

Capitolul I

Aspecte introductive privind răspunderea penală a funcționarului public

Secțiunea 1

Evoluția conceptului de răspundere penală a funcționarului public

§1. Originile istorice ale administrației publice. Privire retrospectivă în Antichitate și în Evul Mediu

1. Pentru a realiza o analiză obiectivă a evoluției conceptului de răspundere penală, este necesară abordarea evoluției istorice a statului și administrației publice, aceste două entități menționate fiind inseparabile. Orice formă de organizare politico-statală presupune un aparat administrativ format din funcționari publici cu un ansamblu de responsabilități delegate.

Începând cu originile statalității și până în prezent, factorul politic, religios și administrativ s-au întrepătruns, primul neputând să existe fără celelalte două. **Principiul separației puterilor în stat** consacrat de filosofi precum J.J. Rousseau a generat o revoluție aparentă, practic fiind imposibilă separarea factorului politic de cel administrativ. Forma de organizare etatică, atât în formele sale incipiente, cât și în cele actuale, presupune un aparat administrativ stabil, eficient și responsabil. Existența statului și a unor reguli de organizare fundamentale consacrate de Constituție presupune acceptul, din partea indivizilor, al unei forme coercitive de constrângere și de exercitare a drepturilor și libertăților într-un anumit cadru. Libertatea fără autoritate se alterează; autoritatea fără libertate degenerază, preciza J. Gicquel^[1]. Însăși sintagma de cetățean reflectă legătura stabilită între

^[1] G. Vrabie, M. Bălan, Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții publice, vol. II, Ed. Institutul European, Iași, 2004, p. 48.

individ și stat și acceptul acestei constrângeri în schimbul protecției, stabilității și securității.

Funcționarul public, istoric vorbind, indiferent de epocă și de forma de organizare, trebuie privit într-o **dublă ipostază**: cea de cetățean, pe de o parte, cu drepturi și libertăți fundamentale, cât și cea de angajat al aparatului administrativ, pe de altă parte, cu drepturi și libertăți speciale conferite în baza postului deținut. Această secțiune, în acest context, devine necesară pentru a stabili fundamentul și necesitatea instituirii prin reglementări juridice cu putere de lege a răspunderii penale a funcționarului public. În acest scop, vom face o scurtă prezentare a reglementărilor juridice privind organizarea politico-etatică a României, realizând o privire retrospectivă a statutului funcționarului public român, cât și a cadrului răspunderii sale juridice.

2. Primul „**statut cutumiar al funcționarilor publici**” atestat pe teritoriul României se suprapune aparatului administrativ al statului geto-dacic. Apariția statului geto-dacic în anul 82 î.Hr. a impus existența la nivel teritorial a unui aparat administrativ aflat în subordinea unei puteri centrale alcătuite din dregători recrutați din rândul nobilimii și, în special, din persoanele credincioase aflate în jurul regelui. Nu sunt atestate foarte multe date despre organizarea administrativă. Într-un pasaj din Lexiconul lui Suidas se arată că: „pe când unii erau puși peste cei ce munceau pământul cu boii, alții – dintre cei din jurul regelui – erau rânduiți să se îngrijească de fortificații”. Pasajul nu ne spune foarte multe despre o eventuală împărțire în unități administrativ-teritoriale, dar arată cel puțin existența unei **specializări a dregătorilor**, la nivel teritorial existând dregători civili și dregători militari. Activitatea dregătorilor civili era pusă în legătură cu cultivarea pământului. Nu este sigur dacă acest personal reprezenta un aparat administrativ permanent sau prezența sa se datora stării speciale de război. Oricum, ultima variantă nu este de înlăturat, în condițiile în care, mai ales în cursul domniei lui Decebal, amenințat permanent de pericolul invaziei romane, era posibil ca regele să fi manifestat preocuparea de a avea sub control producția agricolă a țării și de a crea stocuri de provizii necesare garnizoanelor cetățenilor în vederea asediului. Aceluiași scop s-ar putea să i se fi subordonat și activitatea dregătorilor pe care Iosif Flavius îi numea „un fel de perceptori ai veniturilor și ai roadelor ce le aduce pământul”, numai

că aceștia nu mai erau numiți, ci aleși prin vot. În condițiile amenințării romane, era absolut necesară existența unor dregători militari și a unui sistem defensiv care să se opună primejdiei. Dyio Crisostomul pomenește și el despre existența unei garnizoane militare conduse de un fel de prefect. Strabon mărturisește că armata lui Burebista devenise „temută și de romani”. În același timp, sistemul de cetăți militare al dacilor, realizat în scopul inevitabilei confruntări cu romanii, era impresionant, având în centru complexul militar din munții Orăștiei^[1].

