

**ASPECTE COMPARATIVE PRIVIND STATUTUL JURIDIC  
AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC***Natalia SAITARLÎ**Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul*

Statutul juridic al funcționarului public, bine determinat, asigură autorităților publice o guvernare eficientă.

Scopul propus în acest articol este de a studia conținutul și particularitățile statutului juridic al funcționarului public din Republica Moldova, România, Franța, Anglia. Pe baza comparării sunt înaintate anumite propuneri de îmbunătățire a legislației Republicii Moldova privind statutul juridic al funcționarului public.

**Cuvinte-cheie:** *autoritate publică, funcționar public, statut juridic.*

**THE COMPARATIVE ASPECTS OF THE LEGAL STATUS OF THE PUBLIC SERVANT**

The legal status of the civil servant, which is well defined, provides the public authorities efficient governance.

The purpose of the present article is to study the content and features of the legal status of civil servants of the Republic of Moldova, Romania, France, England. For a comparison to make some proposals for improving the Moldovan law on the legal status of civil servant.

**Keywords:** *public authority, civil servant, legal status.*

În legislația statelor europene nu există o definiție standard a funcției publice și a funcționarului public, dar au fost identificate și analizate suficiente elemente similare în toate aceste țări pentru ca să se demonstreze că există o bază unitară de raportare prezentată printr-o serie de standarde comune în domeniul managementului funcției publice. Unele aspecte esențiale referitoare la funcționarul public din țările Uniunii Europene sunt următoarele [1, p.14]:

- a) se constituie într-un corp bine definit în categoria personalului bugetar;
- b) temeiul legal al încadrării se regăsește în lege, făcându-se o delimitare de personalul contractual care se supune legislației muncii;
- c) numirea în funcția publică se face în temeiul legii, prin voința autorităților publice, a reprezentantului statului care are atribuții în acest sens și nu în conformitate cu acordul a două părți;
- d) există anumite condiții speciale stipulate de lege pentru eliberarea sau destituirea din funcție a funcționarilor publici;
- e) activitatea funcționarilor publici este foarte bine reglementată, având un rol constituțional și strategic;
- f) stabilitatea în funcția publică este o cerință pe care toate instituțiile publice o respectă;
- g) obligativitatea funcționarilor publici de a nu avea apartenență politică;
- h) profesionalism în exercitarea funcțiilor publice.

Aspectele privind funcția și funcționarul public sus-menționate constituie adevărate modele pentru procesul de reformare și modernizare a funcției publice și a funcționarului public din sistemul nostru. În acest sistem principalele măsuri de reformă în ceea ce privește funcția publică și funcționarul public, dar nu numai, s-au axat în principal pe crearea cadrului legal, având în vedere lipsa reglementărilor, care să surprindă noile realități în acest domeniu, și pe completarea acestuia, acolo unde este cazul.

Astfel, aproape toate statele membre ale Uniunii Europene au stabilit reglementări generale privind raporturile în cadrul serviciului public. Astfel, Danemarca, Franța, Germania, Spania etc. au prevăzut în Constituție principiile generale de organizare a administrației publice, aplicabile funcționarilor publici, ce se referă la cadrul legislativ care reglementează funcția publică în unele țări; acesta diferă de la o țară la alta.

În țările membre ale Uniunii Europene predomină sistemul carierei, potrivit căruia un funcționar public va ocupa succesiv posturi în ierarhia administrativă a funcției publice, în condițiile garantării stabilității titularilor de posturi și funcții publice. Principala caracteristică a acestui sistem este că recrutarea și selecția funcționarilor publici se face în același mod ca în sectorul privat [1, p.16].

Dat fiind că resursele umane sunt piatra unghiulară a progresului serviciului public în mileniul trei, la recrutarea persoanelor menite să fie numite într-o funcție publică trebuie să se țină seama atât de necesitatea

respectării principiilor care stau la baza exercitării funcției publice, cât și de anumite condiții ce țin de persoană însăși.

Dintotdeauna, se arată în doctrina de drept comparat, selecția funcționarilor publici a reprezentat o preocupare de prim ordin pentru „clasa politică”, respectiv pentru partidele politice aflate la guvernare sau, după caz, în opoziție. Criteriile și metodele de selecție reflectă însă, în fiecare țară și pentru fiecare epocă, caracteristicile fundamentale ale sistemului administrativ statal respectiv [8, p.334].

