

BAZA NORMATIVĂ A REGLEMENTĂRII RAPORTURILOR DE MUNCĂ ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE

*Ilona JOSANU,
master în drept, Universitatea de Stat din Moldova
Coordonator științific: Nicolae ROMANDAȘ
doctor în drept, profesor universitar, Academia de Administrare
Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The normative framework for the regulation of labour relations of public servants unlike the multitude of other categories of employees is much more complex, which means comprehensive approach towards this domain. Although the above-mentioned relationships are regulated both by international norms, especially International Labour Organization Conventions ratified by the Republic of Moldova, and national laws, we should mention the important role of acts subordinated to the law: e.g Government decisions and regulations. Because of the dichotomy of public servants' labour relations, the Labour Code provisions shall be applied alongside with the norms stipulated in the Law on public service and the status of public servants and other special regulations, interacting and complementing each other.

The overall objective of this article is to outline the general normative framework of public servants' labour relations, emphasise the role of specific laws and regulations applicable and explain main differences in legal terms.

Ținând cont de importanța autorităților publice pentru buna funcționare a oricărui stat, reglementarea raporturilor de muncă în cadrul acestora face obiectul atenției deosebite a legiuitorului, fiind minuțios abordată atât la nivel național, cât și internațional, în special în cadrul Organizației Internaționale a Muncii (OIM).

Astfel, OIM, încă în 1978, a adoptat Convenția privind protecția dreptului de organizare și procedurile de determinare a condițiilor de ocupare în funcția publică,¹ care se aplică tuturor persoanelor angajate de autoritățile publice și

oferă drepturi depline privind promovarea și apărarea intereselor funcționarilor publici, libertatea sindicală neîngrădită și independența completă a acestor organizații de înseși autoritățile publice. În particular, Convenția stabilește că aceste categorii de persoane trebuie să beneficieze ca și ceilalți lucrători de drepturi civile și politice esențiale exercitării normale a libertății sindicale, sub singura rezervă a obligațiilor ce țin de statutul acestora și natura funcțiilor pe care le exercită.

Pe plan național, după adoptarea Constituției Republicii Moldova în 1994, a fost elaborată baza juridică a raporturilor de funcție publică, s-au constituit instituții pentru politica de cadre și instruirea personalului din administrația publică, fiind adoptat și cadrul legislativ specific raporturilor de muncă din cadrul autorităților publice, și anume: la început, Legea serviciului public nr. 443-XIII din 04.05.95 care apoi a fost abrogată și înlocuită cu Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în vigoare de la 01.01.2009; Hotărârea Guvernului nr. 133 din 10.02.2009 privind aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în anul 2009; Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

La fel, în cadrul reformei autorităților publice și ajustării serviciilor publice la standardele europene, Republica Moldova a adoptat un șir de legi ce vin să contribuie la eficientizarea și îmbunătățirea serviciului public. Aici menționăm Legea cu privire la conflictul de interese^{II}, care reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții prevăzute în prezenta lege (de ex., directorii întreprinderilor de stat), soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese. Astfel, conflictul de interese este definit ca situația în care persoana care deține o funcție publică trebuie să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii, sau să întreprindă, în îndeplinirea atribuțiilor sale, alte acțiuni ce influențează sau pot influența interesele sale personale; adică orice avantaj material sau de altă natură, urmărit ori obținut, în mod direct sau indirect, pentru sine sau pentru persoanele apropiate de către persoana cu funcție de răspundere ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor sale de serviciu.

O altă lege importantă ce stă la baza reglementării raporturilor de muncă a funcționarilor publici este Codul de conduită a funcționarului public^{III}, care reglementează conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice și are drept scop stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie s-o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice.

Prin interes public se înțelege interesul general al societății ca persoanele care dețin funcții publice să ia, în îndeplinirea atribuțiilor lor de serviciu, decizii imparțiale și legitime.

Normele de conduită prevăzute de Cod sunt obligatorii pentru toți funcționarii publici. Orice încălcare a Codului constituie o abatere disciplinară căreia i se aplică prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public.

Totuși legea de bază care reglementează raporturile de muncă ale funcționarilor publici este Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public^{IV}, care definește regimul general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile de serviciu dintre funcționarii publici și autoritățile publice, precum și alte raporturi ce decurg din acestea.

Cu toate acestea, nu toți funcționarii publici cad sub incidența legii numite, ci doar cei din autoritățile publice specificate în anexa nr. 1 la legea menționată, fiind exceptate persoanele ce exercită funcții de demnitate publică (ocupate prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii), personalul încadrat, pe baza încrederii personale, în cabinetul persoanelor care exercită funcții de demnitate publică (șef de cabinet, consilier, asistent, secretar, asistent în cabinetul deputatului în Parlament), precum și personalul din autoritățile publice care desfășoară activități auxiliare de secretariat, protocol și administrative (pază, întreținere-reparații, gospodărire și deservire), de administrare a sistemelor informaționale, inclusiv de introducere și prelucrare a informației ce asigură funcționarea autorității publice.