3. Trecerea de la cutuma general acceptată (*tacitus consensus populi*) la cea oficial controlată a făcut posibil procesul de intensificare a dreptului, specific prezenței autorității statale, ce nu excludea și prezența unor legi denumite de lordanes *bellagines* și cărora *lanbluchos* le asuma chiar și un caracter scris (*conscripta*). Sursa celestă a legilor date de către Zamolxes, precum și rolul esențial al marelui preot în edictarea și aplicarea normelor juridice nu lasă nicio umbră de îndoială asupra **caracterului profund religios al dreptului geto-dac**, atât înainte, cât și după formarea statului.

Deși numărul foarte redus al izvoarelor scrise nu permite conturarea exactă a dreptului cutumiar penal la geto-daci, dreptul comparat poate permite recuperarea pentru spațiul locuit de către aceștia a unei paradigme larg acceptate: trecerea de la răzbunarea sângelui ca formă de justiție privată, atât sub forma ei neproportională, cât și cea proporțională (legea talionului), spre compoziție (unde prejudiciul nu mai e răzbunat, ci răscumpărat de către delicvent) în forma sa privată și, în final, spre compoziția legală specifică unei autorități statale. Pentru epoca statală este atestată păstrarea unor elemente de justiție privată sub forma răzbunării sângelui, în cazuri de vătămare corporală, și a practicării duelului judiciar. La fel de sever erau probabil pedepsite faptele ce încălcau interdicțiile religioase, omorul și furtul. Judecarea acestor fapte revenea în epoca statală regelui sau marelui preot. Ea se realiza, după cum arată lordanes, în cadrul unei proceduri organizate. Prezența în cadrul aparatului statal a unor diplomați de carieră și raporturile diplomatice cu alte persoane măr-

[1] M. Guțan, *Istoria dreptului românesc*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 9-10.

turisc preexistența unor **norme cutumiare de drept internațional dotate cu un caracter juridico-religios**^[1].

În concluzie, **în epoca geto-dacă se poate vorbi de un aparat administrativ, de funcții publice militare sau civile**, în care titularul acesteia era numit sau ales, care răspundea din punct de vedere penal prin prisma unor norme cutumiare religioase.

4. Dacia Romană era caracterizată din punct de vedere administrativ de convertire în privința teritoriului său în proprietate a statului roman, acesta fiind pus, prin calitatea ei de provincie imperială, la dispoziția împăratului. Încorporarea Daciei Romane în cadrul statului roman nu a însemnat, așa cum ar fi fost de așteptat, eliminarea completă a incidenței dreptului dacic, dar nici o aplicare automată și necondiționată a dreptului cuceritorului asupra teritoriului cucerit. Mecanismele aplicării dreptului roman erau mult mai complicate, depinzând de un principiu larg recunoscut în lumea juridică a antichității mediteraneene, și anume **principiul statutului personal**. În baza acestuia, normele juridice erau aplicate după criteriul cetățeniei romane sau al lipsei acestei cetățenii. Astfel, doar cetățenilor romani li se aplica dreptul quiritar, ulterior numit praetorian, prin care aceștia se bucurau de plenitudinea drepturilor civile și politice: *ius suffragii* (dreptul de a vota), *ius honorum* (dreptul de a candida la o magistratură în colonii), *ius militiae* (dreptul de a face parte din legiuni), *ius commercium* (dreptul de a încheia acte juridice după dreptul civil roman), *ius connubii* (dreptul de a încheia o căsătorie legitimă), dreptul la nume etc.^[2] Celelalte categorii sociale erau: latinii, populația urbană, lipsită de cetățenie romană, dar care era apărată de reglementarea romană denumită dreptul latin; peregrinii ordinari, reprezentați de locuitorii cetăților care s-au supus romanilor în baza unor tratate încheiate între Roma și cetatea respectivă^[3]; peregrinii deditici erau locuitorii cetăților care au capitulat necondițio-

^[1] C.C. Petolescu, *Dacia și Imperiul Roman*, Ed. Teora, București, 2000, p. 97-104.

^[2] V. Hanga, *Istoria românilor*, vol. II, Ed. Enciclopedică, București, 2001, p. 219-225.

^[3] Peregrinii ordinari erau locuitori liberi care își păstrau drepturile civile și politice prevăzute de legile din cetatea lor și erau judecați de instanțele din cetatea respectivă (M.V. Jakotă, *Drept roman*, vol. II, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1992, p. 225).

nat, după lupte grele purtate contra romanilor, ei neavând drepturi politice și beneficiind de dreptul geto-dac doar în limitele prevăzute în edictul guvernatorului provinciei. Ansamblul de norme juridice care guvernau raporturile juridice dintre peregrini și cetățenii romani sau latini erau denumite *ius gentium*^[1]. În consecință, având în vedere considerentele anterior expuse, funcționarul public din perioada Daciei Romane era eminentemente cetățean roman.

