

INFRAȚIUNILE SĂVÂRȘITE ÎN LEGĂTURĂ CU SERVICIUL: CONCEPT ȘI PARTICULARITĂȚI

Victor MORARU

Catedra Drept Penal și Criminologie

This article is concerned with criminal research of the criminal offences linked to service. Especially, the author tries to clarify some disputable questions such as the definition of „public servant”, „a person with functions of public liability” and establishing the basic characteristic features of the subject of the criminal offence in accordance with the penal doctrine and criminal legislation of Republic of Moldova. The correlation between criminal offences linked to the service and criminal offences committed by public servants is analyzed. Several conclusions are formulated, some recommendations are proposed.

În cadrul acestei publicații dorim să facem unele precizări importante privind definitivarea noțiunilor „funcționar public”, „persoană cu funcție de răspundere” și stabilirea trăsăturilor lui (ei) în calitate de subiect al răspunderii penale în conformitate cu legislația și doctrina juridico-penală din Republica Moldova.

Pentru realizarea acestor obiective vom analiza succint unele aspecte privind corelarea dintre *infrațiunile de serviciu* și *infrațiunile comise de către persoanele cu funcție de răspundere*.

În acest sens, autorul rus A.Asnis menționează: „Specificul acestor categorii de infrațiuni constă în faptul că în ambele cazuri atentatele analizate sunt săvârșite nu din afara, ci dinăuntrul sistemului autorităților publice, al întreprinderilor, instituțiilor sau al organizațiilor de stat” [1].

În opinia noastră, aceste noțiuni sunt asemănătoare, dar nu sunt identice, și anume: infrațiunile comise de către persoane cu funcție de răspundere pot fi privite ca o variantă-tip a infrațiunilor de serviciu.

Așadar, *infrațiunea de serviciu reprezintă fapta prejudiciabilă, prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție de către o persoană care îndeplinește un serviciu, în legătură cu situația sa de serviciu și prin intermediul folosirii împuternicirilor sale sau prin neîndeplinirea îndatoririlor de serviciu, dacă această faptă atentează la interesele activității de serviciu din diferite sfere*.

Precizăm că la baza infrațiunilor analizate stau *obligațiile de serviciu* care nu sunt îndeplinite sau care sunt încălcate de către angajat. Cu alte cuvinte, săvârșirii unei astfel de infrațiuni precede activitatea legală a acestei persoane (a angajatului) în cadrul unei întreprinderi, instituții sau organizații, indiferent de forma ei organizatorică.

Este de menționat că *infrațiunile de serviciu* sunt caracterizate prin existența unor semne alternative:

- ✓ ele sunt comise *cu folosirea* atribuțiilor de serviciu;
- ✓ *datorită* funcției de serviciu ocupate și *contra* intereselor de serviciu.

După părerea exprimată de către autorul A.Klim, chiar dacă persoana cu funcție de răspundere comite vreun abuz de serviciu călăuzându-se de interesele serviciului incorect percepute, acest fapt nu exclude semnul „contra intereselor de serviciu” [2].

În acest sens, Codul penal al Republicii Moldova din 18 aprilie 2002 operează cu următoarele expresii:

