

STATUTUL JURIDIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC DIN REPUBLICA MOLDOVA

LEGAL STATUS OF THE CIVIL SERVANT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Diana CARASENI,

specialitatea Administrație Publică, gr. AP 2202,
Coordonator științific: **Natalia SAITARLÎ**, dr., conf. univ.,
Centrul Universitar „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul
al Universității Tehnice a Moldovei

Rezumat: *Funcția publică și statutul funcționarului public reprezintă instituții fundamentale ale dreptului administrativ și ale organizării administrației publice, având un rol esențial în realizarea interesului general și în aplicarea legii. Funcționarul public constituie veriga principală între autoritatea publică și cetățean, fiind chemat să exercite atribuțiile de putere publică în condiții de legalitate, imparțialitate și profesionalism. Scopul studiului este de a analiza reglementări privind statutul juridic al funcționarului public, evidențiind ajustarea lor la standardele europene.*

Cuvinte-cheie: *serviciul public, investirea, competența, responsabilitatea, răspunderea juridică*

Abstract: *The civil service and the status of the civil servant represent fundamental institutions of administrative law and the organization of public administration, having an essential role in achieving the general interest and in enforcing the law. The civil servant constitutes the main link between the public authority and the citizen, being called upon to exercise the attributions of public power under conditions of legality, impartiality and professionalism. The purpose of the study is to analyze regulations regarding the legal status of civil servants, highlighting their adjustment to European standards.*

Keywords: *public service, investiture, competence, responsibility, legal liability*

Funcționarul public reprezintă o componentă centrală a aparatului administrativ al statului, având rol determinant în implementarea politicilor publice, asigurarea continuității administrației și garantarea interesului public. În Republica Moldova, reglementarea statutului și a regimului juridic al funcției publice a cunoscut transformări semnificative în arhitectura legislativă post-comunistă, reflectate în principal prin Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.

Actualitatea temei abordate este determinată de necesitatea modernizării administrației publice din Republica Moldova și de alinierea acesteia la standardele europene în domeniul funcției publice. Procesele de reformă administrativă, precum și eforturile de consolidare a statului de drept, impun o analiză aprofundată a reglementărilor juridice privind definirea, clasificarea, investirea în funcția publică și statutul juridic al funcționarului public din Republica Moldova. În acest context, studiul instituției funcției publice capătă o importanță deosebită atât din punct de vedere teoretic, cât și practic.

Scopul studiului este de a analiza reglementări privind statutul juridic al funcționarului public, evidențiind ajustarea lor la standardele europene.

Astfel, funcția publică în antichitate era strâns legată de organizarea politică a statului și de nevoia de administrare a teritoriului, a resurselor și a populației. Aceasta se manifesta diferit în funcție de forma de guvernare – monarhie, aristocrație sau democrație – și de

nivelul de dezvoltare al societății respective¹.

În prezent, funcția publică din Republica Moldova se află într-un proces continuu de reformă, influențat de angajamentele europene, de necesitatea combaterii corupției și de modernizarea administrației publice.

Noțiunea de funcționar public constituie un concept fundamental al dreptului administrativ, fiind strâns legată de ideea de autoritate publică, funcția publică și de realizare a interesului general. De definirea funcționarului public a preocupat doctrina juridică atât la nivel național, cât și internațional, generând o diversitate de abordări teoretice, în dependență de sistemele juridice și de evoluția statului de drept.

Doctrina de drept administrativ definește **funcționarul public** ca *persoana fizică numită/investită într-o funcție publică, care exercită atribuții de interes public, în baza unui raport juridic de serviciu reglementat legislativ*. Esențial în această definiție sunt elementele:

- a) raportul formal de numire;
- b) exercitarea atribuțiilor publice;
- c) condițiile legale pentru ocupare.

Doctrina a influențat direct definirea legală a funcționarului public în legislația națională. Conceptul de funcție publică și funcționar public își găsește fundamentare juridică în Constituția Republicii Moldova, art. 39 alin. (1), alin. (2) din Constituție: „*cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice, adică dreptul de a ocupa funcții (posturi, ranguri) în autoritățile publice, în cadrul cărora se desfășoară activități de interes general (public)*”; „*accesul la o funcție publică este asigurat pentru orice cetățean în condițiile legii*”, și în Legea nr. 158/2008, *funcționarul public este persoana fizică care este numită într-o funcție publică*².

Din perspectivă juridică, funcționarul public este subiect activ al raporturilor juridice administrative. El participă la realizarea actelor administrative, la executarea legii și la aplicarea politicilor publice. Prin activitatea sa, funcționarul public contribuie direct la funcționarea statului de drept. Caracterul său juridic este unul mixt: pe de o parte este beneficiar al drepturilor garantate de lege, iar pe de altă parte este purtător al obligațiilor stricte și al răspunderii juridice pentru nerespectarea acestora.