Vom vorbi în cele ce urmează de categoria **înalților funcționari publici** care, în funcție de organizările și reorganizările administrative ale provinciei Dacia Romană, au purtat diverse denumiri. Astfel, guvernatorul era reprezentantul împăratului în provincie, actul de guvernare, respectiv administrare realizându-se în numele acesteia. El era denumit și *legatus Augusti pro praetore*. În funcție de numărul de legiuni staționate pe teritoriul provinciei, guvernatorul avea fie rang consular (dacă erau staționate două legiuni), fie rang praetorian (dacă era staționată o singură legiune). Dacă pe teritoriul provinciei erau staționate doar trupe auxiliare, provincia în cauză era guvernată de un *procurator Augusti* din ordinul ecvestru^[2].

5. Dacia Traiană (106-118) a fost condusă de un *legatus Augusti pro praetore* de ordin senatorial și de rang consular, având în vedere că, în această perioadă, în Dacia au fost staționate nu mai puțin de trei legiuni: a XIII-a Gemina, a IV-a Flavia și I Adiutrix. După reorganizarea administrativă a lui Hadrian, fiecare dintre cele trei Dacii a primit o conducere proprie, independentă una de cealaltă. În fruntea Daciei Superior se afla un *legatus Augusti pro praetore* de rang praetorian de această dată, deoarece aici, la Apulum, mai era cantonată o singură legiune, a XIII-a Gemina. Prezența ei și, legat de ea, rangul guvernatorului se explicau prin importanța strategică, economică, culturală și religioasă a respectivei provincii. În fruntea Daciei Inferior, cu capitala la Romula, se afla doar un *procurator Augusti*, numit și *procurator presidial*, în condițiile în care în regiune nu era cantonată nicio legiune, ci doar diverse trupe auxiliare. În ciuda rangului inferior, șeful Daciei Inferior era un guvernator cu drepturi depline,

[1] C. Dariescu, *Istoria statului și dreptului românesc din Antichitate și până la Marea Unire*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 10-14.

[2] D. Protase, *Dacia romană – organizarea administrativă*, în *Istoria Românilor*, vol. II, Ed. Enciclopedică, București, 2001, p. 53-73.

bucurându-se de toate atribuțiile administrative, judecătorești, financiare și militare. Aceeași situație exista și în Dacia Porolissensis, lipsită, ca și Dacia Inferior, de legiuni. Cu capitala la Napoca, provincia era condusă de un *procurator presidial* de ordin ecvestru, ce cumula și el toate drepturile și atribuțiile unui guvernator plin. După reforma lui Marcus Aurelius, conducerea administrativă și militară supremă a celor trei Dacii este încredințată unui singur guvernator, cu sediul la Apulum. Acesta purta titlul de *legatus Augusti pro praetore trium Daciarum* și pe cel de consular al celor trei Dacii, în contextul în care pe teritoriul acestei provincii este mutată Legiunea a V-a Macedonica. Dincolo de aspectele militare relevate, celelalte două provincii, Malvensis și Porolissensis, și-au păstrat identitatea administrativă și fiscală, fiind conduse în continuare de *procuratori Augusti*, așezați totuși sub autoritatea civilă a *legatului Augusti*. În epoca împăratului Gallienus, în provinciile imperiale, *legati Augusti* au fost înlocuiți la comanda legiunilor cu prefecți din ordinul ecvestru, măsură aplicată și în Dacia.

În ceea ce privește atribuțiile, guvernatorii aveau o competență largă în materia legislativă, administrativă, judecătorească, fiscală și militară, având ca scop final asigurarea ordinii și liniștii în provincie. După împărat, guvernatorul avea cea mai mare competență asupra tuturor locuitorilor din provincie.

Un funcționar public cu atribuții fiscale în perioada Daciei Traiane era **procuratorul financiar** de ordin ecvestru, dependent de împărat și nesubordonat pe linie administrativă guvernatorului. Principala sa atribuție era de a strânge taxele și impozitele locale menite să asigure fondurile necesare numeroaselor lucrări publice în municipii și colonii, întreținerii diverselor corpuri de armată existente în Dacia, aprovizionării capitalei și nevoilor cultului. Un *procurator Ilyrici per Moesium Inferionem et Dacia tres de ordin ecvestru* avea, de la sfârșitul secolului al II-lea, ca atribuții administrarea vănilor, iar un *procurator aurariorum*, tot de ordin ecvestru, administra minele de aur din Munții Apuseni. În conformitate cu statutul lor de magistrați, ei aveau și *ius edicendum* – dreptul de a emite edicte –, care la început erau date în forma edictului provincial, iar ulterior în conformitate cu edictul tip al lui Salvius Iulianus^[1].

