



26 iulie 2016

Dj8 nr. 354

AVIZ
la proiectul de lege privind funcționarul public cu statut special
din Ministerul Afacerilor Interne
(nr.264 din 16 iunie 2016)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege privind funcționarul public cu statut special din Ministerul Afacerilor Interne (în continuare MAI), conform art.54 din Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova (în continuare Parlamentul RM) și expune următoarele.

1. Proiectul de lege privind funcționarul public cu statut special din MAI a fost înaintat cu titlul de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova (proiect aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.748 din 10 iunie 2016), acest fapt fiind în concordanță cu art.73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului RM.

Atenționăm, că conform notei informative, proiectul de lege dat înaintat Parlamentului RM, face parte din Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova (în continuare Guvernul RM) pentru anii 2016-2018, care și-a stabilit ca o chestiune prioritară instituirea conceptului statutului special unic pentru angajații MAI.

2. Proiectul legii, a fost elaborat în vederea ajustării actelor legislative existente în domeniul dat (implicit *Legea Serviciului de Stat de Curieri Speciali nr. 402 din 02 decembrie 2004 Moldova, Legea Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale nr.93-XVI din 5 aprilie 2007, Legea nr. 283 din 28 decembrie 2011 cu privire la Poliția de Frontieră și Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul poliștului*) și instituirea statutului special unic al angajaților MAI, prin unificarea structurilor MAI și domeniului de reglementare a funcționarului public cu statut special unic.

3. Scopul proiectului de lege, specificat în nota informativă respectivă, denotă reglementarea unor garanții comune pentru toți funcționarii publici cu statut special din structurile MAI, asigurându-se unificarea normelor de drept și a diferitelor instituții juridice privind funcționarul public cu statut special, precum și coerența activității de gestiune a resurselor umane și de management al carierei.

Astfel este ajustat corespunzător proiectul de lege propus de autor, cadrului normativ de referință, implicit Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică, Codului muncii și altor legi, precum și de a revizui garanțiile necesare

atribuțiilor polițienești similar celor acordate altor angajați cu statut special din cadrul altor subdiviziuni subordonate MAI. De aceea, proiectul de lege privind funcționarul public cu statut special din MAI nr.264 din 16 iunie 2016, conține unele prevederi ce au drept scop eliminarea unor elemente contradictorii dintre prevederile legale actual existente, dublarea acestora, precum și unele aspecte de ordin redacțional, prezentându-se drept un act legislativ special, care în conformitate cu prevederile art.6 alin.(3) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, *"cuprinde norme juridice aplicabile în exclusivitate unor categorii de raporturi sociale sau subiecte strict determinate prin derogare de la regula generală. În caz de divergență între o normă a actului legislativ general și o normă a actului legislativ special cu aceeași forță juridică, se aplică norma actului legislativ special."*

4. Regimul general al raporturilor juridice (raporturi de serviciu) dintre funcționarii publici și stat se reglementează prin Legea organică nr.158/2008 *"cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public"*, dispozițiile sale completându-se cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice. Pot beneficia de statut special funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul unor servicii publice de specialitate, precum este poliția și alte structuri ale Ministerului Afacerilor Interne. Prin statutele speciale se pot reglementa drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice, inclusiv cariera și protecția socială, dar și altele decât cele prevăzute de Legea nr.158/2008.

Cu referite la proiectul de lege *privind funcționarul public cu statut special din MAI*, menționăm că acesta conține în text formulări ambigue și neclare, nefiind respectată cerința de precizie, claritate și legalitate a actului normativ, fapt care contravine art.3 și 4 ale Legii nr.780/2001 *privind actele legislative*. Aceasta se referă la mai multe prevederi ale proiectului de lege dat. Spre exemplu, art.1 alin.(3) stabilește că *"În aparatul central al Ministerului Afacerilor Interne se instituie funcții cu statut special pentru îndeplinirea competențelor ministerului privind elaborarea politicilor publice, colaborarea cu alte autorități publice, reglementarea normativ-juridică specifică, coordonarea integrată a domeniilor de competență, precum și gestionarea sferei de competență"*. Este de remarcat, că proiectul de lege nu stabilește cine instituie, în care temei și în ce mod se instituie funcțiile cu statut special în aparatul central al MAI. Remarcăm, că domeniile enumerate în articolul 1 alin.(3) înglobează un număr redus de funcționari din cadrul MAI, iar activitatea lor nu necesită în mod deosebit o lege specială, fiindcă competențele enumerate - elaborarea politicilor publice, colaborarea cu alte autorități, reglementarea normativ-juridică, coordonarea domeniilor de competență și gestionarea sferei de competență, nu pot fi determinate ca activități speciale. Totodată, noțiunea de *"funcție publică cu statut special"* nu concretizează aspectul instituirii funcției cu statut special, stabilind doar, că este un *"ansamblu de atribuții și responsabilități ale funcționarului public cu statut special stabilite în vederea realizării competențelor specifice entității din care face parte"*.

