DREPTURILE ȘI OBLIGAȚIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Liliana ȚURCAN
doctor în drept
Email: liliana.turcan@usm.md
ORCID ID: 0000-0002-4070-2731
Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 351.087 **DOI:** https://doi.org/10.59295/ssdoed2025.17

***Rezumat**: Drepturile și obligațiile funcționarului public reprezintă elementul de bază al statutului său juridic. În acest studiu sunt examinate drepturile și obligațiile funcționarilor publici stabilite de cadrul legal al Republicii Moldova, dar și criteriile de clasificare ale acestora. Totodată, sunt reflectate opiniile doctrinarilor referitoare la acest subiect. Se face o delimitare dintre drepturile și obligațiile funcționarilor publici în sens restrâns și cele ale demnitarilor. Sunt reflectate și unele aspecte de drept comparat privitoare la drepturile și obligațiile funcționarilor publici.*

***Cuvinte cheie:** drepturi, obligații, funcționar public, demnitar.*

***Abstract**: The rights and obligations of the civil servant are the basic element of his legal status. In this study the rights and obligations of civil servants established by the legal framework of the Republic of Moldova are examined, as well as their classification criteria. At the same time, the opinions of the doctrinaires on this subject are reflected. A distinction is made between the rights and obligations of civil servants in a narrow sense and those of dignitaries. Some aspects of comparative law regarding the rights and obligations of civil servants are also reflected.*

***Keywords:** rights, duties, civil servant, dignitary.*

Drepturile și obligațiile funcționarului public reprezintă elementul de bază al statutului său juridic, deoarece prin intermediul acestora are loc realizarea în practică a competenței autorității publice, fiind asigurată satisfacerea interesului public în regim de putere publică.

Examinarea drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici nu constituie un subiect nou de cercetare. Totuși, actualitatea acestui subiect este evidentă, dacă luăm în considerație rolul vital al persoanelor

care activează în sectorul public în contextul provocărilor din ultimul deceniu (pandemie, războiul la hotarele țării, crize social-economice etc.). Funcționarii publici își desfășoară atribuțiile în regim de putere publică, ceea ce presupune luarea deciziilor, dar și posiblitatea de a se impune cu forța juridică obligatorie în raporturile cu persoanele fizice sau juridice. Cunoașterea și înțelegerea corectă a acestor drepturi și obligații este esențială, deoarece are ca efect evitarea abuzurilor în sectorul public. În alți termeni, particularii trebuie să cunoască limitele de activitate ale funcționarilor publici, în caz contrar, aceste limite fiind depășite, cetățenii să poată să conteste în instanța de judecată acțiunile ilegale ale reprezentanților puterii publice.

Pe de altă parte, dezvoltarea rapidă a relațiilor sociale duce la modificări inevitabile în schimbarea statutului funcționarilor publici. Cercul drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici poate fi completat sau modificat, și ca urmare a examinării bunelor practici din țările cu tradiții democratice mai vechi.

În ansamblul lor, drepturile și obligațiile constituie suportul legal al autorității și prestigiului funcționarului public, fiind asigurate și garantate de stat prin mijloace juridice, de natură materială, civilă, administrativă și chiar penală [1, p.111].

În literatura de specialitate se înaintează teza potrivit căreia conținutul statutului juridic al funcționarului public se determină pornind de la: a) *drepturile și obligațiile atribuite tuturor cetățenilor din stat, inclusiv funcționarilor publici* și b) *drepturile și obligațiile de serviciu.* Astfel, spre deosebire de alți cetățeni, funcționarii publici pot fi limitați în unele drepturi și libertăți, garantate de Constituție, ca de exemplu: dreptul de apartenență la un partid. Aceste limitări se admit în cazul în care „sunt dictate de interesele funcționării normale a serviciului public" [2, p.145].

Într-o altă opinie de referință, unul dintre elementele care conferă identitate fucnționarului public în raport cu salariatul este faptul că acestuia îi revin două categorii de îndatoriri: *cele legate de viața sa privată și cele care privesc exercitarea funcției, a serviciului, sau, altfel spus, viața profesională a funcționarului public.* Îndatoririle care privesc viața privată sunt comune atât titularilor de funcții publice, cât și celor care dețin demnități publice în stat. La baza lor se află faptul că funcționarilor publici nu le este îngăduit să facă orice în viața lor privată dacă acțiunile întreprinse ar fi de natură să afecteze demnitatea și prestigiul, nu doar ale funcționarilor ca persoane, ci și ale funcției pe care o exercită și ale instituției în care-și desfășoară activitatea. De aceea, aceste îndatoriri

care privesc moralitatea funcționarilor, se cicrumscriu sferei care constituie deontologia funcționarilor, înțeleasă ca ansamblu de norme morale care configurează etica specifică unei funcții sau profesii [3, p.324].