[1] I. Mojiu, Dacia Provincia Augusti, Ed. Corint, București, 2004, p. 139-186.

Dreptul penal se aplica cetățenilor romani în baza normelor dreptului roman, iar peregrinilor în baza dreptului autohton. Dincolo de confuzia dintre delictele penale și cele civile specifice Antichității, se pot delimita câteva fapte pedepsite în interes public: înalta trădare, delapidarea, luarea de mită. Guvernatorul avea dreptul de a-i condamna la moarte pe locuitorii provinciei în cazul unor delict grave, cu excepția șefilor locali, care erau condamnați doar de împărat. În cazul pedepselor capitale, cetățenii romani puteau face apel la Roma. În ceea ce privește procedura de judecată, cea aplicată litigiilor dintre cetățeni era cea formulară. Astfel, guvernatorul organiza procesul și îl trimitea spre judecare unui judecător unic sau unor judecători multipli. Treptat însă, guvernatorul a preluat pe seama sa judecata și darea unei sentințe. Litigiile dintre cetățeni și peregrini erau judecate de guvernator după normele dreptului roman, cu ficțiunea că peregrinul în cauză era cetățean. Litigiile dintre peregrini urmau a fi soluționate conform dreptului autohton^[1].

6. Pentru perioada medievală, istoric vorbind, cele mai vechi acte de organizare politică a Țării Românești datează din secolul al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea. Este o reflecție a faptului că, pentru o lungă perioadă de timp, răspunderea penală a funcționarului public a avut o amplă și profundă amprentă politică. Calitatea de funcționar public s-a suprapus, atât în epocă medievală, cât și în cea modernă – cel puțin la începuturile ei –, cu cea de nobil, respectiv boier. Așa cum am subliniat, evoluția răspunderii penale a funcționarului public este strâns legată de cea de statalitate, cu toate elementele sale caracteristice, și anume suveranitatea asupra teritoriului, existența unui aparat de guvernare centralizat, care asigură apărarea legii și menținerea ordinii, excluzând orice acțiune autonomă, în afara autorității statale în aceste domenii, formarea unui grup conducător separat de restul populației printr-un statut propriu și care monopolizează ca organism mecanismul de emiterie a deciziei politice^[2].

^[1] E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria statutului și dreptului românesc*, Casa de Editură „Șansa” SRL, București, 1994, p. 18-33.

^[2] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 80.

Astfel, în perioada incipientă a formării statelor medievale românești se conturează **Legea Țării**, care s-a dezvoltat în funcție de cerințele autorității centrale. Ea a avut la bază sistemul normativ cutumiar al obștii vicinale românești, ce a fost modificat și completat cu norme cutumiare noi, aparținând mai ales dreptului public, specific societății stratificate pe clase și organizării statale medievale. Recurgerea la cutumă de către autoritatea statală medievală românească, pentru a da expresie normativă intereselor domniei, s-a datorat nu doar incapacității tinerelor state medievale românești de sine stătătoare de a impune un drept aplicat la centru, dar și legitimității pe care **cutuma** – expresia unei mistici a ceea ce este vechi și, totodată, actual, a tradiției și a legăturii cu cultul morților, al strămoșilor – o avea în ochii populației. Legea Țării a avut un caracter unitar, aplicându-se în mod egal pe toate teritoriile românești organizate în țări, un caracter teritorial-imobiliar, cuprinzând, în principal, instituții legate de stăpânirea, hotărnicirea și apărarea proprietății funciare, și un caracter original, instituțiile sale fiind, cel puțin în substanța lor, creația poporului român.

În fruntea țărilor, diversele izvoare atestă existența unor **șefi civili și militari** purtând diverse denumiri – cnez (de vale), jupân, voievod, dux –, ce dețineau puterea politică și ale căror reședințe se situau, după tipicul vremii, în cetăți fortificate. În formațiunile mai mari de tipul voievodatului, voievodul era ales dintre marii stăpânitori de pământ, deveniți cnezi. Având în vedere contextul militar al vremii, marea lor majoritate sunt atestați ca șefi ai unor puternice armate menite să realizeze funcția de apărare a noilor state.