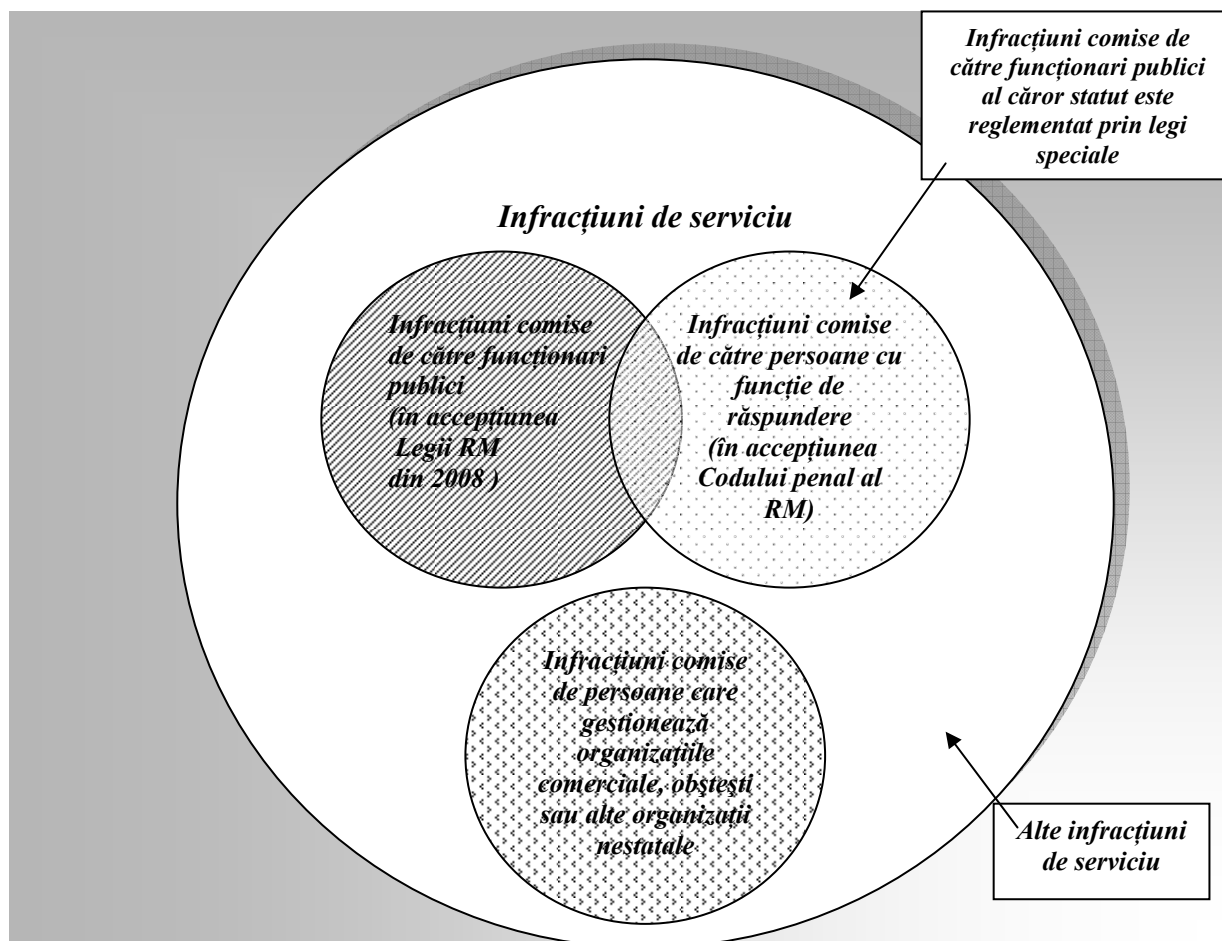
- ✓ indicația la *metoda* săvârșirii infrațiunii:
 - *cu folosirea situației de serviciu* (spre exemplu: lit.a) alin.(2) art.178; lit.a) alin.(3) art.179; lit.d) alin(2) art.190; lit.d) alin(2) art.191; lit.d) alin(3) art.217; lit.d) alin(3) art.217¹; lit.c) alin.(2) art.243 etc.);
 - *prin folosirea intenționată a situației de serviciu* (lit.b) alin.(2) art.177);
- ✓ indicația la subiect special:
 - *săvârșită de către un funcționar care nu este persoană cu funcție de răspundere* (art.330);
 - *săvârșită de către o persoană cu funcție de răspundere* (spre exemplu: art.324-329, art.330¹-332);
 - *săvârșită de către o persoană cu înaltă funcție de răspundere* (alin.(2) art.140; lit.e) alin.(2) art.165; lit.c) alin.(4) art.205; lit.c) alin.(3) art.206; lit.f) alin.(3) art.309; lit.a) alin.(3) art.324; lit.b) alin.(2) art.327; lit.b) alin.(3) art.328; alin.(2) art.330¹; lit.b) alin(2) art.332);
 - *săvârșită de către o persoană care gestionează organizațiile comerciale, obștești sau alte organizații nestatale* (art.333-335);

- săvârșită de către un lucrător în obligațiile de serviciu ale căruia intră îndeplinirea unor lucrări sau prestarea unor servicii în sfera comerțului, alimentației publice, transportului, deservirii sociale, comunale, medicale sau de altă natură (art.256);
- săvârșită de către șef sau subaltern (spre exemplu: art.367).

Definind noțiunea infracțiunilor de serviciu, precizăm că această categorie de fapte penale include în sine următoarele tipuri de infracțiuni:

- ✓ infracțiuni comise de către funcționari publici (în accepțiunea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158 din 04.07.2008);
- ✓ infracțiuni comise de către persoane cu funcție de răspundere (în accepțiunea Codului penal al Republicii Moldova), inclusiv infracțiuni comise de către funcționari publici al căror statut este reglementat prin legi speciale;
- ✓ infracțiuni comise de persoane care gestionează organizații comerciale, obștești sau alte organizații nestatale;
- ✓ alte infracțiuni de serviciu.