Astfel, orice sistem cunoaște o serie de formalități prin care delimităm funcția publică de diferitele poziții din sectorul privat; gradul de formalism diferă de la un stat la altul, astfel încât se pot distinge patru modele distincte, și anume [8, p.335]:

✓ un model potrivit căruia este nevoie de un set minim de formalități ce presupune publicarea posturilor vacante: Olanda și Danemarca;

✓ alt model este modelul german caracterizat prin selecția pe etape și recrutarea liberă, preluat parțial și de Luxemburg pentru selecția funcționarilor de rang înalt. Acest sistem de selectare german menține, în practică, monopolul juriștilor în funcțiile publice de conducere. Statutul prevede posibilitatea de recrutare și a altor tipuri de candidați, dar nu pentru a face carieră;

✓ modelul britanic se caracterizează prin recrutarea realizată de către o comisie independentă, fiind preluat și de Irlanda;

✓ modelul francez presupune recrutarea prin organizarea de concursuri și absolvirea unor școli de formare profesională.

Recrutarea nu este posibilă decât pe baza unei descrieri a funcției, care precizează condițiile de pregătire, de experiență și personalitatea cerută candidaților. Selecția va fi precedată de o preselecție pe baza unui dosar; interviurile cu candidații, referințele și informațiile sunt adeseori completate cu teste psihologice [7, p.129].

Sistemul de recrutare a funcționarilor prin concurs se întâlnește în majoritatea statelor Uniunii Europene, precum: Belgia, Spania, Franța, Italia, Portugalia, Marea Britanie, unde baza concursului o reprezintă cunoștințele teoretice și testul de logică. Pe când în Italia, Portugalia, Regatul Unit sau Irlanda baza concursului o formează partea practică. În Grecia se practică un sistem de recrutare pentru posturile centrale sau locale, candidații având de completat un formular special, iar în funcție de rezultatele obținute, ținându-se seama și de opțiunea candidatului, se face încadrarea în funcție [3, p.340].

Cu toate riscurile și dezavantajele sale, se arată în doctrina românească actuală, metoda concursului tinde să se generalizeze în majoritatea statelor contemporane. Dacă este aplicată cu obiectivitate și corectitudine, ea constituie cea mai indicată metodă de selecție a personalului administrației publice, întrucât poate asigura acesteia un personal calificat, competent, capabil să obțină rezultate superioare în activitate [8, p.336].

De precizat că, în întreaga Uniune Europeană, în legile fundamentale se regăsesc prevederi referitoare la funcția publică, discutându-se despre „bazele constituționale ale funcției publice”. Dacă prin „statut al funcționarilor publici” înțelegem ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează „dreptul comun al funcției publice”, atunci se poate susține că în fiecare din cele douăzeci și șapte de state membre există un statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic denumit „statut general al funcției publice”.

Mai mult chiar, inclusiv la nivelul structurilor Uniunii Europene, funcționarii publici au o situație juridică distinctă de cea a personalului contractual; ea este consacrată în plan legislativ, instituțional, confirmată la nivelul jurisprudenței instanțelor judecătorești naționale și europene [9, p.504].

Raportul de funcție, indiferent cum este privit, în final, sub aspectul naturii juridice, rămâne un raport juridic complex, cu drepturi și obligații reciproce, între subiecții participanți, printre care și funcționarul.

Dacă ne raportăm la dreptul comparat, cu specială privire la reglementările din țările Uniunii Europene, vom constata peste tot o grijă cu totul aparte față de dreptul la carieră al funcționarilor publici, care presupune, înainte de toate, dreptul la stabilitate în funcție; pentru unele funcții de administrație este reglementat, la fel ca și pentru magistrați, principiul inamovibilității (în special în Franța), iar în Germania funcționarii sunt, de regulă, numiți pe viață [3, p.342].

Astfel, doctrina franceză determină următoarele drepturi pentru funcționarii publici: dreptul la protecție; dreptul la salarizare; dreptul de a participa, prin organismele consultative, la organizarea serviciilor publice; dreptul de a cunoaște și ataca deciziile individuale care îl privesc; dreptul de a beneficia de o perfecționare profesională permanentă; dreptul la carieră (posibilitatea de a avansa în grade și funcții); dreptul de a se asocia

în sindicate și de a participa la activitatea organizațiilor sindicale, cu excepția militarilor; dreptul la grevă; dreptul la opinie politică, sindicală, filosofică și religioasă [3, p.343].