La rândul lor, drepturile și obligațiile de serviciu ale funcționarilor publici pot fi separate, după cercul de subiecte cărora le pot fi atribuite, în două mari categorii: d*repturi și obligații cu caracter general,* pe care le au toți funcționarii publici și *drepturi și obligații speciale*, pe care le au numai anumite categorii de funcționari publici.

Cînd spunem „toți funcționarii publici" avem în vedere sensul larg al noțiunii care cuprinde toți funcționarii care activează în sectorul public. Însă, este important să facem delimitare între *funcționarii publici propiu-ziși (funcționari publici în sens restrâns)*, statutul cărora este reglementat de Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr.158 din 04.07.2008 [4] și *persoanele care exercită funcții de demnitate publică* sau *demnitarii*, statutul cărora este reglementat de Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr.199 din 16.07.2010 [5].

Funcționarii publici în sens restrâns mai pot fi numiți *funcționari de carieră* deoarece au dreptul „să beneficieze de *stabilitate în funcţia* publică deţinută, precum şi de *dreptul de a fi promovat* într-o funcţie publică superioară", potrivit art.14 din Legea nr.158/2008. Demnitarii, însă, ocupă funcția publică, de regulă, pe o perioadă limitată, prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire.

Cariera reprezintă evoluția profesională a unui funcționar din momentul numirii într-o funcție publică și până la momentul în care își încetează activitatea profesională.

Dreptul la carieră semnifică dreptul funcționarului de a avansa în cadrul categoriei din care face parte până la cel mai înalt nivel. Promovarea se face în funcție de mai multe criterii: competența profesională, randamentul activității desfășurate și a conduitei de serviciu, implicarea activă și determinarea în realizarea sarcinilor autorității publice etc.

În general, *sistemul de carieră* este specific țărilor parlamentare sau mixte, pe când în republicile prezidențiale întâlnim așa-numitul *spoils system (sistem de trofee),* care presupune că schimbarea președintelui țării duce la schimbarea atât a administrației prezidențiale, cât și a funcționarilor simpli.

Una din caracteristicile de bază a sistemului de carieră, prezent în mai multe state democratice, inclusiv Republica Moldova, este stabili-

tatea. Stabilitatea reprezintă o consecință logică a continuității funcției publice și totodată oferă o garanție de siguranță pentru funcționarul public, un mijloc de protecție împotriva unor eventuale concedieri în cazul în care au loc schimbări în rândul guvernanților.

Drepturile și obligațiile generale ale funcționarilor publici de carieră sunt cuprinse în Capitolul IV Secțiunea 1 și 2 din Legea nr.158/2008, iar drepturile și obligațiile generale ale demnitarilor le găsim în Capitolul II din Legea nr.199/2010. Cât privește *drepturile și obligațiile speciale* atribuite unor categorii de funcționari publici, acestea le găsim în legi speciale. Spre exemplu, judecătorii cad sub incidența Legii nr.199/2010 (*a se vedea*: anexa la această Lege). Însă drepturile și obligațiile speciale ale acestei categorii de demnitari le găsim în Capitolul IV „Drepturile și obligațiile judecătorilor" din Legea Republicii Moldova cu privire la statutul judecătorului, nr.544 din 20.07.1995 [6].

În literatura de specialitate găsim și delimitarea dintre drepturile și obligațiile care privesc *situația personală a funcționarului* (salarizare, concediu, protecție socială), pe de-o parte, și *drepturi și îndatoriri specifice funcției publice deținute*, indiferent de titular, pe de altă parte [1, p.111].

Legea nr.158/2008, spre exemplu, prevede așa drepturi personale ca: dreptul la salarizare (art.14 lit.(d), art.39), garanții sociale (art.42), dreptul la cocediu (art.43). Cat privește drepturile personale ale demnitarilor, acestea le găsim în Legea nr.199/2010, ca de exemplu: dreptul la salarizare (art.14), dreptul la concediu (art.15), garanții sociale în legătură cu exercitarea mandatului (art.17), garantarea serviciului precedent (art.18), dreptul la pensie (art.20) ș.a.