Statutul juridic al funcționarului public poate fi definit ca ansamblul normelor de drept public, care reglementează nașterea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu, precum și drepturile, obligațiile, incompatibilitățile și formele de răspundere ale funcționarului public. Spre deosebire de raporturile de muncă din sectorul privat, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici au un caracter juridic special, fiind întemeiate pe exercitarea prerogativelor de putere publică³.

Elemente definitorii ale statutului juridic al funcționarului public le constituie **investirea în funcție** adică modalitățile de ocupare a ei de către funcționarul public; **drepturile funcționarului public**, care au rolul de a garanta independența, stabilitatea și protecția acestuia în exercitarea atribuțiilor, un serviciu public profesionist și eficient, în concordanță cu standardele administrației moderne⁴; **set riguros de obligații ale funcționarului public**, care reflectă responsabilitatea acestuia față de interesul public; **regimul incompatibilităților și al restricțiilor**, care are drept scop prevenirea conflictelor

¹ VIDA, I. *Drept administrativ*, București: Ed. Universul Juridic, 2019, p. 30.

² Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: nr. 158 din 04.07.2008, art. 3-5. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 23.12.2008, nr. 230-232 art. 840.

³ GUCEAC, I. *Tratat de drept administrativ*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2019, p. 210.

⁴ ȚURCAN, L. Statutul funcționarului public în Republica Moldova. În: *Revista de Drept Public*, nr. 2, 2021, p. 98.

de interese și asigurarea integrității funcției publice; **răspunderea juridică**, care constituie o garanție a respectării legalității și disciplinei în serviciul public.

În doctrina de specialitate se subliniază că statutul juridic al funcționarului public reprezintă expresia echilibrului dintre autoritatea de care acesta dispune și responsabilitatea corespunzătoare exercitării acesteia. Astfel, funcționarul public este considerat un reprezentant al statului, investit cu competențe de putere publică, dar supus unor exigențe sporite de legalitate, transparență și integritate¹. Această poziție juridică particulară justifică existența unui regim juridic distinct, diferit de cel aplicabil altor categorii de salariați.

Reglementarea statutului juridic al funcționarului public în Republica Moldova este realizată printr-un ansamblu coerent de acte normative, care stabilesc cadrul juridic al organizării și funcționării serviciului public. Aceste reglementări reflectă atât tradiția juridică națională, cât și influențele standardelor europene în domeniul administrației publice.

Actul normativ fundamental în această materie este **Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public**, care reglementează în mod detaliat condițiile de acces în funcția publică, drepturile și obligațiile funcționarilor publici, precum și regimul disciplinar aplicabil acestora². Această lege constituie cadrul general al raporturilor de serviciu și stabilește principiile de bază care guvernează activitatea funcționarilor publici, inclusiv legalitatea, imparțialitatea, profesionalismul și transparența.

Un rol important în configurarea statutului juridic al funcționarului public îl are și **Codul administrativ al Republicii Moldova**, care reglementează procedurile administrative și stabilește principiile generale aplicabile activității autorităților publice³. Acest act normativ completează cadrul juridic al funcției publice prin consacrarea unor principii precum proporționalitatea, securitatea raporturilor juridice și protecția drepturilor persoanelor în raport cu administrația publică.

De asemenea, un element esențial al reglementării statutului funcționarului public îl constituie legislația privind integritatea și prevenirea corupției. În acest sens, **Legea integrității** nr. 82 din 25.05.2017, instituie obligații stricte pentru funcționarii publici, inclusiv declararea averii și intereselor personale, evitarea conflictelor de interese și respectarea regimului incompatibilităților⁴. Aceste prevederi sunt menite să asigure transparența și responsabilitatea în exercitarea funcției publice.

În completarea acestor reglementări, **Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale** stabilește mecanismele de control al integrității funcționarilor publici, contribuind la prevenirea corupției și la consolidarea încrederii cetățenilor în administrația publică⁵. Totodată, Autoritatea Națională de Integritate are competența de a verifica respectarea acestor obligații, fiind un actor instituțional important în aplicarea legislației în domeniu.

Statutul juridic al funcționarului public este influențat și de **Codul muncii al Republicii Moldova**, care, deși reglementează în principal raporturile de muncă din sectorul privat, conține dispoziții aplicabile în mod subsidiar și funcționarilor publici, în măsura în

¹ GUCEAC, I. *Tratat de drept administrativ*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2019, p. 220.

² Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: nr. 158 din 04.07.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 23.12.2008, nr. 230-232 art. 840.

³ Codul administrativ al Republicii Moldova: nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 17.08.2018, nr. 309-320 art. 466.

⁴ Legea integrității: nr. 82 din 25.05.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 07.07.2017, nr. 229-243 art. 360.

⁵ Legea privind declararea averii și a intereselor personale: nr. 133 din 17.06.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 30.07.2016, nr. 245-246 art. 513.

care acestea nu contravin legislației speciale¹. Această interdependență evidențiază caracterul mixt al raporturilor de serviciu, situate la intersecția dreptului public cu cel al muncii.

