



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la stagiile plătite în sectorul public (nr. 429 din 25.11.2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și menționează următoarele considerente.

I. Constatări generale

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, fapt ce corespunde prevederilor art.73 din Constituție și art. 47 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului.

2. În conformitate cu art. 66 și art. 72 din Constituția Republicii Moldova, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, acest domeniu fiind de competența Parlamentului.

3. Proiectul de lege menționat are ca obiect de reglementare adoptarea unei legi integrale, scopul căreia este „să introducă în legislația națională mecanismul de organizare și desfășurare a programului de stagii în sectorul public pentru tinerii de la 18 la 29 de ani inclusiv, în vederea facilitării tranziției acestora de la sistemul de învățământ la piața muncii”. Potrivit Notei informative la proiect, acesta nu are drept obiectiv armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Dar e de menționat că, în Capitolul XVIII ”Tineret și sport” din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.235/2021, la obiectivul ”18.4. Alocarea unui număr de posturi vacante pentru stagii în instituțiile publice pe bază de proporționalitate cu numărul angajaților. Subvenționarea stagiilor de practică pentru tineri în companii”, sunt stabilite două acțiuni precum:

- ”18.4.1. Instituirea unui program de susținere a stagiilor de practică plătite pentru tineri”, cu termenul de realizare iunie 2022, și cu indicatorul de monitorizare: Hotărâre de Guvern aprobată și;

- ”18.4.2. Crearea unui program de susținere a voluntariatului în cadrul instituțiilor publice”, cu termenul de realizare decembrie 2022 și indicatorul de monitorizare: 100% din autoritățile administrației publice centrale certificate în calitate de instituții - gazdă ale activității de voluntariat.

Cu privire la realizarea acțiunilor menționate mai sus, consemnăm că acestea nu au fost încă realizate, iar despre *programul de stagii în sectorul public pentru tineri* nu este menționat în alte acte normative.

4. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de act normativ și examinare în Parlament, sesizăm necesitatea respectării următoarelor cerințe obligatorii:

- în conformitate cu art. 58 din Regulamentul Parlamentului, care reglementează că proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare și art.32 alineatele (1) și (3) din Legea nr. 100/2017, care stabilesc expres că proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, urmează a fi transmis spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, altor instituții interesate, societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect. Ținând cont de subiectul abordat în proiect, considerăm necesar a fi prezentate opiniile Cancelariei de Stat, Ministerului Justiției, Ministerului Finanțelor, Ministerului Educației și Cercetării, reflectate în avizul consolidat al Guvernului.

- potrivit Notei informative, proiectul propune ca „viitorii stagiați” să fie asigurați cu o bursă care urmează a fi plătită din bugetul de stat. Având în vedere că adoptarea proiectului va avea impact asupra bugetului de stat, reținem asupra respectării prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție, art.58 din Regulamentul Parlamentului și a constatărilor Curții Constituționale, consemnate în hotărârile sale nr.29/2001 § 6; nr.2/2014, §§ 48 și 74; nr.11/2014, § 42; nr.23/2019; nr.8/2021, §84, care stabilesc expres că, *orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor și cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. Această condiție imperativă necesită a fi respectată, or, nerespectarea ei constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție în materie de legiferare în domeniul bugetar (a se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 29/2001);*

- concomitent, subliniem că în conformitate cu prevederile art.47 alineatele (6) și (7) din Regulamentul Parlamentului, la proiectul de lege urmau a fi anexate: fundamentarea economico-financiară necesară implementării normelor acestuia; rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării proiectului de lege și lista actelor normative ce urmează a fi elaborate urmare adoptării actului respectiv. Constatăm lipsa acestor documente.

II. Constatări de concept.

Accentuând actualitatea și importanța subiectului privind sporirea atractivității serviciului public pentru tineri și profesionalizării acestora, precum și a menținerii angajaților în serviciul public trebuie să remarcăm unele probleme conceptuale ale proiectului.

1. Referitor la denumirea actului normativ menționăm că, potrivit prevederilor art. 42, alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative „*Denumirea actului normativ trebuie să fie laconică și să exprime cu claritate obiectul reglementării.*” Denumirea proiectului de lege propus este „*Cu privire la stagiile plătite în sectorul public*”. În acest context, apreciem necesar a menționa că în literatura de specialitate este cunoscută o varietate de înțelesuri a expresiei „*sector public*”. Această varietate are ca obiectiv distincția între sectorul public și cel privat, fapt care conduce la analiza

conceptelor public și privat pornind de la criteriul fundamental - proprietatea. În sens larg, sectorul public reprezintă „*ansamblul de întreprinderi publice și ale administrațiilor publice*”. După cum se propune la alin.(2) al art.1 din proiect și în nota informativă - ”stagiile se realizează în cadrul Cancelariei de Stat, a Parlamentului Republicii Moldova, a Aparatului Președintelui Republicii Moldova, a ministerelor și autorităților administrative din subordinea acestora”, constatăm că stagiile plătite se referă la „*serviciul public*”, care, în sensul Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, este ”*activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică*”. Reiterăm, că proiectul propus nu cuprinde întreg ansamblul de autorități publice care cad sub incidența Legii nr.158/2008, unde funcționarii publici desfășoară activități ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică. Astfel, în vederea evitării unor neconcordanțe, sugerăm autorilor proiectului revizuirea denumirii actului normativ, ca acesta să exprime cu claritate obiectul reglementării. Concomitent, relevăm că activitatea și gestionarea funcționarilor publici atât la nivel central, cât și la nivel local se realizează în conformitate cu Legea nr.158/2008, care este legea de bază ce reglementează activitatea în serviciul public, și în conformitate cu prevederile art. 5 din această lege „**Serviciul public se bazează pe principiile egalității și nondiscriminării legalității, profesionalismului, transparenței, imparțialității, independenței, responsabilității, stabilității și loialității**”. Astfel, atât problematica privind desfășurarea stagiilor în serviciul public, cât și alte norme juridice ce vizează activitatea în serviciul public trebuie abordate dintr-o perspectivă integrată, sistemic, cu respectarea principiilor de bază ale serviciului public și cadrului normativ conex ce se referă la încadrarea în serviciul public, remunerarea și garanțiile sociale ale funcționarului public, etc.