Cu referire la dreptul de salarizare, subliniem că între retribuția cuvenită funcționarului public și cea cuvenită salariatului există atât elemente comune, dar și diferențe. Spre deosebire de situația salariatului, care își negociază împreună cu angajatorul salariul, în cazul funcționarului public salariul nu este negociat. El se stabilește *ope legis*, în mod general și impersonal prin lege... [3, p.319].

Ca exemplu de *drepturi specifice funcției publice deținute*, *indiferent de titular,* putem da: *să* examineze probleme şi să ia decizii în limitele competenţei sale (art.14 lit (a) din Legea nr.158/2008); să solicite, în limitele competenţei sale, şi să primească informaţia necesară de la alte autorităţi publice, precum şi de la persoane fizice şi juridice, indiferent de tipul de proprietate şi forma lor juridică de organizare (art.14 lit.(b) din Legea nr.158/2008); să-şi cunoască drepturile şi atribuţiile stipulate în fişa postului (art.14 lit.(c) din Legea nr.158/2008).

Pe lângă *drepturile individuale*, există și *drepturi de grup* ale funcționarilor publici care sunt recunoscute în majoritatea statelor contemporarne. Deptul la sindicalizare, asociație profesională liberă, negocierea colectivă, grevă etc. sunt deosebit de importante.

Dreptul la asociere în sindicate este grantat funcționarilor publici prin:

- Art.42 din Constituția Republicii Moldova [7], care stipulează: (1) Orice salariat are dreptul de a întemeia şi de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale. (2) Sindicatele se constituie şi îşi desfăşoară activitatea potrivit cu statutele lor, în condiţiile legii. Ele contribuie la apărarea intereselor profesionale, economice şi sociale ale salariaţilor.
- Art.17 din Legea nr.158/2008, care stabilește: (1) Dreptul funcţionarilor publici la asociere în sindicate este garantat. (2) Funcţionarii publici pot, în mod liber, să întemeieze organizaţii sindicale şi să adere la ele.(3) Funcţionarii publici se pot asocia în organizaţii profesionale sau în alte organizaţii care au drept scop reprezentarea şi protejarea intereselor profesionale.

Din perspectiva europeană, subliniem că dreptul de afiliere în sindicate este un drept fundamental garantat de Convenția Europeană a Drepturilor Omului [8]. Art.11 din Convenție instituie libertatea oricărei persoane de întrunire pașnică și de asociere având inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărare intereselor sale. Exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrîngeri decît acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea naţională, siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protejarea sănătăţii sau a moralei ori pentru protecţia drepturilor şi libertăţilor altora. Prezentul articol nu interzice ca restrîngeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forţelor armate, ai poliţiei sau ai administraţiei de stat.

Cât privește un alt drept colectiv, *dreptul la grevă*, acesta este prevăzut de:

- Art.45 din Constituția Republicii Moldova care prevede: (1) Dreptul la grevă este recunoscut. Grevele pot fi declanşate numai în scopul apărării intereselor profesionale cu caracter economic şi social ale salariaţilor. (2) Legea stabileşte condiţiile de exercitare a dreptului la grevă, precum şi răspunderea pentru declanşarea nelegitimă a grevelor.
- Art.21 din Legea 158/2008, care stipulează: (1) Funcționarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă în conformitate cu legislația. (2) Funcționarilor publici le este interzis să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală.

În esență, dreptul la grevă reprezintă un drept fundamental al salariaților, consacrat de Constituție pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale acestora. Nimic nu oprește ca statutele speciale să nu recunoască un asemenea drept, din anumite considerente ce țin, de regulă, de necesitatea asigurării continuității unui serviciu public [9, p.346].

Din perspectiva europeană, subliniem că în toate țările Uniunii Europene dreptul la grevă este supus unor restricții ce derivă din principiul continuității serviciului public. În unele state (Grecia, Franța, Spania, Italia) dreptul la grevă nu este recunoscut pentru anumite categorii de funcționari, cum ar fi funcționarii din poliție, funcționarii militari, funcționarii din administrația penitenciarilor, pe când în alte țări (Belgia, Danemarca, Germania și Portugalia), dreptul la grevă este interzis tuturor funcționarilor în sens restrâns.

Cu referire la *coraportul dintre drepturile și obligațiile funcționarilor publici*, se impun mai multe precizări.