Pe măsură ce ne apropiem de secolul al XIII-lea, alegerea tradițională a conducătorului politic din rândurile celor mai destoinici și mai viteji este pe cale de a se restrânge în cadrul unei singure familii, cu tendința de a se transforma într-un drept ereditar dominat de principiul „mai întâi îngăduit, apoi pretins și în cele din urmă uzurpat”. Acest sistem electiv-ereditar bazat pe normele cutumiare ale Legii Țării se va propaga de-a lungul feudalismului românesc și va sta la baza recrutării viitorilor domni.

Historicii români au evidențiat originalitatea și apartenența românească a instituțiilor cnezatului și voievodatului, în ciuda faptului că, terminologic, ele aparțin limbii vizigote – *kunig* –, respective slave – *voievoda*. Astfel, în timp ce la ruși, sârbi, bulgari, cneazul era sinonim cu principele, iar voievodul era un *beli dux*, subordonat aces-

tuia, la români voievodul era mai mare peste o confederație de cnezate, cneazul fiind deci subordonat politic voievodului. De asemenea, voievodul continuă pe plan superior atribuțiile judecătorești ale juzilor și cnezilor, care lipsesc voievodului slavilor.

În jurul conducătorului exista un aparat, în continuă dezvoltare, ce își asuma, treptat, funcții permanente cu statut feudal-judecătorești, militare și ecleziastice. Costul economic al acestui aparat statal impunea așezarea unor dări și prestații cu caracter social obligatoriu. Acest aparat este format din acei „mai mari ai țării”, proveniți din vechile căpetenii ale uniunilor de obști, formând o nouă clasă a stăpânilor feudali, și dintr-un număr de oameni de arme de profesie, alcătuiind o „ceată militară” în jurul conducătorului. Unii dintre acești dregători erau delegați cu puteri judecătorești, iar alții adunau dările, supravegheau exploatarea aurului și a sării, precum și transportul acestora. La nivel teritorial existau, probabil, o serie de subalterni meniți să ducă la bun sfârșit sarcinile asumate de acei „mai mari ai pământului”.

Se observă conturarea în această perioadă a unui **aparat statal cu o serie de funcții publice**, existând funcționari cu atribuții judiciare sau fiscale, puterea supremă deținând-o voievodul. Legea Țării, denumită și *ius valachicum*, întregește existența aparatului statal prefigurată, reprezentând acel drept cutumiar agrar-funciar ce este perceput ca un ansamblu de norme juridice specifice românilor indiferent de diversele dominații străine. Se apreciază faptul că și conținutul lui *ius valachicum* atestă perpetuarea unor vechi norme cutumiare specifice obștii sătești românești, care au fost recunoscute, confirmate și chiar întregite cu elemente de drept feudal secundare ale statutului organizator. El viza alegerea organelor proprii de conducere – cnejii, crainici, voievozi –, ce făceau legătura între comunitatea și puterea statală, un mod aparte de plată a dărilor, organizarea unor instanțe de judecată specifice – *iudicium valachicum* – ce judecau după o procedură aflată sub influența apuseană^[1].

7. Formarea marilor state feudale Țara Românească și Moldova, conturarea unei autorități domnești din ce în ce mai puternice, precum și prezența Bisericii Ortodoxe Române ca biserică de stat

[1] Șt. Olteanu, E. Zahari, R. Popa, *Istoria românilor*, vol. III, Genezele românești, Ed. Enciclopedică, București, 2001, p. 64-70.

după modelul bizantin și-au spus cu toate cuvântul în privința evoluției dreptului românesc în **epoca Evului Mediu dezvoltat**. Ca urmare a lipsei unei autorități domnești capabile să edicteze dreptul, în prima parte a epocii, Legea Țării s-a menținut și după secolul al XIV-lea, Biserica Ortodoxă a stat la baza receptării, în colaborare cu statul, a unui drept nomocanonic, cunoscut sub denumirea de **lege dumnezeiască**, precum și a unui drept bizantin laic, cunoscut sub denumirea de lege împărătească. În sfârșit, consolidarea autorității centrale a transformat domnia într-un izvor de drept nou, domnesc. Toate acestea au structurat dreptul medieval românesc într-un sistem pluralist, eterogen, format din grupe de drept distincte ca sursă, sferă și intensitate de aplicare. Distincția între Legea Țării - nomocanon - pravilă laică nu trebuie să pună în umbră perspectiva creștină asupra acestui întreg ansamblu juridic. Legitimarea dreptului medieval românesc se făcea prin sursa dumnezeiască atât a dreptului nescris, cât și a celui scris, iar realizarea dreptății se producea îndubitabil, în limitele răscumpărării și mântuirii. Pe de altă parte, dreptul scris, deși a avut ceva accente laice, și-a menținut, în mare parte, caracterul nomocanonic până în zorii dreptului modern. Acest tip de ideologie i-a permis domnului, ca uns al lui Dumnezeu, să se manifeste ca un factor decisiv în ordonarea dreptului aplicabil și, alături de Biserică, să fie un element decisiv în procesul de receptare a dreptului bizantin^[1].

