din structura unei autorități publice* [13].

Reieșind din cele menționate, putem să constatăm că pentru o instituție juridică nouă

din legislația noastră, care vine să tempereze abuzul guvernanților este important de a clarifica cine sunt subiecții acestor raporturi juridice. Și anume de a clarifica definițiile noțiunilor juridice folosite în acte normative ale Republicii Moldova care se referă la subiecții respectivi, în cazul nostru, avem în vedere, noțiunea de funcționar public. Deoarece din punct de vedere logic, definiția care se referă la noțiune (definit) trebuie să fie caracteristică, cu alte cuvinte, ea trebuie să corespundă întregului definit și numai lui [14]. Acest lucru și trebuia să mențină legiuitorul la întocmirea proiectului de Lege cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158 din 04.07.2008, deoarece sunt funcționarii numiți și sunt funcționarii aleși.

Și toți funcționarii publici, indiferent dacă sunt numiți sau aleși, trebuie conștient să execute obligațiile sale, știind că în cazul neexecutării lor, ei vor fi trași la răspunderea juridică.

Referințe:

1. Creangă I., Curs de drept administrativ, Chișinău, 2003, p. 173.
2. Orlov M., Drept administrativ, Chișinău, 2001.
3. Zaharia G, Budeanu-Zaharia O., Budeanu I., Drept administrativ, Iași, 2002, p. 295.
4. Idem
5. Zaharia G, Budeanu-Zaharia O., Budeanu I., Drept administrativ, Iași, 2002, p. 296-297.
6. Prisacaru V., Tratat de drept administrativ român., Partea generală, București, p.160.
7. Zaharia G, Budeanu-Zaharia O., Budeanu I., Drept administrativ, Iași, 2002, p. 298.
8. Negoită A., Ștefănescu D., Elemente de drept, București, 1996, p. 73.
9. Prisacaru V., Tratat de drept administrativ român., Partea generală, București, p.172.
10. Creangă I., Curs de drept administrativ, Chișinău, 2003, p. 183.
11. *Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr.158 din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008, intrată în vigoare la 01.01.2009.
12. *Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală*, nr.436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007, intrată în vigoare de la data publicării, cu excepția prevederilor art.55-58.
13. *Legea Republicii Moldova cu privire la statutul alesului local*, nr.768-XIV din 02.02.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 34/231 din 24.03.2000, intrată în vigoare de la data publicării.
14. Orlov M., Curs de contencios administrativ, Chișinău, 2009, p. 103.
15. Bieltz P., Logica, București, 1992, p. 31.

Recenzent: dr. Orlov M.

Data prezentării: 14 octombrie 2011