Pentru început, menționăm că drepturile și obligațiile funcționarului public se află într-o legătură foarte strânsă. În doctrină se subliniază că „raportul de funcție, sub aspectul naturii juridice, rămâne un *raport juridic complex, cu drepturi și obligații reciproce* între subiectele participante, între care și funcționarul" [10, p.653].

Într-o viziune mai nuanțată se apreciază că „în realitatea juridică nu există drepturi și obligații independente unele de celelalte. Fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație se naște la rândul ei dintr-un drept" [11, p.140]. De exemplu, potrivit art.20 din Legea nr.158/2008, *dreptului* funcționarilor publici de a fi protejați prin lege în exercițiul atribuțiilor îi corespunde *obligația* corelativă a autorității publice de a asigura protecţia funcţionarului public şi a membrilor familiei lui împotriva ameninţărilor, violenţelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exerciţiul funcţiei publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea publică va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii. Mai mult ca atât, autoritatea publică este obligată să îl despăgubească pe funcţionarul public în situaţia în care acesta a suferit un prejudiciu material şi/sau moral în legătură cu îndeplinirea atribuţiilor de serviciu.

Majoritatea drepturilor funcționarului public *nu au caracter absolut, ele fiind limitate prin careva obligații*. Asta deoarece funcționarul acționează în sectorul public, nu în cel privat, respectiv acțiunile lui sunt desfășurate nu din nume propriu, ci din numele statului.

De exemplu, *libertatea de exprimare* poate fi limitată în cazul funcționarilor publici. Cu referire la libertatea la exprimare, Convenția Europeană a Drepturilor Omului stabilește în art.10 alin.2 că „Exercitarea acestor libertăţi ce comportă îndatoriri şi responsabilităţi poate fi supusă unor formalităţi, condiţii, restrângeri sau sancţiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea naţională, integritatea teritorială sau siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protecţia sănătăţii, a moralei, a reputaţiei sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informaţiilor confidenţiale sau pentru a garanta autoritatea şi imparţialitatea puterii judecătoreşti".

Articolul 32 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova stabilește că „Oricărui cetăţean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum şi libertatea exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil", iar potrivit art.15 alin.(1) din Legea nr.158/2008 „Dreptul la opinie al funcţionarului public este garantat".

Deși garantat, dreptul la opinie a funcționarului public este limitat prin:

- obligația, în cazul în care participa la activităţi sau dezbateri publice, de a face cunoscut faptul că opinia exprimată nu reprezintă punctul de vedere oficial al autorităţii publice în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea (a se vedea. Art.15 alin.(3) din Legea nr.158/2008);

- în timpul exercitării atribuţiilor, obligația de a se abţine de la exprimarea sau manifestarea publică a preferinţelor politice şi favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizaţii social-politice (a se vedea: art.15 alin.(4) din Legea nr.158/2008);

- obligația de a păstra, secretul de stat, precum şi confidenţialitatea în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care ia cunoştinţă în exerciţiul funcţiei publice, cu excepţia informaţiilor considerate de interes public (a se vedea: art.22 alin.(1) lit.e)).

Mai mult ca atât, și în afara serviciului, funcționarul public are îndatorirea să respecte o obligație de măsură, de rezervă, să-și impună un autocontrol în exprimarea opiniilor sale, astfel înât să nu pună în pericol imaginea proprie și a instituției în care lucrează [3, p.316].

O altă precizare care se impune este *că unele drepturi sunt în același timp și obligații.* De exemplu, participarea la activitățile de formare și dezvoltare profesională continuă constituie un drept al funcționarului public, potrivit art.14 lit.(h) din Legea nr.158/2008 și, totodată, o obligație, potrivit art.21 alin.1 lit.(h) din aceeași Lege.

Perfecționarea profesională se află în strânsă legătură cu un concept utilizat în prezent și anume *meritocrația,* care evocă o doctrină populară, potrivit căreia accesul la putere își găsește legitimitate în meritele rezultate din eforturi recunoscute prin studii educaționale sau pe piața muncii [3, p.331].

Unele acțiuni ale funcționarului public, *deși sunt prezentate de legislator ca drepturi, pot fi considerate în același timp și obligații.* Ca exemplu în acest sens putem da dreptul funcționarului public de a examina probleme şi de a lua decizii în limitele competenţei sale, prevăzut de art.14 lit.a) din Legea nr.158/2008.