Este neclară și noțiunea de *"funcționar public cu statut special"* unde se indică, că este o *"persoană angajată în cadrul aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne,*

autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia, care deține grade speciale și exercită sarcini atribuite în competența entității din care face parte, în conformitate cu legislația în vigoare". Noțiunea dată, nu clarifică specificul acestei persoane cu statut special, or dacă pot exista persoane angajate în cadrul aparatului central al MAI și subdiviziunilor sale care sunt pur și simplu funcționari publici și care de asemenea dețin grade speciale exercitând atribuții conforme, nu este clar care ar fi deosebirea lor de către funcționarii publici cu statut special.

O altă neclaritate și ambiguitate de text, inclusiv de natură redacțională o constatăm și în art.5 al proiectului de lege, care descrie principiile profesionale ale funcționarului public cu statut special. Astfel, dacă art.5 al Legii nr.158/2008 stabilește clar care sunt principiile fundamentale ale serviciului public, redacția propusă de autor în proiectul de lege dat nu indică clar principiile, dar redă textual faptul că *"activitatea funcționarului public cu statut special se desfășoară exclusiv în baza și pentru executarea legii, în interesul persoanei, al comunității, profesionalismului, confidențialității, integrității profesionale și loialității, stabilității în funcția publică, colaborării și cooperării, imparțialității și nediscriminării"*.

Astfel, considerăm că textul este ambiguu, or cuvântul "profesionist" înseamnă persoană care lucrează o anumită perioadă de timp într-un anumit domeniu de activitate pe baza unei pregătiri corespunzătoare, și un profesionist în domeniul public înseamnă realizarea inclusiv a principiilor transparenței, obiectivității, eficienței și eficacității, responsabilității și al subordonării ierarhice.

De aceea în opinia noastră, principiile de activitate profesională a funcționarilor cu statut special din cadrul MAI, expuse în proiectul de lege sunt necesare de a fi revizuite, pentru a corespunde denumirii articolului dat.

5. Pornind de la faptul, că art.5 al Legii nr.780/2001 *privind actele legislative*, stabilește condițiile generale obligatorii ale actului legislativ, necesită a menționa, că proiectul de lege privind funcționarul public cu statut special din MAI nr.264 din 16 iunie 2016, nu respectă totalmente rigorile sus remarcate, dar nici nu corespunde cerințelor prevăzute în art.26 și art.30 ale Legii nr.780/2001. De asemenea, considerăm că textul proiectului de lege necesită revizuire și redactare în conformitate cu prevederile art.19 al Legii nr.780/2001, pentru a i se asigura standardizarea, coerența, limbajul și ortografia actului legislativ.

6. Necesită a menționa, că în opinia noastră, proiectul de lege dat este un proiect de act legislativ care nu urmărește finalitatea constituirii cadrului normativ respectiv în domeniul de referință, fapt care rezultă din nota informativă (pag.4) unde se indică, că această lege este doar *"un nou pas în direcția demilitarizării reale"*, stabilind că *"în perspectivă, ca demers strategic, se are în vedere restructurarea generală a sistemului posturilor, proces în cadrul căruia vor fi identificate posturile care trebuie prevăzute cu statut special ori nu necesită atestarea"*.

Astfel, autorul prevede că ulterior vor fi necesare alte norme de drept și reguli juridice care să se regăsească în alt proiect de lege similar acestuia, pentru a putea fi reglementate anumite restructurări interne, dar care nu se regăsesc la moment nici

conceptual, dar nici textual în proiectul de lege *privind funcționarul public cu statut special din MAI*, constituind o perspectivă incertă juridică referitor la statutul unic al colaboratorilor MAI.

