



Parlamentul
Republicii Moldova

26407 nr. 213
21 aprilie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (nr.75 din 23.03.2023, rectificat prin scrisoarea nr.748 din 30.03.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și ale Legii nr. 100/2017 privind actele normative și expune următoarele.

I. Observații de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.147 din 22.03.2023, în temeiul prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit notei informative, proiectul actului normativ reglementează intervenții în conținutul Legii menționate în titlu, ce țin de ridicarea statutului studenților Academiei "Ștefan cel Mare" a Ministerului Afacerilor Interne la rangul de funcționari publici cu statut special, modificări ce țin de limitarea accesului la funcții publice cu statut special nu doar a persoanelor concediate dintr-o funcție publică cu statut special pentru încălcarea disciplinei de serviciu, ci și a altor persoane concediate/destituite din funcții publice din motive disciplinare; stabilirea, prin reglementări interne ale MAI, a procedurilor privind acordarea gradului special înainte de termen; stabilirea unui termen minim de 6 luni de ocupare a unei funcții publice cu statut special ce permite acordarea gradului special următor în procesul de avansare în carieră; posibilitatea funcționarilor publici cu statut special, după acumularea vechimii în munca ce permite dreptul la pensie, de a continua activitatea în

cadrul funcției publice cu statut special de la 6 luni până la 3 ani, dar până la atingerea limitei de vârstă sau încetarea raportului de serviciu.

3. Prin natura reglementărilor, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, iar domeniul de reglementare ține de competența Parlamentului, fiind incidente prevederile articolelor 66 și 72 din Constituție.

4. În procesul de înaintare a inițiativei legislative, reținem asupra faptului că Regulamentul Parlamentului nu prevede procedura rectificării proiectului de act normativ. Or, în rezultatul apariției unor incertitudini de ordin tehnic acestea se aplanează prin intermediul procesului de redactare a proiectului de act normativ, ori prin modalitatea de retragere a proiectului din procedura legislativă și înaintarea unui nou.

Autorul inițiativei legislative a prezentat potrivit art.40 din Legea nr.100/2023 unele materiale din dosarul de însoțire a proiectului (avizele administrației publice centrale, sinteza obiecțiilor și propunerilor, tabelul comparativ, raportul de expertiză anticorupție). Vom menționa că materiale anexate nu se referă la varianta definitivată a proiectului de lege ce a fost înaintată Parlamentului, fapt ce duce la înțelegerea confuză a textului acestuia.

Totodată, se va menționa lipsa raportului ex-ante (art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017), precum și fundamentarea economico - financiară (art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului. Art.30 din Legea nr.100/2017 stabilește expres că concomitent cu elaborarea proiectului de act normativ se întocmește nota informativă la proiect, care va cuprinde câteva compartimente, inclusiv fundamentarea economico - financiară. Autorul proiectului face doar o remarcă că ”în cazul unor eventuale angajări, este dificil de estimat numărul de persoane care vor dori în viitor să se reîncadreze, după acumularea vechimii în muncă ce permite dreptul la pensie respectiv stabilirea unui salariu lunar de referință, pentru a face calcul.”

II. Aspecte privind concordanța soluțiilor legislative cu cadrul normativ în vigoare și respectarea cerințelor tehnicii legislative

1. Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu al funcționarului public cu statut special din aparatul central al Ministerului Afacerilor Interne, din cadrul autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia, în care sânt prevăzute posturi pentru această categorie de personal, de asemenea drepturile, obligațiile,

restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile specifice, reglementările privind disciplina muncii, privind protecția sa juridică și socială.

Pct.1 din proiect completează art.2 cu noțiunea de „student cu statut special - persoana înmatriculată la studii superioare de licență (ciclul I), forma de învățământ cu frecvență, pe locuri cu finanțare de la bugetul de stat și se află la regim special în instituțiile de învățământ din domeniul militariei, ordinii publice și securității statului ale Ministerului Afacerilor Interne sau în alte instituții de învățământ care pregătesc personal pentru Ministerul Afacerilor Interne.”

Guvernul argumentează această intervenție prin faptul că ”actualitatea și necesitatea operării acestor modificări reiese din faptul că studiile acestora se desfășoară într-un regim special, deosebit de celelalte instituții de învățământ din țară, care presupun obligatoriu portul uniformei, accesul la regimul secret și disciplinele de studii cu același regim secret din planul de învățământ, accesul și utilizarea armelor letale și a mijloacelor speciale de intervenție, serviciului în gărzi, organizarea plontoanelor de noapte (paza teritoriului și al depozitului de armament), patrularea pedestră, conducerea mijloacelor speciale de transport și intervenție, etc.”

Considerăm că la aplicarea legii, în special în cadrul acordării garanțiilor sociale, nu este claritate și precizie cine nimereste sub sintagma ”persoana înmatriculată la studii la regim special în instituțiile de învățământ din domeniul militariei, ordinii publice și securității statului sau în alte instituții de învățământ care pregătesc personal pentru Ministerul Afacerilor Interne”.

2. Prin reglementarea prevăzută la pct.2 din proiect, autorul prevede că studenții cu statut special vor deține calitatea de funcționar public cu statut special, în modul stabilit de Guvern, cu condiția absolvirii studiilor superioare de licență.

Articolul 72 alin.(3) lit.j) din Constituție prevede că regimul general al raporturilor de muncă se reglementează prin lege organică. Această prevedere constituțională este instituită pentru a stabili o accesibilitate și previzibilitate a normelor ce țin de dreptul muncii.