Așa iau naștere **pravilele**, culegeri de norme juridice care legiferau relațiile sociale dintre supuși și puterea statală. Primele pravile au fost preluarea unor legiuri bizantine scrise în limba slavonă. Faptul că această limbă era una nevorbită de populația căreia i se adresau a determinat apariția unor pravile în limba română. Caracterul bisericesc al pravilelor și-a pus amprenta asupra conținutului acestora. Ele cuprindeau, într-o ordine aleatorie, nesistematică, dispoziții cu caracter juridic, canoane bisericești, date istorice despre evenimente din viața Bisericii, cronici, tabele de calculare a timpului. Normele juridice au în vedere familia, rudenția, logodna, căsătoria, divorțul, contractele, emfiteoza, vânzarea, împrumutul, zălogul, depozitul, infracțiunile, pedepsele și procedura de judecată. Tipic pentru dreptul medieval românesc este conflictul dintre obiceiul juridic și pravilă. Cert este că pravilele născute sub influența dreptului

[1] M. Guțan, op. cit., p. 51.

canonic bizantin și cu un conținut majoritar de norme de drept penal s-au aplicat și au avut incidență și cu privire la răspunderea penală a funcționarului public, indiferent de titulatura sa din acea perioadă.

Alături de obiceiul juridic și praviță, s-au manifestat ca izvor de drept și cu aplicabilitate în domeniul cercetat **actele emane de la cancelaria domnească**^[1]. De regulă, ele puneau în practică obiceiurile și pravițele existente, dar se puteau transforma în noi cutume, în condițiile în care modificau obiceiul existent, iar blestemele ce amenințau pe eventualii lor încălcători le asigurau o aplicabilitate îndelungată în timp. Începând cu secolul al XV-lea, odată cu așezământul lui Mihai Viteazul din 1595 prin care se interzicea boierilor să mai urmărească țărani aserviți fugiți de pe moșiile lor, hrisoavele domnești au dobândit un caracter abstract și general și o aplicabilitate pe întreg teritoriul țării. În secolul al XVIII-lea se arată cu claritate că actele domniei vor avea aceleași efecte juridice ca ale praviței. Astfel, se constată existența unor elemente de organizare politică piate pe un aparat administrativ cu paleta de responsabilități aferentă și în „Așezămintele” lui Constantin Mavrocordat din 1740 și 1743, cât și în „Pravilniceasca condică”, tipărită în 1780 de către Alexandru Ipsilanti.

Norme juridice importante se întâlnesc și în **Codul civil al lui Scarlat Calimah**^[2] din 1817 și în **Legiuirea Caragea** din 1818. Aceste două coduri vizau însă mai ales raporturile de drept privat, punctând o răspundere de drept civil delictual, și nu penal. În anul 1816, Scarlat Calimachi pune pe căminarul Asachi, pe juristul Flechtenmacher și pe Dimitrie Bojinca să facă o condică de legi, denumită ulterior Codul Calimachi, bazat pe Basilicale și Novele și mai ales pe Codul austriac; codul redactat în limba greacă cuprindea în partea I materia persoanelor, în partea a II-a lucrurile și în partea a III-a drepturile asupra lucrurilor. Traducerea lui în limba română s-a făcut abia la 1833, sub Kisseleff. Codul Caragea este rezultatul sarcinii date de Vodă Caragea la 1817 logofătului Anastasie Crisostopol și lui Nester care, în ce privește redactarea și conceperea acestuia, au avut ca

[1] Hrisoave, cărți, porunci, legăminte, tocmele, așezăminte etc.

[2] M. Djuvara, Teoria generală a dreptului. Drept rațional. Izvoare. Drept pozitiv, Ed. All Beck, București, 1999, p. 347-350.

model Basilicalele și manualul de drept al lui Harmenopol, așa-numitul „*Profiron nomon*”.

Aceste coduri nu au fost modificate decât parțial prin **Regulamentele Organice** și, în principiu, au rămas în vigoare până la 1864, adică până la noua legislație a Codului civil de astăzi. Astfel, o lungă perioadă de timp, în studiul spețelor judecătorești se mergea uneori până la Codul Caragea și Calimachi și prin ele la legile anterioare, la obiceiul pământului și, câteodată, chiar la dreptul bizantin, dacă se încerca o soluție corectă a litigiilor juridice.

