

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia SAITARLÎ , conf. univ., dr.,
Catedra de Științe politice și administrative

Abstract: *The juridical responsibility is being determined as a duty “to be responsible”, “to account”. One of the results in the search to determine the juridical responsibility has become the idea of “positive law responsibility”, under which we understand not the responsibility of the person who has committed an infringement of the law, but vice versa a lawful behavior of the person, who commits no law infringements.*

The goal of the given article is to regard the juridical responsibility of one of the subjects of administrative law – public official – in Republic of Moldova, because the efficient activity of the state (a good state government) depends on the determination of the concrete forms of the juridical responsibility for the persons of the public authorities.

Keywords: public authorities, public official, juridical responsibility.

Răspunderea juridică a funcționarului public, menționează unii autori, intervine ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite în timpul exercitării funcției sau în legătură cu exercitarea acesteia[1].

Potrivit legislației în vigoare, funcționarii publici sunt obligați să respecte legile și celelalte acte juridice, aplicabile raporturilor sociale la care participă, inclusiv, cele ce țin de regimul conflictului de interese, al incompatibilităților și interdicțiilor[2]. Respectarea acestor obligații este asigurată, de asemenea, prin lege. Astfel, „pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă sau penală, după caz” [3].

Dintre formele răspunderii juridice a funcționarilor publici, menționate de această lege, doar răspunderea disciplinară este consacrată în Legea-cadru nr. 158/2008, iar celelalte (civilă, administrativă și penală) sunt reglementate de legislația civilă, penală, contravențională și instituția contenciosului comparativ[29]. Deși nu este prea clar ce a avut în vedere legiuitorul menționând că funcționarul public poartă răspundere civilă pentru fapte ilicite săvârșite în timpul exercitării funcției, considerăm că acesta s-a referit la funcțiile în care angajatul încheie un acord suplimentar de răspundere materială (prevăzut de Codul muncii) pentru daunele aduse bunurilor materiale încredințate pentru utilizare în scop de serviciu (aparate electronice, mobilier ș. A.), cu condiția că vinovăția acestuia este vădită.

La fel, dorim să precizăm că, răspunderea contravențională poate fi considerată ca o formă distinctă a răspunderii juridice, reglementată de Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008. Astfel, la răspunderea administrativă rămân, cu certitudine, celelalte două forme: administrativ-disciplinară, reglementată de Legea nr. 158/2008 și administrativ-patrimonială, consacrată în Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000. Prin urmare, în Legea respectivă ar fi binevenit să fie reglementate următoarele forme de răspundere care pot fi aplicate funcționarului public: *administrativă: administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială* (contenciosul administrativ); *contravențională, penală*.

Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici este consacrată în Legea-cadru privind funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158/2008. În opinia noastră, aceasta constituie un 30omparat în determinarea statutului juridic al funcționarului public, dat fiind faptul că până în 2008, răspunderea 30omparative30ve-disciplinară a funcționarilor publici era reglementată de Codul muncii, la fel ca și cea a oricărui angajat (salariat). Ne-am expus părerea de mai multe ori în acest sens, considerând că funcționarul public, ca reprezentant (purtător) al puterii publice, urmează a fi tras la răspundere 30omparative30ve-disciplinară mult mai strictă decât simplii angajați[4].

Spre deosebire de Codul muncii, Legea-cadru nr. 158/2008 stabilește mai multe abateri disciplinare 30omparat, care aduc atingere procesului de administrare, cum ar fi:

- „întârzierea sistematică la serviciu;
- *absențele nemotivate de la serviciu mai mult de 4 ore pe parcursul unei zile lucrătoare;*
- *intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal;*
- *nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției;*
- *refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu;*
- *neglijența repetată sau tergiversarea sistematică a îndeplinirii sarcinilor;*
- *acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează;*
- *încălcarea normelor de conduită a funcționarului public;*
- *desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic;*
- *încălcarea prevederilor referitoare la obligații, incompatibilități, conflict de interese și restricții stabilite prin lege;*
- *încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;*
- *alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici”* [5].

Este demn de menționat faptul că, normele de conduită a funcționarului public sunt prevăzute în Codul de conduită a funcționarului public[6], încălcarea căruia, după cum se reglementează în art. 1 alin. (4) din acest Cod, constituie abatere disciplinară.

Sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarului public în caz de săvârșire a faptelor menționate mai sus sunt[7]:

- „avertisment;
- *mustrare*;
- *mustrare aspră*;
- *suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an*;
- *suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani*;
- *destituirea din funcția publică*”.