Referitor la dreptul la opinie în Franța, funcționarilor le este recunoscută această libertate de opinie, care este absolută, în sensul că funcționarii nu pot fi recrutați, apreciați sau demși în funcție de opiniile lor. În dosarul personal nu se poate face mențiune despre opiniile politice, religioase etc. Însă, libertatea de opinie nu poate fi confundată cu libertatea de exprimare a opiniilor. Această din urmă libertate este limitată, deoarece formele sale de exprimare pot avea conotații politice.

În ceea ce privește dreptul la grevă, în Franța, înainte de 1946, funcționarii nu aveau dreptul la grevă, deoarece se considera că greva duce la încălcarea necesității de asigurare a continuității serviciilor publice, a subordonării ierarhice, putând fi considerată chiar un act de rebeliune împotriva statului. Funcționarul care făcea grevă comitea o greșală profesională gravă.

Și în Olanda dreptul la grevă nu este recunoscut, dar nu este formal interzis decât înalților funcționari și personalului căilor ferate. Cu toate acestea, greve au loc, dar ele se lovesc de reacția negativă a opiniei publice, iar recurgerea la justiție conduce de obicei la identificarea altor mijloace de acțiune [7, p.131].

În prezent, greva rămâne interzisă funcționarilor publici, în sens strict, în Danemarca și Germania. Reamintim însă că această interdicție nu are în vedere decât funcționarii în sens strict, care se află în minoritate în majoritatea serviciilor publice daneze, precum și într-un număr de servicii publice germane. În Spania, Franța și Italia dreptul la grevă este recunoscut funcționarilor, chiar dacă anumite corpuri (precum polițiștii) sau funcții sunt excluse de la exercitarea acestui drept. Reglementarea dreptului la grevă se întâlnește relativ frecvent.

Cum deja am menționat mai sus, în majoritatea statelor este recunoscut dreptul la profesie sau la carieră, pe care și-o desfășoară în cadrul exercitării funcției. Funcționarii publici trebuie să aibă asigurată continuitatea și stabilitatea în funcție și să fie ocrotiți împotriva eventualelor abuzuri ale administrației [5, p.74].

Dezvoltarea carierei funcționarilor publici în țările Uniunii Europene implică următoarele trei coordonate: mobilitatea pe orizontală, promovarea pe verticală și avansarea în grila de salarizare.

Obligațiile funcționarilor publici din Franța sunt următoarele: obligația îndeplinirii serviciului; obligația de supunere ierarhică; obligația de imparțialitate (abținerea de la orice favoritism și nepotism și asigurarea egalității de tratament); obligația de rezervă; obligația de discreție și de păstrare a secretului profesional [3, p.343].

Cât privește drepturile funcționarilor, în lumea occidentală se discută mult despre ceea ce este denumit, impropriu, drepturi colective, mai exact – drepturi care se exercită în colectiv, fiind și una din temele dezbătute în cadrul Congresului de drept comparat din august 1994, desfășurat la Atena [3, p.342].

Cea mai importantă îndatorire este, desigur, aceea de a servi interesul public, aspect care presupune o serie întreagă de obligații ce constau în necesitatea de a asigura supunerea funcționarului în raport cu dispozițiile legale. Mai dificilă este însă prevenirea conflictului de interese, care poate rezulta dintr-un cumul cu o activitate desfășurată în sectorul privat, cu excepția unor țări precum Italia sau Portugalia, și, cu unele excepții tradiționale, precum calitatea de cadru didactic universitar, cumulul este interzis.

În ceea ce privește delictul de ingerință, acesta presupune diferite aspecte. Spre exemplu, în Franța, potrivit unor dispoziții din Codul penal, funcționarului public îi este interzis ca timp de cinci ani de la data încetării activității sale în această calitate să se angajeze într-o întreprindere privată cu a cărei supraveghere sau control fusese însărcinat sau cu care fusese în legătură în timpul exercitării atribuțiilor de funcție publică.

O altă categorie de obligații privește raporturile funcționarilor publici cu publicul, fiind vorba despre discreția profesională, care trebuie conciliată cu regulile privind transparența administrativă, în vigoare în cea mai mare parte a statelor Uniunii [7, p.133].

În România, obligațiile ce revin funcționarilor publici sunt: consacarea activității profesionale îndeplinirii atribuțiilor funcției, respectarea programului de lucru, îndeplinirea cu fidelitate și în mod conștiincios a îndatoririlor de serviciu, să se conformeze ordinelor și instrucțiunilor superiorilor, cu excepția celor vădit ilegale sau care lezează drepturile fundamentale ale unei persoane. În această situație, funcționarul trebuie să motiveze în scris refuzul său. Păstrarea secretului, furnizarea către public a informațiilor cerute, în cadrul serviciului și cu respectarea prevederilor legale, să se abțină de la orice acte care să compromită prestigiul funcției pe care o deține, fiind interzis funcționarului să solicite, să accepte sau să facă să i se promită pentru el sau pentru alții, având în vedere situația lor oficială, daruri sau alte avantaje [1, p.201].