Este interesant de văzut cum se definește în Codul Calimachi raportul dintre pravilă și obicei. Se spune în art. 13: „Drept aceea dacă în codul acesta nu s-ar afla o lege potrivită la pricina înfățișată, atunci se cuvine a se urma pământescul obicei, care în curgere de mulți ani, de obște păzindu-se și de judecători cercându-se, s-au întărit și cu chipul acesta a dobândit putere legitimă”. Astăzi, **cutuma** nu mai este izvor de drept la noi decât rar, pentru completarea legii, însă joacă un rol uzurile, care pot să servească în felul acesta la soluționarea litigiilor juridice. În dreptul constituțional și administrativ, în dreptul public în general, importanța uzanțelor este decisivă.

Pe planul organizării politice mai sunt de semnalat și o serie de **memorii** elaborate de reprezentanți ai boierimii, care propuneau reforme politice sau chiar programe de organizare politică a statului. Asemenea memorii au fost adresate Rusiei și Austriei în 1721, iar în 1771 supuse atenției împărătesei Ecaterina a II-a a Rusiei. Se avea în vedere în special emanciparea deplină a Principatelor de sub dominația Porții Otomane. În Transilvania, în 1791, din inițiativa unor episcopi români, este adresată împăratului Leopold al II-lea al Austriei cunoscuta petiție denumită *Supplex Libellus Valachorum*, prin care se revendica egalitatea națiunii române, din punct de vedere politic, cu populația de alte naționalități existentă în Transilvania.

8. Ca o primă concluzie, constatăm că **primele statute ale funcționarilor publici români** sunt legate de primele așezăminte politice, echivalentul constituțiilor moderne, aflate sub semnul puterilor străine care ne-au cucerit și care au statuat un anumit regim politic pentru Țările Române^[1]. Această realitate istorică este în strânsă

^[1] Gh. Lupu, Gh. Avornic, Teoria generală a dreptului, Ed. Lumina, Chișinău, 1997, p. 109.

legătură cu funcția de instituționalizare a organizării social-politice manifestată prin intermediul normelor juridice care reglementează organizarea exercitării și divizării puterii publice – cel puțin în perioada modernă – în legislativă, executivă și judiciară. Apariția statului este, în consecință, rezultatul unor prefaceri social-istorice fundamentate pe criteriul teritorial, pe populația afiliată teritoriului și forța publică convertită în norme juridice, cu rol de încorsetare, de încadrare a acestei puteri în limitele de ordine, de calmare a tensiunilor ce se nasc în procesul exercitării conducerii sociale prin intermediul activității de stat^[1].

Apreciem, având în vedere toate argumentele expuse anterior, faptul că termenii de „administrație publică”, „funcționar public” și „statut” și, implicit, actul normativ reglementar al acestor categorii sunt de dată relativ recentă. În consecință, și termenul de **răspundere administrativă** începe a fi utilizat în era dreptului modern, caracterizată de principiul separației puterilor în stat fundamentat de Montesquieu în lucrarea sa *Despre Spiritul legilor*^[2]. Ea este definită, în literatura franceză de specialitate, ca o răspundere autonomă față de răspunderea de drept privat, întemeiată pe autoritatea publică – fără excluderea răspunderii personale a funcționarilor – și guvernată de reguli speciale. Se evocă drept principii ce guvernează răspunderea administrativă principiul egalității față de sarcinile publice, distincția dintre culpa personală a funcționarului și culpa de serviciu, profesională a acestuia, principiul repartizării responsabilității între administrație și agenții ei.

Răspunderea, indiferent de forma ei de manifestare și de titularul acesteia, ia naștere ca urmare a raportului care se stabilește între oameni, fie între parteneri persoane fizice, fie între aceștia și organele statului sau între organele statului. Raportul juridic presupune o componentă socială, volițională, fiind expresia voinței omului, care trebuie să fie conformă voinței statale, în caz contrar determinând

^[1] N. Popa, M. Eremia, S. Cristea, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 2-a revizuită și adăugită, Ed. All Beck, București, 2005, p. 80-89.

^[2] Nu există libertate, notează Montesquieu, dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar avea forța unui opresor.

nașterea răspunderii, cu toate consecințele ei juridice^[1]. În consecință, răspunderea administrativă, ca și cea penală, este condiționată de existența unei culpe de o anumită gravitate și ia naștere la confluența dintre voința statală exprimată în norma de drept care consacră drepturile și obligațiile participanților și voința subiectelor. Multiplele forme de răspundere administrativă, în sens larg, coexistă și se concretizează în răspundere contravențională, civilă și penală^[2]. Însăși mecanismul răspunderii penale, și nu numai, reprezintă corelația dintre voința generală și cea individuală în stabilirea drepturilor și obligațiilor reciproce ale subiectelor, asociată cu neconformarea voinței individuale a subiectelor cu conduita impusă prin ansamblul obligațiilor ce formează conținutul raportului juridic de conformare^[3].