În scopul clarificării sistemului infracțiunilor de serviciu în accepțiunea legislației penale a Republicii Moldova, clasificarea propusă de noi poate fi prezentată sub formă de diagramă, după cum urmează:



În această ordine de idei, subliniem că scopul prezentului studiu este cercetarea sub toate aspectele a noțiunii „persoana cu funcție de răspundere ca subiect al infracțiunii în dreptul penal”.

În special, o definiție legislativă a persoanei cu funcție de răspundere o întâlnim în alin.(1) art.123 CP RM: „Prin persoană cu funcție de răspundere se înțelege persoana căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat sau a administrației publice locale ori într-o subdiviziune a lor, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin stipularea legii, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție ori organizatorico-economice”.

Cu toate acestea, la alin.(2) art.123 CP RM se prevede: „*Prin persoană cu înaltă funcție de răspundere se înțelege persoana cu funcție de răspundere al cărei mod de numire sau alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova și de legile organice, precum și persoanele cărora persoana cu înaltă funcție de răspundere le-a delegat împuternicirile sale*”.

După părerea noastră, în cazurile în care atentatul criminal este săvârșit împotriva activității normale a autorităților publice, a întreprinderilor, instituțiilor sau a organizațiilor *de stat* de către o persoană investită cu împuterniciri de supraveghere, verificare și control, în legătură cu funcția sa, cele comise trebuie calificate ca infracțiune comisă de către persoană cu funcție de răspundere.

Generalizând cele expuse, ajungem la concluzia că *infracțiunea comisă de către persoana cu funcție de răspundere reprezintă o faptă prejudiciabilă (acțiune sau inacțiune) care este săvârșită de către o persoană, datorită funcției de serviciu ocupate și împotriva intereselor de serviciu, prin ce prejudiciază considerabil activitatea normală a autorităților publice, precum și a întreprinderilor, instituțiilor sau a organizațiilor de stat, sau creează pericolul real al prejudicierii a unor astfel de interese.*

Din definiția prezentată *supra* reiese că această categorie de subiecți include numai persoane investite cu astfel de împuterniciri din cadrul autorităților publice, întreprinderilor, organizațiilor sau instituțiilor de stat, sau al autorităților publice locale.

Persoana cu funcție de răspundere realizează împuternicirile sale, astfel îndeplinind voința statului. Această persoană este obligată să îndeplinească sarcinile impuse din partea statului, pe de o parte, fiind subiect al dreptului privat și, pe de altă parte, fiind obligată să slujească cu devotament puterii publice.

Ar fi inadmisibil să egalăm persoanele cu funcție de răspundere din sectorul public și din cel privat, deoarece esența socială a faptelor săvârșite de ele, chiar asemănătoare din punct de vedere obiectiv (abuz sau exces de putere, fals în acte etc.), este diferită.

Pentru a demonstra opinia noastră, vom aduce următoarele argumente:

- ✓ În primul rând, structurile obștești, cum ar fi organizațiile non-guvernamentale, partidele politice, fundațiile etc., reprezintă organizații voluntare ale cetățenilor și sunt create pentru promovarea unor idei, rezolvarea obiectivelor și scopurilor comune ale unor membri din societate. Ele nu sunt create pentru realizarea funcției de conducere statală.
- ✓ În al doilea rând, întreprinderile, organizațiile sau instituțiile private sunt bazate pe proprietatea privată; ca urmare, raporturile sociale ce apar în procesul realizării acestui drept privat reflectă și promovează interese particulare, autonomia și inițiativa proprietarilor individuali în cadrul raporturilor patrimoniale.
- ✓ În al treilea rând, prejudiciul cauzat prin abuzuri comise în sfera privată este îndreptată, înainte de toate, înăuntrul structurii, și numai apoi în exterior. În acest sens, autorul rus D.Cialâh menționează: „Acest prejudiciu nu poate fi comparat nici pe de aproape cu prejudiciul cauzat prin abuzurile săvârșite de către reprezentanții structurilor de stat care îndeplinesc atribuțiile lor de serviciu în cadrul centralizării puterii de stat și care sunt chemați să asigure interesul comun al societății” [3].