Dezvoltarea capacității administrațiilor publice locale este strâns legată, pe lângă alte aspecte, și de creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici care deservește aceste instituții publice. Experiența țărilor

dezvoltate demonstrează că progresul socioeconomic depinde de funcționalitatea sistemului administrativ. Pornind de la această idee, este explicabilă atenția deosebită, care trebuie acordată pregătirii funcționarilor publici și oficialilor aleși în domeniile profesionale, ce ar asigura funcționalitatea sistemului și ar contribui la realizarea obiectivelor guvernamentale.

Astfel, un sistem bun de instruire a funcționarilor publici este, după părerea prof. Mihail Platon, cel din Germania. Ministerele din această țară, cum este Ministerul de Finanțe, dispun de institute proprii de instruire (perfecționare), dar totuși cea mai importantă instituție de instruire la nivel federal este Academia Federală de Administrare Publică. La nivel de land funcționează Școala Postuniversitară de Științe Administrative din Speyer, instituție instructivă remarcabilă pentru landes, dar păstrează și statutul de universitate (postuniversitară). În Germania obligația de a face studii în mod autodidact este stipulată prin lege ca modalitate de a cunoaște realizările de ultima oră în ceea ce privește sarcinile unei funcții specifice. Învățământul postuniversitar este un criteriu necesar pentru promovare și avansare în cariera profesională [6, p.187].

Un sistem modern de instruire a funcționarilor publici există în Franța. El este constituit în așa fel că satisface și statul cu necesitățile sale, și funcționarul cu interesele lui. Aici instruirea este înfăptuită de Școala Națională de Administrare (ENA) cu ciclul său de învățământ postuniversitar, de Școala Politehnică, de școli regionale și de școli ministeriale specializate. Paralel cu școlile de elită, mai funcționează peste 70 de instituții statale de învățământ de diferite tipuri pentru pregătirea funcționarilor de stat de orice niveluri și specialități. La fel, în această țară există diferite tipuri de cursuri în cadrul administrației: la începutul carierei de muncă, în timpul stagiului obligatoriu, ca pregătire pentru concursurile interne de promovare sau în interese speciale profesionale sau personale [6, p.190-191].

În Anglia, la fel ca în Statele Unite ale Americii, Germania, Italia, Grecia, Franța, pregătirea viitorilor candidați la posturile din administrația publică are un caracter de stagiere îndelungată în diferite subdiviziuni ale aparatului de stat cu aprecierea rezultatelor stagierii.

În România, autoritățile, conform Legii nr.251/2006, au chiar obligația de a elabora un plan de perfecționare profesională a funcționarilor publici și de a-l comunica Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, împreună cu fondurile prevăzute în bugetul anual propriu pentru acoperirea cheltuielilor de perfecționare a funcționarilor publici, organizată la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice, obligație consacrată prin art.53 din Statut [9, p.522].

După cum menționează prof. Antonie Iorgovan, în România se regăsesc toate drepturile și obligațiile funcționarilor din statutul francez, dar, în plus, sunt prevăzute și altele, chiar dacă ele nu sunt de fiecare dată specifice numai funcționarilor, iar în foarte multe situații formulările sunt de trimitere [3, p.348].

Regimul juridic al funcției publice include și problematica răspunderii juridice a funcționarilor publici. Legislațiile din toate statele Uniunii Europene permit înlăturarea definitivă a funcționarilor publici. În toate statele, respectarea obligațiilor de către funcționarii publici este asigurată prin existența sancțiunilor disciplinare, cum ar fi: votul de blam, avertismentul, retrogradarea, diminuarea remunerației, revocarea din funcție.

În general, în toate statele există sisteme de sancțiuni disciplinare aplicabile în cazul abaterilor săvârșite, cea mai gravă fiind eliberarea din funcție (uneori chiar suprimarea dreptului la pensie, în Franța). În toate statele Uniunii Europene, sistemul disciplinar presupune respectarea unor principii fundamentale: dreptul la apărare, funcționarul trebuind informat și, dacă dorește, să fie asistat de un apărător, și posibilitatea unui recurs în fața unui tribunal independent și imparțial. Aplicarea răspunderii disciplinare presupune implicarea unui organ colegial în procedura de tragere la răspundere a funcționarului public.