7. Proiectul de lege prevede în art.34 posibilitatea detașării funcționarului public cu statut special din funcția deținută în alte instituții din Republica Moldova sau peste hotarele ei, cu păstrarea statutului său special și cu beneficierea de drepturile depline stabilite în proiectul de lege.

Este important că contrar prevederilor art.47 al Legii nr.158/2008 care stabilesc expres, că *"prin detașare se înțelege trecerea temporară a funcționarului public la o altă autoritate publică în scopul exercitării unor atribuții de serviciu în interesul acesteia"*, din textul proiectului de lege poate fi dedus faptul, că funcționarul public cu statut special poate fi detașat inclusiv în instituții private sau în sectorul neguvernamental.

8. Conform art.46 alin.(1) din proiectul de lege *"Ministerul Afacerilor Interne își creează fondul locativ de serviciu în modul stabilit de Guvern"*.

Totodată, conform alin.(2) art.46 al acestui proiect, dacă *"funcționarul public cu statut special nu deține în proprietate locuință în localitatea unde activează, el are dreptul la spațiu locativ de serviciu pentru perioada de activitate în localitatea respectivă"*. De asemenea, conform alin.(4) art.46 al aceluiași proiect, *"în cazul în care funcționarului public cu statut special nu i se poate oferi o locuință corespunzătoare, acestuia îi va fi achitată o indemnizație pentru închirierea locuinței în mărimea și modul stabilit de Guvern"*.

Astfel, odată cu adoptarea acestui proiect de lege, este pasibilă de apariție o obligațiune financiară importantă a bugetului de stat față de persoanele beneficiare de acest fel de indemnizații. De reținut, că în nota informativă se indică un număr aproximativ de 2300 persoane, calculându-se anual o sumă minimală de 15870,00 mii lei, pe când suma reală poate fi mult mai mare, dacă ținem cont de fluctuația cadrelor din cadrul MAI și subdiviziunilor sale.

9. Nota informativă, una neconformă cerințelor art.20 al Legii nr.780/2001 *privind actele legislative*, totodată indică eronat că proiectul de lege înaintat Parlamentului RM, face parte din Programul de activitate al Guvernului RM pentru anii 2016-2018, care și-a stabilit prioritatea de a institui conceptul statutului special unic pentru angajații MAI. În realitate, Programul de activitate al Guvernului RM pentru anii 2016-2018 în p.4 al capitolului VI. *"Afacerile interne și siguranța cetățeanului"*, conține următoarea sarcină: *"Adoptarea și implementarea cadrului legislativ și instituțional cu privire la statutul unic al angajaților Ministerului Afacerilor Interne"*.

Atenționăm asupra sintagmei de *"statut unic al angajaților MAI"*, dar nu de *"statut special al funcționarilor publici din cadrul MAI"*.

De asemenea, menționăm următoarele aspecte conceptuale și de referință privind proiectul de lege dat:

a) nota informativă aferentă proiectului de lege, nu justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului de lege *privind funcționarul public cu statut special din MAI*.

Or, în cazul existenței neconcordanței sau contradicției între statutul diferitor categorii de colaboratori ai MAI, între diferite subdiviziuni a Ministerului, se impune necesitatea eliminării contradicțiilor respective prin modificarea și completarea nemijlocit a legii speciale de referință, și anume a prevederilor respective ale Legii nr.320 din 27.12.2012 *cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului*.

b) Remarcăm, că în compartimentul "Fundamentarea economico-financiară" din nota informativă la proiect, eronat se indică, că "efectele benefice sunt previzibile, de durată" și se estimează "că nu vor genera costuri semnificative, ci din contra, va conduce la eficientizarea cheltuielilor". Totodată, tot în notă, autorul estimează costul estimativ total de implementare a proiectului la 19,6 mln. lei *per an*, luându-se în vedere economia în bugetul MAI a 6,5 mln. lei (sumă, care de fapt va reveni bugetului de stat, la articolul "cheltuieli pentru asigurare medicală", etc.).

În concluzie, ținând cont de cele sus expuse remarcăm, că asupra oportunității adoptării proiectului de lege *privind funcționarul public cu statut special din MAI nr.264 din 16 iunie 2016*, urmează să se pronunțe Parlamentul RM în ședința sa plenară.

**Șeful Direcției
Ion CREANGĂ**

