CONDIȚIA DEPUNERII JURĂMÂNTULUI DE CĂTRE FUNCȚIONARII ȘI DEMNITARII PUBLICI : PRACTICI COMUNITARE

Nicolae SADOVEI,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

RÉSUMÉ

Dans cet article, l'auteur traite des pratiques communautaires dans l'Union Européenne sur le serment des fonctionnaires publiques. L'exigence du serment est traitée selon les lois du Luxembourg, de la Roumanie et de la Pologne. L'auteur attire l'attention sur l'aspect religieux du serment et à l'approche de la législation de la Roumanie et de la Pologne, en optant pour la version polonaise.

În cadrul spațiului european nu există o practică comunitară unitară în ceea ce privește modalitatea de accedere într-o funcție publică. Potrivit normelor și practicilor uzuale, fiecare stat-membru stabilește propriile criterii de determinare atât a regimului juridic al funcției publice, cât și criteriile care țin de obținerea statutului de funcționar sau demnitar public. Respectiv, și cadrul legal care conține reglemementări în materie este diferit, deși există și un șir de reglementări comunitare destinate regimului funcției publice comunitare (extranaționale) și modalităților de ocupare a acestora. Și regimul juridic al raporturilor juridice care au drept obiect prestarea muncii de către funcționarii publici este destul de pestriț: de la încadrarea acestor raporturi în domeniul dreptului administrativ, dreptului muncii, până la conturarea unei ramuri de drept aparte, cum ar fi *Droit de fonction publique* în Franța. Așa cum s-a menționat în doctrină, sub aspectul evoluției istorice funcția publică s-a transformat transferându-se de la un regim de drept privat pur spre un regim de drept privat, dar controlat de către stat. [1]

Potrivit doctrinei administrativiste pure, raportul de serviciu al funcționarilor publici este generat de către un *act administrativ*. După Antonie Iorgovan, desprinderea conceptuală a funcțiuei publice de raportul juridic de muncă deja s-a realizat, drept argument al doctrinarului servind faptul că toate litigiile legate de funcție ale funcționarilor publici sunt soluționate de către instanțele de contencios administrativ, și nu de către instanțele civile. [2, p. 558] Un alt cercetător în materia dreptului administrativ, Valentin Prisacaru, consideră că raporturile de serviciu ale funcționarilor publici iau naștere din actul administrativ de autoritate de numire a unei persoane fizice într-o funcție publică. [3, p.102] Niculae Neagu, la rându-i, consideră că extensia de la raportul juridic de serviciu al funcționarilor publici la raportul juridic de muncă este una forțată, care nu poate fi susținută. [4, p.125] Potrivit doctrinei laburiste (de drept al muncii), raportul de serviciu al funcționarilor respectivi are drept temei - exact ca și în cazul raporturilor juridice de muncă tipice - tot un acord de voință; raportul în cauză fiind, astfel, de *origine contractuală*. Abordarea contractualistă a raportului de serviciu conferă acestuia suficiente trăsături pentru a fi plasat, cel puțin, în parte, în aria de acoperire a dreptului muncii, deoarece însăși necesitatea, absolut logică și normală, de acceptare de către viitorul funcționar

public a actului de numire sau - în cazul demnitarului public - de alegere sau numire în funcția publică, oferă expresie unui raport juridic de natură mixtă: atât contractuală, cât și administrativă, deoarece apariția raportului *de facto* este condiționată și de emiterea actului administrativ de către autoritatea publică angajatoare. Evident că și contractul, și actul administrativ sunt acțiuni materializate. În calitate de fapte juridice constitutive ale raportului juridic de muncă atipic, acestea reprezintă fapte umane comisive efectuate cu intenția de a produce efecte juridice în materia raporturilor sociale de muncă, prevăzute de normele de drept aplicabile. Privite sub acest aspect, acțiunile, ca și premisă constitutivă a raportului atipic, sunt întotdeauna voluntare, autonome și dorite.

Existența normelor juridice care reglementează modalitatea de accedere într-o funcție publică nu este suficientă pentru a genera apariția unui raport de serviciu. Pentru apariția și existența valabilă a unui raport este nevoie ca normele juridice respective să capete viață, adică să prindă contur real acele condiții care sunt prescrise de normele juridice. Condițiile în cauză au funcție de legătură covalentă dintre norma juridică statică și viitorul raport juridic care, ca și orice relație socială, este o entitate mobilă, „vie". În lipsa condițiilor respective, raportul atipic, pur și simplu, nu va apărea sau, în unele cazuri, va fi generat un raport juridic aflat în afara spațiului legal.