Potrivit art.3 din Legea nr.288/2016, calitatea de funcționar public cu statut special, drepturile și obligațiile, garanțiile sociale ale funcționarului public cu statut special, activitatea acestuia, apare și încetează în condițiile prezentei legi. Funcționarii publici cu statut special se diferențiază pe categorii, în funcție de specificul sarcinilor și responsabilităților atribuite prin fișa postului, precum și prin nivelul de studii corespunzător funcției ocupate.

Totodată, în contextul ideii de mai sus menționăm că, Curtea Constituțională în jurisprudența constituțională ”reține că, din perspectiva Constituției, este suficient dacă legislatorul delegă unei autorități specializate competența reglementării detaliate a unor aspecte care țin de

raporturile de muncă ale funcționarilor publici cu statut special. Legile organice nu pot fi atotcuprinzătoare și nu pot epuiza toate chestiunile legate de aceste raporturi, pentru că legislatorul nu se confruntă direct cu acestea. Din acest motiv, există posibilitatea intervenției unei alte autorități delegate, care cunoaște în mod direct problemele legate de raporturile de muncă ale funcționarilor cu statut special.”

Deși, acest fapt este constatat și în jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului, considerăm juridic argumentat ca instituirea unor criterii pentru stabilirea statutului studentului cu statut special – funcționar public cu statut special, urmează a se reglementa prin normele primare ale legii, ulterior fiind dezvoltate prin norme secundare ale Guvernului. Doar o trimitere prin lege că statutul studentului cu statut special - funcționar public cu statut special se va reglementa, în modul stabilit de Guvern, nu poate fi apreciată ca o transparență în cadrul determinării Legiuitorului privind oportunitatea luării deciziei.

Aceasta urmează a se efectua pentru ca legislația să fie mai bine înțeleasă și să fie pusă în aplicare în mod corect. Actele adoptate de către instituțiile statului trebuie să fie expuse în mod inteligibil, unitar și corelat, în conformitate cu principiile ierarhiei actelor normative, uniforma de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât cetățenii să-și poată cunoaște drepturile și obligațiile, iar instanțele judecătorești să poată asigura respectarea lor.

3. Luând în considerare că prin pct.3 din proiect se urmărește scopul de a exclude din art.8 alin.(5) doar cuvintele ”și al carnetului de muncă”, din punct de vedere al tehnicii legislative nu este rațional de a expune conținutul alineatului în redacție nouă.

4. Pct.4 al proiectului modifică art.13, care prevede cerințele pentru angajarea în funcții publice cu statut special.

Actualmente lit. i) a acestui articol prevede una din cerințele cumulative pentru angajare a persoanelor să nu fie ”concediată dintr-o funcție publică cu statut special pentru încălcarea disciplinei muncii”. Proiectul expune această normă în redacție nouă lărgind cercul de persoane:

„i) în ultimii 5 ani nu a fost concediată dintr-o funcție publică cu statut special pentru încălcarea disciplinei de serviciu, nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare sau nu a fost destituită dintr-o funcție publică conform art. 64 alin. (1) lit. a), b) și f) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.”

Urmează a se clarifica dacă acești 5 ani se referă la toate trei cazuri, sau doar pentru persoanele concediate dintr-o funcție publică cu statut special. În dependență de intenția autorului norma urmează a fi redactată.

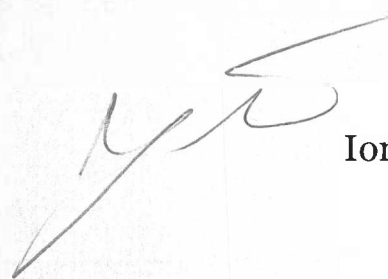
Luând în considerare că funcționarii publici cu statut special se numesc în funcție prin act administrativ și nu prin contract individual de muncă, cuvântul "concediată" se va substitui cu cuvântul "destituită".

Întru corelarea cu art.86 din Codul muncii propunem după sintagma "contractul individual de muncă" de completat cu cuvintele „în urma concedierii”.

5. Art.II al proiectului de lege prevede că "studentii și absolvenții Academiei „Stefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne care au fost admiși până la intrarea în vigoare a prezentei legi pe locuri cu finanțare de la bugetul de stat, forma de învățământ cu frecvență (ciclul I), se considera funcționari publici cu statut special pe perioada studiilor în cadrul acestei instituții de învățământ.

Considerăm că această opțiune legislativă, urmează a fi analizată din punct de vedere al principiului asigurării egalității în drepturi între studenții și absolvenții pe locurile finanțate de la bugetul de stat ale Academiei "Ștefan cel Mare" a Ministerului Afacerilor Interne și, având în vedere noțiunea de "student cu statut special", studenții altor instituții de învățământ care pregătesc personal pentru acest minister, inclusiv în țară sau în străinătate.

"Curtea Europeană a subliniat în jurisprudența sa că tratamentele diferențiate sunt discriminatorii dacă nu au o justificare obiectivă și rezonabilă, adică dacă nu urmăresc un scop legitim sau dacă nu există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit a fi realizat. Altfel spus, diferențierile sau preferințele întemeiate pe cerințe și condiții speciale pentru exercitarea anumitor activități nu constituie discriminare cu condiția ca scopul să fie legitim și cerințele proporționale (a se vedea, Hotărârea Curții Constituționale nr.8 din 11 mai 2015, §§78-80)".



Șef Direcție
Ion CREANGĂ

Ex. Sv.Cicati
Tel. 569