De asemenea, în aceeași Lege este consacrată și procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare față de funcționarul public. La fel, Cancelaria de Stat a RM a elaborat Ghid metodic de „Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public”[8].

Astfel, „*sancțiunea disciplinară, cu excepția avertismentului, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină*” [9]. Toate autoritățile publice sunt obligate să constituie o comisie de disciplină printr-un act administrativ al conducătorului său, care trebuie să întrunească câteva elemente obligatorii, cum ar fi: „*inclusiunea în calitate de membru al comisiei a reprezentanților organelor sindicale sau reprezentanților funcționarilor publici, iar numărul membrilor comisiei de disciplină este, de regulă, - 5, și ca excepție, - 3, în cazul autorităților publice locale (din Regulamentul cu privire la activitatea comisiei de disciplină)*” [10].

Procedura trebuie să fie efectuată în termen de cel mult o lună de la data constatării faptei. La individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține cont de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanțele în care aceasta a fost săvârșită, de comportamentul funcționarului public în timpul serviciului, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare al căror termen nu a expirat. După cercetarea prealabilă, comisia de disciplină propune autorității publice respective sancțiunea aplicabilă funcționarului public vinovat.

Sancțiunea disciplinară, potrivit art. 59 alin. (1) din Legea nr. 158/2008, se aplică „*în termen de cel mult 6 luni de la data săvârșirii abaterii, de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție*”, prin actul administrativ emis de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție. Actul administrativ de sancționare trebuie emis în termenul stabilit de la recepționarea demersului comisiei de disciplină[11].

Pentru respectarea unuia din principiile speciale (procesuale) ale administrației publice, și anume, principiul promptitudinii (rapidității) în executare, considerăm că termenul de aplicare a sancțiunii disciplinare, de 6 luni, menționat în norma de mai sus, ar fi oportun să fie redus până la două luni, dintre care o lună pentru cercetarea prealabilă și cea de a doua lună pentru adoptarea actului administrativ de aplicare a răspunderii și sancționare a funcționarului public de către autoritatea administrației publice.

Actul administrativ de sancționare disciplinară este adus la cunoștință făptuitorului în termen de 5 zile de la emitere. Refuzul funcționarului public de a se prezenta la audiere, de a-și prezenta argumentele sau de a semna declarația privitoare la abaterile disciplinare care i se impută, precum și refuzul funcționarului public de a semna actul administrativ cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare se consemnează într-un proces-verbal. În cazul în care fapta funcționarului public conține componentele unei abateri disciplinare și ale unei infracțiuni, procedura cercetării de către comisia de disciplină se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale și a scoaterii de sub urmărire penală, ori încetării urmăririi penale, sau până la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal. De asemenea, *„actul administrativ de sancționare disciplinară poate fi atacat de către funcționarul public în instanța de contencios administrativ. Termenul de acțiune a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an de la data aplicării. Dacă pe parcursul acestui termen, funcționarul public nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că lui nu i s-a aplicat sancțiunea disciplinară”*, adică se sting antecedentele de sancționare disciplinară[12].

Ținem să menționăm faptul că, până la adoptarea legii cadru nr. 158/2008, răspunderea disciplinară se aplica funcționarilor publici, ca oricărui salariat, în condițiile prevederilor Codului muncii. O dată cu adoptarea noului cadru normativ, atât numărul abaterilor disciplinare și a sancțiunilor a crescut, cât și calitatea acestora, fiind aduse în concordanță cu standardele europene.

În concluzie, putem spune că legiuitorul, prin stabilirea răspunderii disciplinare adecvate funcționarilor publici, direct în actul normativ care reglementează statutul juridic al acestuia, și-a îndeplinit misiunea de asigurare a ordinii și disciplinei în administrația publică, atât centrală, cât și locală. În ce măsură însă va fi realizat acest obiectiv depinde de corectitudinea și promptitudinea aplicării față de funcționarii publici vinovați a măsurilor de răspundere stabilite de lege.

Răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarilor publici își are fundamentul constituțional în art. 53 alin. (1) din Constituție și este reglementată de Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, având drept scop: *„contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea și disciplinarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept”*, astfel încât, *„orice persoană care se*

consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată” [13].

Din analiza acestei norme, observăm că, răspunderea administrativ-patrimonială constă din două aspecte: a) anularea actului administrativ vătămător sau obligarea autorității publice să rezolve cererea persoanei vătămăte, referitoare la un drept recunoscut de lege; și b) despăgubirea (repararea prejudiciului cauzat de actul administrativ ilicit sau de refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege).