9. Se conturează din acest ansamblu de argumente faptul că funcționarul public a existat ca o realitate din momentul în care s-au atestat primele forme de organizare politico-etatică, ca și răspunderea juridică asociată statutului său, reflectând importanța sa pentru societate. Această concluzie este susținută și de faptul că termenul abstract de stat, diferit de puterea personală a unui monarh determinat, a coincis cu posibilitatea creării fundamentelor unei administrații credibile, investită cu forță, capabilă să ocrotească populația, să apere un teritoriu și să promoveze anumite valori și principii politice^[4].

Din perspectiva istorică, este atestat faptul că primul statut al funcționarilor publici a fost realizat de împăratul Hadrian. Statul roman a fost dintotdeauna preocupat și renumit pentru o bună administrare și organizare. Moștenirea lăsată de Imperiul Roman de Răsărit a stat la baza formării binecunoscutelor servicii publice organizate în zece ramuri cu nenumărate ministere. Decadența administrației publice în Antichitate a fost generată de încălcarea regulilor de numire și promovare în funcție, înregistrându-se, din perspectiva ilicitului penal modern, un fenomen de **corupție** (trafic de slujbe, nepotism, favoritism). Formula legală pentru un fenomen sancționat

^[1] N. Popa, M. Eremia, S. Cristea, op. cit., p. 264-270.

^[2] G. Vrabie, S. Popescu, Teoria generală a dreptului, Ed. Ștefan Procopiu, Iași, 1995, p. 154-157.

^[3] D. Mazilu, Teoria generală a dreptului, ed. a 2-a revizuită și adăugită, Ed. All Beck, București, 2000, p. 57-63.

^[4] C. Ionescu, op. cit., p. 55.

din perspectiva ilicitului penal era **vânzarea de posturi** – așa-numitul *contractus sufragii* –, un contract care avea ca obiect încadrarea într-o slujbă în schimbul unei sume de bani date demnitarului cu autoritatea de a-l numi în funcția respectivă. Similitudini găsim astăzi cu infracțiuni precum traficul de influență, dare și sau luare de mită etc. Legalitatea unui astfel de fenomen ne trimite la SUA, stat în care acordarea de funcții unor oameni care au sprijinit și finanțat campania este o realitate perfect legală.

Spiritele iluminate ale vremii au atribuit încetățenirea fenomenului de corupție ideii că statul nu are grijă de funcționarii săi. Un stat echitabil cu numirea funcționarilor săi, cu statutul lor și un echivalent corect al muncii prestate de aceștia vor putea realiza „o chirurgie socială de eliminare a elementelor compromițătoare”. Astfel, dacă în perioada Romei antice *contractus sufragii*^[1] era o normalitate, epoca modernă și contemporană sunt caracterizate de implementarea de politici publice de combatere a flagelului corupției sub diversele forme de manifestare a acesteia^[2].

10. Aparatul administrativ-statal caracteristic Evului Mediu românesc ilustrează caracterul suprem al puterii domnești, grefat pe dreptul domnului de proprietar suprem al întregului teritoriu al țării, așa-numitul *dominium eminens*. Se constată în Țările Române aplicarea unui sistem electivo-ereditar specific. Astfel, succesiunea la tron în Țările Române se realiza în baza unui sistem complex, conturat în epoca obștii sătești și a țărilor, care implica fie atribuirea tronului pe cale ereditară membrilor familiilor domnitoare românești (Basarabii în Țara Românească, Mușatinii în Moldova), fie alegerea sa de către stările feudale, în speță boierii și Țara. Dreptul stărilor privilegiate, în special al boierimii, de a-l alege pe domnitor a rămas un reper fundamental al practicii constituționale și, implicit, al discursului politic în Țările Române, chiar și în momentele în care turcii au început ei înșiși să nominalizeze persoana domnului. La baza sis-

^[1] Sub acest termen este definit contractul încheiat de persoana care dorea o funcție publică cu demnitarul care promitea să intervină pentru a obține respectiva slujbă în schimbul sumei de bani promise. Definiția anterior enunțată este echivalentă cu conținutul constitutiv al infracțiunii de trafic de influență, conduită perfect legală în epoca romană.

^[2] S. Geagiu, C. Iftene, *Funcția și funcționarul public în România*, Ed. Dobrogea, Constanța, 2005, p. 8.