Majoritatea reglementărilor incluse în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public corespund prevederilor Codului muncii al Republicii Moldova, însă conțin un șir de stipulări specifice.

Aceasta pentru că persoanele angajate într-o funcție publică exercită atribuții și obligații stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică. Respectiv, statul a instituit pentru acestea obligații, dar și facilități suplimentare celor general valabile în domeniul raporturilor de muncă (de ex., concediul anual de odihnă de 35 de zile minimum față de 28 conform Codului muncii; la reducerea efectivului de personal – preaviz 30 de zile, comparativ cu Codul muncii – 2 luni).

Deși funcționarii publici beneficiază, în principiu, de aceleași drepturi ca și alți salariați, în domeniul serviciului public se aplică sancțiuni disciplinare specifice, cum ar fi, de pildă, suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decurs de un sau suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani, sau

destituirea din funcția publică. Iar cauzele care au ca obiect raporturile de serviciu sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, și nu a celor de drept comun.

Astfel, prevederile Codului muncii al Republicii Moldova se aplică doar în domeniile care nu sunt reglementate de legea nominalizată. Îndeosebi, ținem să menționăm reglementarea muncii unor categorii de salariați, formarea profesională, protecția muncii, supravegherea și controlul asupra respectării legislației muncii.

În domeniul reglementării raporturilor de muncă sau, conform terminologiei utilizate în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, raporturilor de serviciu, un rol deosebit îl joacă actele subordonate legii, acestea fiind adoptate de Guvern.

Aici menționăm, în special, actele normative cu privire la:

- evidența, la nivel național, a funcțiilor publice și a funcționarilor publici;
- evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public;
- organizarea perioadei de probă pentru funcționarii publici debutanți;
- comisiile de disciplină din cadrul autorităților publice;
- particularitățile muncii prin cumul a funcționarilor publici;
- angajamentul scris privitor la continuarea activității în serviciul public după terminarea cursurilor sau programelor de dezvoltare profesională;
- ocuparea funcției publice vacante prin concurs;
- regulamentul-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică etc.

La nivel individual însă raporturile de muncă ale funcționarilor publici sunt reglementate prin înțelegerea părților la emiterea ordinului de angajare, în pofida faptului evident că legiuitorul neagă esența contractuală a apariției raporturilor de servicii. Obligațiile specifice funcției se indică în fișa postului, care reprezintă un formular tipizat, aprobat și el prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova .

În ceea ce privește drepturile specifice de care dispun funcționarii publici, acestora li se aplică actele normative de referință. De pildă, Legea cu privire la salarizarea în sectorul bugetar , Hotărârea Guvernului nr. 525 din 16.05.2006 privind salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică.

Cu titlu de concluzie menționăm că, ținând cont de diversitatea sarcinilor administrației publice, statul a acordat o atenție deosebită reglementării raporturilor de muncă în cadrul acesteia, raporturi care se caracterizează prin obligativitate, stabilitate, responsabilitate, profesionalism, transparență, independență și loialitate. Toate acestea însă nu îngrădesc dreptul cetățenilor, evident, cu condiția îndeplinirii cerințelor de bază stipulate în art. 27 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, de a candida la funcția publică.

Astfel încât, în momentul de față, putem spune că raporturile de muncă în cadrul autorităților publice vin să reglementeze o meserie dificilă, ce necesită multiple cunoștințe în diferite domenii ale activității sociale, de interacțiune cu publicul, fiind, totodată, și un mijloc de exprimare a autorității statului.

NOTE

- I. Convenția privind protecția dreptului de organizare și procedurile de determinare a condițiilor de ocupare în funcția publică nr. 151 din 27.06.1978, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova la 07.02.2003.
- II. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-96 din 30.05.2008.
- III. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25- 25-XVI din 22.02.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75/243 din 11.04.2008.
- IV. Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 –XV din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159/162/648 din 29.07.2003, în vigoare de la 01.10.2003.
- V. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
- VI. Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35-38 din 03.03.2006.
- VII. Hotărârea Guvernului nr. 525 din 16.05.2006 privind salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-78 din 19.05.2006.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția privind protecția dreptului de organizare și procedurile de determinare a condițiilor de ocupare în funcția publică nr. 151 din 27.06.1978, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova la 07.02.2003.
2. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-96 din 30.05.2008.
3. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25- 25-XVI din 22.02.2008, Monitorul Oficial al Repu-

blicii Moldova nr. 74-75/243 din 11.04.2008.

4. Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 –XV din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159/162/648 din 29.07.2003, în vigoare de la 01.10.2003.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
6. Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35-38 din 03.03.2006.
7. Hotărârea Guvernului nr. 525 din 16.05.2006 privind salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-78 din 19.05.2006.

.....