Persoana cu funcție de răspundere poate să reprezinte interesele statului în raporturile de colaborare cu alți subiecți, are împuterniciri și poartă răspundere pentru deciziile sale emise în legătura cu realizarea atribuțiilor de conducere; ca urmare, poate fi subiect al răspunderii penale.

De regulă, persoanele cu funcție de răspundere din cadrul diferitelor instituții de stat constituie o categorie impunătoare de subiecți ai încălcărilor drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor.

Totodată, este de menționat că în doctrina juridico-penală și în legislația Republicii Moldova lipsește o definiție univocă a persoanei cu funcție de răspundere, fapt ce creează anumite dificultăți în practica de aplicare a normelor juridico-penale.

În acest context, autorul Iu.Starilov indică nouă semne ale persoanei cu funcție de răspundere:

- ✓ ocupă funcția în cadrul autorităților de stat și/sau autorităților publice locale, în instituțiile de stat sau municipale etc.;
- ✓ realizează atribuțiile puterii de stat;
- ✓ reprezintă statul și unitățile municipale;
- ✓ posedă anumite drepturi, obligații, restricții și interdicții în cadrul serviciului;
- ✓ este împuternicită pentru a lua măsuri de constrângere;
- ✓ este împuternicită să aplice sancțiuni disciplinare;
- ✓ emite acte administrative;

- ✓ efectuează funcțiile de supraveghere și control;
- ✓ este subiect al răspunderii juridice [4].

După părerea noastră, pluralitatea semnelor sus-enumerate lărgeste considerabil limitele noțiunii „*persoană cu funcție de răspundere*”. Din opinia autorului sus-citat nu reiese cu claritate că în exclusivitate persoana cu funcție de răspundere posedă toate aceste semne. Majoritatea acestor semne sunt caracteristice funcționarilor publici în general.

Așadar, după părerea noastră, persoana cu funcție de răspundere posedă următoarele caracteristici:

- ✓ **Exercitarea funcției puterii de stat.** Puterea de stat este un semn care deosebește persoana cu funcție de răspundere de funcționarii publici și cetățenii de rând. Din punct de vedere juridic, puterea de stat este dreptul, posibilitatea sau competența autorității de stat, a persoanei cu funcție de răspundere de a supune voinței sale pe alți funcționari publici sau cetățeni: a dispune de acțiunile lor, a emite ordine, a efectua activitate organizațională, a îndruma pe cineva etc.
- ✓ **Prezența funcției de stat.** Împuternicirile de conducere ale funcționarului fac parte din drepturi subiective speciale care reies din statutul funcției ocupate. Realizarea împuternicirilor de conducere nu poate avea loc fără ocuparea funcției de stat; cu alte cuvinte, funcția de stat este fundamentul competențelor respective ale puterii de stat [5].
- ✓ **Ierarhia serviciului de stat (public).** Pentru realizarea competențelor puterii de stat serviciul public este ierarhizat. Acestui fapt contribuie gradarea oficială a funcționarilor publici în categorii și clase. Principiul ierarhizării contribuie la realizarea neîmpiedicată a puterii de stat de către persoane cu funcție de răspundere.
- ✓ **Exercitarea acțiunilor administrative de dispoziție ori organizatorico-economice:**
 - *Acțiunile administrative de dispoziție* înseamnă activitatea privind conducerea cu colectivul de muncă, cu activitatea anumitor lucrători (selectarea și repartizarea cadrelor, planificarea și organizarea muncii subalternilor, asigurarea disciplinei de muncă etc.). Acțiunile administrative de dispoziție sunt legate de aranjarea, reglementarea, coordonarea activității comune a funcționarilor, de asigurarea bunei activități, reieșind din competența instituției de stat. Organizarea cuprinde asigurarea cu resurse umane, financiară, materială, informațională, a activității funcționarilor, stimularea, supravegherea etc. Pentru efectuarea atribuțiilor administrative de dispoziție persoanele cu funcție de răspundere sunt investite cu dreptul de a lua decizii, a emite ordine, a da instrucții și indicații, a satisface cererile sau de a refuza în satisfacerea lor, a cere explicații, a folosi alte măsuri de influență juridică, inclusiv aplicarea sancțiunilor administrative sau disciplinare.
 - *Atribuțiile organizatorico-economice* presupun conducerea și dispunerea de patrimoniul de stat: stabilirea perioadei de păstrare, prelucrare, înstrăinare, asigurarea controlului asupra operațiunilor efectuate, organizarea procesului de deservire socială a populației etc.
- ✓ **Dreptul de a cere, în limitele competenței sale de serviciu, îndeplinirea unor obligații și de a lua decizii obligatorii pentru executarea acestora de către cetățeni și organizații,** indiferent de faptul dacă aceștia sunt în relații de subordonare de serviciu. Din această categorie fac parte deputații, judecătorii, procurorii, colaboratorii de poliție, inspectorii, controlorii și alte categorii de persoane ale căror împuternicirile depășesc limitele autorității sau instituției publice.
- ✓ **Săvârșirea de către persoana cu funcție de răspundere a acțiunilor cu efecte juridice.** Aceste acțiuni pot fi unite în două grupe: 1) acțiunile, în urma cărora se stabilesc, se modifică sau se abrogă *normele juridice*; 2) acțiunile, în urma cărora apar, se modifică sau se sting *raporturile juridice*. Cu alte cuvinte, acțiunile cu caracter juridic ale persoanelor cu funcție de răspundere stabilesc sau schimbă regulile de conduită, impun anumite obligații asupra participanților la raporturile de serviciu, acordă anumite drepturi pentru soluționarea obiectivelor concrete. La acțiunile persoanei cu funcție de răspundere cu efecte juridice se atribuie actele normative, cum ar fi: ordin, decizie, indicații, ordonanță etc. Actele normative sus-menționate a) sunt subordonate legii; b) se emit în cadrul atribuțiilor de serviciu ale persoanelor cu funcție de răspundere; c) conțin exprimarea unilaterală a voinței autorității publice și d) au efecte juridice.