Un alt act normativ relevant este **Legea nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public**, care stabilește normele etice și de comportament profesional aplicabile funcționarilor publici.² Aceasta reglementează aspecte precum imparțialitatea, integritatea, transparența și responsabilitatea, contribuind la consolidarea unei culturi administrative bazate pe valori democratice.

În contextul globalizării și al consolidării statului de drept, statutul funcționarului public nu mai este reglementat exclusiv la nivel național, ci este influențat semnificativ de standarde și recomandări internaționale. Organizațiile internaționale și instituțiile europene au elaborat principii, convenții și bune practici care urmăresc profesionalizarea administrației publice, promovarea integrității, transparenței și eficienței serviciului public.

În plan internațional, statutul funcționarului public este analizat în raport cu standardele promovate de Uniunea Europeană și de organizații precum SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) și OECD. Aceste instituții subliniază importanța existenței unui corp al funcționarilor publici bazat pe merit, stabilitate și integritate³. De asemenea, se pune accent pe depolitizarea administrației publice și pe crearea unor mecanisme eficiente de recrutare și evaluare a funcționarilor⁴.

Republica Moldova, ca stat membru al unor organizații internaționale și parte a proceselor de integrare europeană, a preluat o parte importantă din aceste standarde în legislația sa internă. Comparativ cu statele membre ale Uniunii Europene, Republica Moldova a realizat progrese semnificative în alinierea cadrului său normativ la standardele europene. De exemplu, introducerea concursului ca metodă principală de recrutare și consolidarea mecanismelor de evaluare a performanței reflectă adoptarea principiilor meritocratice specifice administrațiilor publice moderne⁵. Alt exemplu concret îl constituie implementarea strategiilor de reformă a administrației publice, care au vizat modernizarea statutului funcționarului public și creșterea eficienței instituțiilor publice. Reformele administrative implementate în ultimii ani au vizat consolidarea statutului funcționarului public, prin introducerea unor mecanisme moderne de recrutare, evaluare și promovare, precum și prin întărirea regimului de integritate⁶. Aceste reforme au fost susținute de parteneri internaționali și au contribuit la consolidarea unui cadru juridic mai stabil și mai predictibil⁷.

Reglementările europene și standardele internaționale privind administrația publică (de exemplu, bune practici promovate de Comisia Europeană sau rețelele de profil) servesc ca referință pentru armonizarea națională. Republica Moldova, în contextul Acordului de Asociere și al cooperării cu instituții internaționale, a integrat recomandări care privesc profesionalizarea, recrutarea transparentă și promovarea integrității în serviciul public. Cu

¹ Codul muncii al Republicii Moldova: nr. 154 din 28.03.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 29.07.2003, nr. 159-162 art. 648.

² Legea privind Codul de conduită a funcționarului public: nr. 25 din 22.02.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 11.04.2008, nr. 74-75 art. 243.

³ OECD/SIGMA, *Principles of Public Administration*, Paris, 2017, p. 30.

⁴ OECD, *Public Administration Reform in Eastern Europe*, Paris, 2020, p. 12.

⁵ OECD/SIGMA, *Principles of Public Administration*, Paris, 2017, p. 52

⁶ ȚURCAN, L. Statutul funcționarului public în Republica Moldova. În: *Revista de Drept Public*, nr. 2, 2021, p. 101.

⁷ Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru perioada 2023-2030, Chișinău, 2023, p. 51. Disponibil: <https://old.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/92-cs.pdf> (vizitat 05.02.2026).

toate acestea, literatura de specialitate evidențiază necesitatea continuării reformelor, în special în domeniul depolitizării și al creșterii capacității instituționale.

În concluzie, evoluția cadrului normativ din Republica Moldova privind statutul juridic al funcționarului public evidențiază tendința de aliniere la standardele europene în domeniul funcției publice, în special în ceea ce privește recrutarea, profesionalizarea funcționarilor publici pentru creșterea eficienței în domeniul administrației publice.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova: nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 17.08.2018, nr. 309-320 art. 466.
3. Codul muncii al Republicii Moldova: nr. 154 din 28.03.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 29.07.2003, nr. 159-162 art. 648.
4. GUCEAC, I. *Tratat de drept administrativ*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2019.
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: nr. 158 din 04.07.2008, art. 3-5. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 23.12.2008, nr. 230-232 art. 840.
6. Legea integrității: nr. 82 din 25.05.2017. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 07.07.2017, nr. 229-243 art. 360.
7. Legea privind declararea averii și a intereselor personale: nr. 133 din 17.06.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 30.07.2016, nr. 245-246 art. 513.
8. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public: nr. 25 din 22.02.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, din 11.04.2008, nr. 74-75 art. 243.
9. OECD/SIGMA, *Principles of Public Administration*, Paris, 2017, p. 30.
10. Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru perioada 2023-2030, Chișinău, 2023, p. 51. Disponibil: <https://old.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/92-cs.pdf>
11. ȚURCAN, L. Statutul funcționarului public în Republica Moldova. În: *Revista de Drept Public*, nr. 2, 2021.
12. VIDA, I. *Drept administrativ*, București: Ed. Universul Juridic, 2019.