Sanțiunea de anulare a actului 33omparative33ve ilicit are drept scop atât înlăturarea abuzului și excesului de putere a autorităților publice, cât și promovarea spiritului de legalitate în activitatea funcționarilor publici, care urmează să tragă învățăminte din greșelile altora (sau din propriile greșeli) pentru a nu le 33ompar.

Prejudiciul, la rândul său, poate fi atât de natură materială, cât și de natură morală. În opinia unor autori, despăgubirile se fac din bugetul autorității publice pârâte și nu din buzunarul funcționarului public vinovat de emiterea actului administrativ ilicit. Indirect, pasibil este vinovat statul că a selectat astfel de funcționari care aduc numai prejudicii, dar, de fapt, vinovată este persoana (funcționarul) care trebuie să răspundă personal. Deși art. 20 din Legea nr. 793/2000 prevede atragerea în proces a funcționarilor publici și răspunderea solidară a acestora, în cazul când se cer și despăgubiri, practica ne demonstrează că acest lucru se întâmplă foarte rar, deoarece legea-cadru la acest capitol nu stipulează careva condiții[14].

După cum am menționat anterior, însăși justiția administrativă nu funcționează eficient în țara noastră din următoarele motive:

- nu au fost înființate instanțe specializate de contencios administrativ așa cum se prevede în dispoziții finale din Legea-cadru nr. 793, adoptată la 10.02.2000;

- deoarece, Legea-cadru conține insuficiente norme de procedură, aceasta a stabilit că, va fi completată, în caz de necesitate cu norme ale Codului de procedură civilă, însă legiuitorul a înțeles tocmai invers, și, a transferat întreaga procedură de contencios administrativ în acest Cod[15].

- după cum în procedura civilă părțile nu sunt obligate să participe la examinarea cauzelor civile, autoritățile publice pârâte, și, mai ales, funcționarii publici atrași în proces nu se prezintă în instanță, tergiversând examinarea cauzelor de contencios administrativ ani în șir;

- după 16 ani de la adoptarea Legii contenciosului administrativ, în instanțele noastre nu există cauze de contencios administrativ ci, așa numitele, „cauze civile în ordinea contenciosului administrativ”.

Toate acestea, constituie piedici serioase în aplicarea răspunderii

administrativ-patrimoniale față de autoritățile publice și funcționarii publici care se fac vinovați de emiterea actelor administrative prin care se încalcă drepturile legitime ale cetățenilor. Drept consecință, se pierde încrederea cetățenilor în corectitudinea și legalitatea administrației publice.

În concluzie, ținem să menționăm că, răspunderea administrativ-patrimonială, sub forma contenciosului administrativ, este un instrument eficient de asigurare a legalității activității tuturor categoriilor de personal din administrația publică, atât centrală, cât și locală. Prin urmare legiuitorul trebuie să ia toate măsurile pentru ca această instituție juridică să funcționeze după modelul statelor europene.

Răspunderea contravențională a funcționarului public din Republica Moldova este, după cum am menționat, consacrată în Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.08, care definește funcționarul public (deși utilizează denumirea improprie de „*persoane cu funcții de răspundere*”) ca fiind un subiect special al faptei contravenționale[16].

Fapta contravențională săvârșită de funcționarul public trebuie să aibă loc în timpul, și în legătură cu exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Astfel, funcționarul public, conform Codului contravențional, poate fi tras la răspunderea contravențională pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute în art. 264 și în Capitolul XVI “Contravenții ce afectează activitatea autorităților publice”, care nemijlocit este legată de funcționarii publici din cadrul acestor autorități.

Procedura de constatare, contestare și aplicare a contravenției este prevăzută 34ompar. 440-464. Atacarea hotărârii judecătorești se reglementează conform Cap. VIII și Cap. IX din Codul 34omparativ[17].

Răspunderea penală a funcționarului public este reglementată de Codul penal nr. 985-XV din 18.04.2002[18] într-un capitol 34omparat, Capitolul XV (art. 324-332), intitulat “*Infrațiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică*”, care cuprinde următoarele infrațiuni: *coruperea pasivă; coruperea activă; traficul de influență; abuzul de putere sau abuzul de serviciu; excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; neglijența în serviciu; încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile cu privire la venituri și proprietate; falsul în acte publice.*

Răspunderea penală este cea mai gravă formă de răspundere aplicabilă funcționarilor publici, în cazul săvârșirii de către aceștia a infracțiunilor enumerate mai sus, în legătură cu realizarea îndatoririlor de serviciu sau în timpul executării lor.