Cât privește *specificul drepturilor funcționarilor publici*, în literatura de specialitate au fost formulate următoarele precizări cu caracter general-valabil în orice sector al administrației publice:

- Cercul drepturilor funcționarilor publici în toate statele este mai mic decât cel al obligațiilor. Acest fenomen își are explicația sa: funcționarul public întotdeauna a fost privit ca un servitor al statului, acesta din urmă stabilindu-i un șir de restricții și obligațiuni.
- exercitarea acestor drepturi se face în limitele competenței legale ce revine autorității din care face parte funcționarul public.
- drepturile au un caracter obiectiv, „decurgând din norme și aparținând funcției și nu funcționarului. Aceste drepturi, ca de altfel și obligațiile unui funcționar public, sunt determinate pe cale generală, impersonală și imperativă și au un caracter obiectiv, adică sunt „legate" de funcția publică în cauză și nu de funcționarul public, ele fiind aceleași pentru orice persoană care deține aceeași funcție publică" [1, p110].

Cu referire la *obligațiile funcționarului public*, ținem să precizăm că acestea nu trebuie să se limiteze doar la îndatoririle prevăzute de normele juridice. Mai există și obligațiuni cu caracter moral, care deseori au o importanță nu mai mică. Orșicare funcționar public trebuie să prezinte un exemplu pentru întreaga societate fie la serviciu, fie în afara lui. Funcționarul public ni-l dorim să fie, în primul rând un om civilizat, receptiv și plin de solicitudine față de nevoile colectivului [12, p.1].

Normele ce reglementează statutul juridic al funcționarilor publici, inclusiv cercul drepturilor și obligațiilor acestora, pot fi supuse unor modificări sau completări, în funcție de schimbările sau necesitățile sociale. De exemplu, în varianta sa inițială, Legea nr.158/2008 nu prevedea dreptul funcționarului public stipulat în art.14 lit.g) de a beneficia de egalitate de şanse şi de tratament între bărbaţi şi femei în ceea ce priveşte accesul la încadrare în funcţia publică, la procesul de dezvoltare profesională continuă şi la promovarea în funcţie. Acest drept a fost introdus în anul 2017.

Un alt exemplu care poate fi dat este completarea Legii 158/2008 cu prevederi ce țin de munca la domiciliu și munca la distanță. Astfel, articolul 19[1], introdus în 2022, stabilește: (1) Cu acordul scris al funcționarului public sau la cererea motivată a acestuia, conducătorul autorității publice poate stabili, din motive întemeiate, realizarea muncii la domiciliu sau la distanță. (2) Particularitățile muncii la domiciliu sau la distanță pot fi prevăzute în fișa postului, regulamentul intern sau în alt act administrativ al conducătorului autorității publice.

În concluzie, menționăm că cercul drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici, determinat de legislația în vigoare a Republicii Moldova, în linii generale, este similar celui prevăzut de normele altor state democratice. Totuși, eficiența și succesul autorităților publice depinde nu doar de existența normelor ce reglementează statutul funcționarilor publici, ci și de faptul cum sunt aplicate aceste norme în practică, dacă sunt înțelese corect, sau dacă sunt utilizate ca mijloc de potențiale abuzuri împotriva cetățenilor.

Referințe:

1. PREDA, M., Drept administrativ. Partea generală, Editura Lumina Lex, București, 2006.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., Административное право, Издательство: Зерцало, ТЕИС, Москва, 1996.
3. VEDINAȘ, V., Drept administrativ, Editura Universul Juridic, București, 2022.
4. 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.
5. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr.199 din 16.07.2010//Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.194-196 din 05.10.2010.
6. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul judecătorului, nr.544 din 20.07.1995//Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.15-17 din 22.01.2013.
7. Constituţia Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.78/140 din 29.03.2016.
8. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ron , accesat la 01.12.2024.
9. APOSTOL, TOFAN, D., Drept administrativ, Volumul 1, Ediția 5, Editura C.H. Beck, București, 2020.
10. IORGOCAN, A., Tratat de drept administrativ, vol.2, Editura Nemira, București, 1996.
11. GUCEAC, I., MOCANU, V., RUSU, V., NICHITA, R., CHISARI-LUNGU, O., CRECIUN, N., ANTOCI, A., IGNATIUC, T. *Drept administrativ. Manual.* – Chișinău: Blitz Poligraf, 2024.
12. PLATON, M., Funcționarul public: principii și norme comportamentale, Vol.1, Chișinău, 1995.