Exercitând atribuțiile sale de serviciu, persoana cu funcție de răspundere participă în raporturile juridice nu din nume propriu, ci ca reprezentant al autorității publice sau din partea statului în general. Ca urmare, în calitate de subiect al raporturilor juridice participă persoana cu funcție de răspundere, căreia autoritatea publică i-a delegat împuternicirile sale. În îndeplinirea unei asemenea funcții persoana cu funcție de răspundere poate

emite hotărâri cu caracter obligatoriu, poate controla îndeplinirea lor, iar, la nevoie, poate impune realizarea acestora.

Atenționăm că persoana cu funcție de răspundere trebuie să înfăptuiască interesele statale și nu cele personale, deoarece în acțiunile și deciziile sale se reflectă voința autorității publice. Repetăm în acest sens că autoritatea publică poartă răspundere pentru acțiunile angajatului (persoanei cu funcție de răspundere).

Subiectul care exercită temporar obligațiile persoanei cu funcție de răspundere poate fi recunoscut subiect al răspunderii penale, cu condiția că obligațiile respective au fost impuse în modul stabilit de lege.

În conformitate cu prevederile legii penale (alin.(1) art.123 CP RM), în calitate de subiect al infracțiunilor săvârșite de către persoanele cu funcție de răspundere poate fi recunoscută persoana care îndeplinește atribuțiile sale *în virtutea unei însărcinări*; este vorba despre unele împuterniciri speciale.

În acest context menționăm că angajații organizațiilor, întreprinderilor și instituțiilor de stat, care îndeplinesc numai obligații pur profesionale sau tehnice, nu pot fi recunoscute subiecți ai infracțiunilor săvârșite de către persoanele cu funcție de răspundere.

Totodată, art.330 CP RM prevede răspunderea penală a funcționarului, ale cărui competențe, conform legii, nu sunt legate cu realizarea atribuțiilor puterii de stat sau cu efectuarea acțiunilor *administrative de dispoziție sau organizatorico-economice*.

Din cele expuse mai sus putem concluziona că determinarea incorectă a subiectului infracțiunilor de serviciu duce la încălcări grave la calificarea infracțiunilor, ceea ce este inadmisibil în practica de urmărire penală și în cea judiciară.

Referințe:

1. Аснис А. Проблемы совершенствования действующего уголовного законодательства об ответственности за служебные преступления // Российский судья - 2005. - № 5. - С.44.
2. Клим А. Уголовно-правовая характеристика злоупотребления властью или служебными полномочиями // Судовы Вестник. - 2001. - № 3. - С.35.
3. Чалых Д. Особенности понятия должностного лица и его значение при применении мер юридической ответственности за незаконное ограничение конституционных прав и свобод граждан // Тураби. - 2002. - №2. - С.94.
4. Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебное пособие. - Москва: БЕК, 1996, с.380-381.
5. Влах И. Должностные лица в системе государственной службы и местного публичного управления // Закон и жизнь. - 2006. - №1. - С.28.

Prezentat la 20.10.2009