Condițiile de apariție ale raporturilor de serviciu – raporturi de muncă atipice – se deosebesc net de condițiile de apariție ale altor raporturi juridice, atât de drept privat cât și de drept public, prin aceea că întotdeauna ele poartă un caracter gen *positivus*, fiind centrate expres pe ideea de voință legitimă exteriorizată a participanților la raportul în cauză. Apariția unui raport de serviciu în lipsa voinței antesubiecților este imposibilă, în materia raporturilor de funcție publică fiind exclusă eventualitatea existenței oricăror circumstanțe generatoare de raporturi juridice gen *negativus*; toate raporturile de serviciu sunt, în acest sens, *raporturi pozitive*. Astfel, toate actele juridice care generează raporturile în cauză sunt manifestări de voință exteriorizată *actus legitimus*, făcute cu intenția de a produce efecte juridice pozitive și legale, fiind, astfel, acte operaționale juridice gen *negotium juris*.

Una din condițiile cărora trebuie să se conformeze funcționarii publici din țările care formează spațiul comunitar este și depunerea (prestarea) jurământului. Deși nu toate țările-membre condiționează obținerea statutului de funcționar public prin obligativitatea depunerii jurământului, de regulă, aceasta reprezintă o condiție necesară în majoritatea țărilor. Astfel, în România, potrivit prevederilor art. 62 din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, [5] la intrarea în corpul funcționarilor publici, titularul funcției depune jurământul de credință în termen de 3 zile de la emiterea actului de numire în funcția publică definitivă. Jurământul are urmatoarea formulă: *"Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional și să respect normele de conduită profesională și civică. Așa să-mi ajute Dumnezeu"*. Formula religioasă de încheiere va respecta, potrivit prevederilor legii în cauză, libertatea convingerilor religioase ale funcționarului. În cazul în care acesta consideră că formula religioasă contravine conștiinței lui, el nu va pronunța propoziția finală din conținutul jurământului. Depunerea jurământului se efectuează în mod public, dar se consemnează în formă scrisă. Potrivit legii, refuzul depunerii jurământului - de asemenea, consemnat în formă scrisă - atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică. Obligația de organizare a depunerii jurământului aparține persoanei care are competență legală de numire în funcție.

În unele state din spațiul comunitar obligativitatea depunerii jurământului de către funcționarii publici este reglementată prin intermediul actelor constituționale. Astfel, potrivit art.110 din Constituția Luxemburgului, toți funcționarii publici civili, anterior începerii exercitării mandatului, depun următorul jurământ: «*Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité*». [6] Formula jurământului respectiv este axată pe trei piloni foarte importanți: integritatea, exactitatea și imparțialitatea de care va trebui să dea dovadă pe parcursul exercitării funcției depunătorul jurământului. Spre deosebire de jurământul depus de către funcționarii publici din România, formula jurământului depus de către funcționarii respectivi din Luxemburg nu conține aspecte religioase prin referirea depunătorului la divinitate.

În unele țări din spațiul comunitar european obligativitatea depunerii jurământului este prevăzută nu doar pentru funcționarii publici, ci și pentru persoanele care dețin funcții de înaltă demnitate publică, cum ar fi deputații și senatorii. Astfel, potrivit prevederilor art.104 din Constituția Poloniei, înainte de preluarea mandatului toți deputații sunt obligați să depună următorul jurământ: *„Jur solemn să-mi îndeplinesc conștiincios și onest îndatoririle față de națiune, să asigur suveranitatea și interesele de stat, să fac totul pentru prosperitatea Patriei și pentru binele cetățenilor, să respect Constituția și celelalte legi ale Republicii Polonia"*. [7] La discreția fiecărui depunător în parte, jurământul poate fi completat cu formula religioasă: *„Așa să-mi ajute Dumnezeu"*. Totodată, legea prevede că refuzul de a fi învestit în funcție prin depunerea jurământului – refuzul de a depune jurământul – constituie o renunțare a titularului mandatului la calitatea de parlamentar, astfel raporturile juridice fiind invalidate. În opinia noastră, abordarea formulei religioase din conținutul jurământului depus de către demnitarii polonezi este mai reușită decât formularea respectivă din legislația românească în materie, deoarece depunătorul jurământului nu refuză să pronunțe o parte din jurământ, dacă consideră de cuviință, ci invers: completează formula jurământului cu partea religioasă a acestuia, dacă consideră că aceasta este conformă viziunilor sale proprii în materie de libertate de conștiință.

BIBLIOGRAFIE

1. Chrestia Philippe, *Droit de la function publique*, publicat pe pagina web: http://portail.unice.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/DUPRECA/Cours%20Droit%20Fonction%20Publique%20CHRESTIA.pdf (accesată la 21.05.2012).
2. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ, vol.I, ediția a III-a*, București, editura „All Beck", 2001.
3. Prisacaru Valentin I., *Funcționarii publici*, Bucureşti, editura "All Beck", 2004.
4. Neagu Niculae, *Natura juridică și etica funcției publice*, București, editura „Bren", 2006.
5. Republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 365 din 29.05.2007.
6. Publicată pe pagina web: http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Statut_fonctionnaires_2009/Statut_fonctionnaires.pdf (accesată la 21.05.2012).
7. Publicată pe pagina web: http://www.trybunal.gov.pl/akty/tlumaczenia/fr.htm (accesată la 21.05.2012).