Ca măsură de asigurare a corectitudinii (eficienței) aplicării răspunderii penale, legislația în vigoare prevede suspendarea raporturilor de serviciu de către autoritatea publică, în următoarele cazuri: „*dacă funcționarul public este arestat preventiv sau îi este aplicat arestul administrativ; pe durata anchetei de serviciu în privința funcționarului public, dacă exercitarea în continuare a atribuțiilor de*

către acesta ar putea afecta desfășurarea obiectivă a anchetei și rezultatele acesteia; în cazul recunoașterii în calitate de bănuț sau emiterii în privința acestuia a ordonanței de punere sub învinuire, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești” [19].

În acest context, unii autori susțin 35omp potrivit căreia, 35omp de obligația conducătorului aparatului de lucru să anunțe și să prezinte, instanței de urmărire penală, materialele necesare cu privire la săvârșirea infracțiunii de către funcționarul din subordine. Ulterior, pe baza deciziei instanței respective, funcția acestui funcționar se suspendă de conducătorul autorității, în mod obligatoriu, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de Statut[20].

Făcând o 35omparative, la acest capitol, cu legislația României, vom observa că aceasta conține prevederi mult mai clare. Astfel, *conducătorul este obligat să dispună de suspendarea funcționarului public din funcție; 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*[21]. De asemenea, este mult mai reușită denumirea Titlului VI al Codului penal român, consacrat acestor infracțiuni: **“Infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul”**. Spre deosebire de legislația noastră, legiuitorul român precizează care este subiectul acestor infracțiuni, divizându-le în două categorii a căror deosebire de esență este determinată de subiecții activi. Astfel, 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. O altă 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, iar 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[22].

Prin urmare, putem preciza că răspunderea juridică a funcționarilor publici, este unul din cele mai complexe elemente ale statutului juridic al funcționarului public din cadrul autorităților publice. Practic toate formele de răspundere juridică îi sunt aplicabile, fapt care, trebuie să-l motiveze să se perfecționeze.

Iar pentru funcționalitatea efectivă a prevederilor normative sus analizate, considerăm că și legea trebuie să prevadă strict forme ale răspunderii juridice.

Prin urmare, propunem modificarea art. 56 din **Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008**, în felul următor: *funcționarul public pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu*

exercitarea atribuțiilor funcției, poartă răspundere administrativă: administrativ-disciplinară și administrativ-patrimonială (contenciosul administrativ), contravențională, penală, și completarea legislației cu prevederi exprese privind mecanismul de aplicare a acestor forme de răspundere juridică.

Referințe bibliografice:

1. Orlov M., Belecciu Ș. Drept administrativ. Chișinău: Elena-V. I., 2005. 270 p. p. 117.
2. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 22 și 23 alin. (1).
3. Idem, art. 56.
4. Orlov M., Belecciu Ș. Drept administrativ. Chișinău: Elena-V. I., 2005. 270 p. p. 119.
5. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 57.
6. Legea Republicii Moldova privind Codul de conduită a funcționarului public. Nr. 25 din 22.02.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75.
7. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 58.
8. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public. Ghid metodic. Chișinău, 2014. P. 67. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g1ZeiklOqEJ:www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2014/9septembrie/GhidAplicare_Sancțiuni_Disciplinare_2909.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (vizitat 03.12.2015).
9. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 59.
10. Idem, Anexa nr. 7, pct. 4-12.
11. Idem, Anexa nr. 7, pct. 62, 63, 65.
12. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 60.
13. Legea contenciosului administrativ al Republicii Moldova. Nr. 793-XIV din 10.02.2000. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58, art. 1.

14. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: Elena-VI S.R.L., 2009. 158 p. p. 141-142.
15. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova. Nr. 225-XVI din 30.05.2003. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.06.2003, nr. 130-134, art. 277.
16. Codul contravențional al Republicii Moldova Nr. 218-XVI din 24.10.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6, art. 16 alin (6).
17. Codul contravențional al Republicii Moldova Nr. 218-XVI din 24.10.08. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.01.2009, nr. 3-6.
18. Codul penal al Republicii Moldova Nr. 985-XVI din 18.04.2002. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.09.2002, nr. 128-129.
19. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232, art. 53.
20. Гуцуляк В. Административное право Республики Молдова. Chișinău: “Elena-V. I.” SRL, 2007. 464 с. Стр. 148.
21. Butiuc C. Elemente de drept penal. București: Lumina Lex, 2002. 240 p. p.190.
22. Ibidem.

Prezentat la: 20.09.2017