Spre exemplu, în Franța, Consiliul de Stat a decis încă din anul 1957 că toate sancțiunile, cu excepția avertismentului și a blamului (echivalentul muștrării din sistemul românesc), vor fi pronunțate numai după emiterea avizului Consiliului de disciplină.

În Germania a fost instituită o procedură disciplinară cu caracter jurisdicțional: cu excepția sancțiunilor minore, decise de autoritatea ierarhică, aceasta trebuie să sesizeze o jurisdicție disciplinară care presupune magistrați profesioniști și reprezentanți ai personalului, ce va stabili o sancțiune ca un adevărat tribunal; în egală măsură, ea poate fi sesizată de un procuror disciplinar federal, care joacă în acest caz același rol ca un procuror obișnuit în materie penală [7, p.132].

În România funcționarii publici sunt trași la răspundere administrativ-disciplinară, administrativ-partimoniază, contravențională și penală.

În cazul răspunderii administrativ-disciplinare, administrativ-patrimoniale, legiuitorul stabilește acte normative care reglementează o anumită formă de răspundere, felurile de sancțiuni și modalitatea de aplicare a lor.

În legătură cu răspunderea penală, adică în cazul săvârșirii infracțiunii de către funcționarul public, legiuitorul stabilește în Statutul funcționarilor publici și anumite reguli pentru conducător: acesta este obligat să dispună suspendarea funcționarului public din funcție; la fel, este obligat să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității; dacă instanța de judecată dispune încetarea procesului penal, suspendarea din funcția publică încetează, iar funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică deținută anterior perioadei de suspendare.

De asemenea, de menționat că în Titlul VI al Părții Speciale a Codului penal român, numit „Infracțiunile de serviciu sau în legătură de serviciu”, precizarea cu privire la subiectul infracțiunii este foarte clară. Astfel, deosebirea de esență dintre aceste două categorii de infracțiuni este determinată de subiecții activi. La infracțiunile de serviciu, subiect activ nu poate fi decât un funcționar public sau un funcționar, pe când infracțiunile în legătură cu serviciul pot fi comise de orice persoană. A doua deosebire constă în faptul că, la infracțiunile de serviciu, elementul material al laturii obiective constă în încălcarea obligațiilor de serviciu de către un funcționar public sau un funcționar. La infracțiunile în legătură cu serviciul, activitatea ilicită a subiectului activ este distinctă de activitatea de serviciu, dar totuși este în strânsă legătură cu aceasta, influențând-o negativ [2, p.190].

Reieșind din cele analizate, observăm că, în comparație cu statutul juridic al funcționarului public din Republica Moldova, statutele funcționarilor publici din alte state prevăd mai multe drepturi și obligații, la fel restricții pentru funcționarii publici stabilite prin acte normative concrete, fiind specificate formele răspunderii juridice, prin sancțiuni, și procedura de aplicare a lor.

Conștientizăm că este complicat a determina expres statutul fiecărui funcționar din administrația publică centrală și din administrația publică locală. Iată de ce, în opinia noastră, trebuie să existe o delimitare clară între statutul juridic al funcționarului public de stat și statutul juridic al funcționarului public municipal. Pentru aceasta trebuie să existe o lege care ar reglementa statutul juridic al funcționarilor publici din autoritățile de stat și un act normativ separat, ale cărui dispoziții ar reglementa statutul doar al unui anumit grup de persoane, și anume: al aleșilor locali și al funcționarilor publici din cadrul autorităților publice locale, sub formă de Codul colectivităților locale.

#### **Bibliografie:**

1. ANDRONICEANU, A. Managementul funcției publice în statele Uniunii Europene. În: *Administrație și managementul public*, 2004, nr.2, p.14-18.
2. BUTIUC, C. *Elemente de drept penal*. București: Lumina LEX, 2002. 240 p.
3. IORGOVAN, A. *Drept administrativ*. București: Actami, 1994. 387 p.
4. MANDA, C., MANDA, Cez. *Administrația publică locală*. București: Lumina LEX, 1999. 395 p.
5. NEGOIȚĂ, A. ș.a. *Elemente de drept*. București: Editura Didactică și Pedagogică, R. A., 1996. 264 p.
6. PLATON, M. *Serviciul public în Republica Moldova*. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P., 1997. 224 p.
7. RANTA, A. Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2010, nr.2 (26), p.125-134.
8. TOFAN, D. *Drept administrativ*. București, 2008. 369 p.
9. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*. București: Universul Juridic, 2012. 565 p.

Prezentat la 22.01.2013