2. Sistemul administrativ al Republicii Moldova este constituit din două nivele de administrare: central și local. La situația din 01.01.2022, acest sistem dispunea de un efectiv-limită de personal de 49313 unități, dintre care 61,49 % antrenați la nivel central și 38,51% la nivel local (a se vedea: <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport>). În acest sens, constatăm că proiectul propus este aplicabil doar **unor** autorități publice de nivel central și nu cuprinde un număr semnificativ din autorități publice centrale și, integral, autoritățile administrației publice locale. Prin urmare, întru respectarea art.39 din Constituție, considerăm că cadrul normativ care urmează să sporească atractivitatea serviciului public, precum și profesionalizarea și menținerea funcționarilor publici (inclusiv prin stagiere), urmează să fie aplicabil pentru toate autoritățile publice care cad sub incidența Legii nr. 158/2008.

3. În privința propunerii accederii în funcția publică a persoanelor cu vârsta cuprinsă între 18 - 29 de ani, fără organizarea concursului, reținem că conform prevederilor art. 28 din Legea nr. 158/2008, ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin concurs, promovare, transfer, detașare, asigurare a interimatului funcției publice de conducere. În aspect comparat, studiind experiența altor țări (Cehia, Estonia, Croația, Letonia, Luxemburg, Portugalia, etc.) în materia selectării candidaților la o funcție publică, se remarcă că concursul constituie modalitatea de bază în acest sens, în vederea alegerii celui mai bun, profesionist și competitiv candidat. Necesitatea accederii într-o funcție publică în baza concursului rezidă și din respectarea principiului **meritocrației**. În situația acordării dreptului preferențial stagiilor, care au finalizat

programul de stagiu în condițiile legii, de a fi numiți într-o funcție publică, fără concurs, vom fi în prezența îngrădirii dreptului de acces la o funcție publică pentru alte persoane care vor dori să acceadă în funcția publică respectivă. În acest context, sunt de reținut aprecierile Curții Constituționale invocate în *Decizia de inadmisibilitate nr. 119/2017 a sesizării nr. 158g/2017 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 27 alin.(1) lit.g) din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (condițiile pentru a candida la o funcție publică)*, unde Curtea a notat că **”dreptul la muncă reprezintă un drept social-economic complex, garantat de art.43 din Constituție”** și că **”legislația muncii condiționează încadrarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor condiții”** și că **”oricum s-ar exercita dreptul la muncă, exigențele și condițiile legale ce conferă titularului dreptul la muncă nu pot fi ignorate. Aceste condiții, de regulă, direcționează capacitatea persoanei de a deveni salariat într-un anumit domeniu”**, iar **”nerespectarea prevederilor legale are drept consecință imposibilitatea desfășurării unui gen de activitate sau a ocupării unei anumite funcții”**. Suplimentar, menționăm asupra respectării prevederilor art.16 din Constituție referitor la respectarea principiului egalității și a constatărilor Curții Constituționale din Hotărârea nr.12/2014, unde s-a subliniat că Legea fundamentală (art.43 alin.(1)) prevede expres obligația corelativă a statului de a reglementa condiții obiective și nediscriminatorii, de natură a garanta accesul la un loc de muncă, iar persoana poate alege o profesie sau meserie, sau orice loc de muncă, având calificarea corespunzătoare. Astfel, prin natura specifică a activității funcționarului public sau a condițiilor în care această activitate este realizată, există anumite cerințe profesionale esențiale și determinante, motiv pentru care Legiuitorul în art.27 din Legea nr.158/2008, a stabilit anumite condiții pentru a se candida la o funcție publică.

4. Proiectul propus nu prevede norme și criterii clare referitoare la numărul de unități expuse pentru stagiere de către „autoritățile-gazdă”. Această lacună, pe lângă faptul că va face imposibilă planificarea bugetară pentru autorități, poate crea și unele riscuri eminente de interpretare abuzivă a situației cu privire la numărul de unități admise spre stagiere. În acest sens, ar fi corectă stabilirea unor norme/criterii clare referitor la această situație. Spre exemplu: *„numărul unităților de personal expuse pentru concursul de ștalerie de către autoritățile-gazdă, anual, nu va constitui mai mult de ??% din numărul unităților de personal aprobate, conform statului de personal, pentru fiecare categorie de funcții”*.

III. Observații de conținut și tehnico-juridice

5. La art. 1:

- **alin.(1)**, în materia stabilirii limitei de vârstă în intervalul de „18 – 29 ani”, remarcăm că circumscrierea respectivă urmează a fi revizuită prin prisma legislației în vigoare, astfel, încât să nu denote o discriminare pe criteriu de vârstă a persoanelor care sunt potențiali stagiați în sensul proiectului prezentat. Or, în cazul în care se intenționează a pune accent pe accesul tinerilor în autoritățile publice în privința desfășurării stagiilor vizate, menționăm că în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea nr. 215/2016 cu privire la tineret, „tânăr/ă – persoană cu vârstă cuprinsă între 14

și 35 de ani”. Prin urmare, această normă urmează a fi revizuită sub aspectul corelării acesteia cu cadrul normativ în vigoare;

- **alin.(2) lit.b)**, considerăm că sintagma ”*Parlamentului Republicii Moldova*” urmează a fi substituită cu sintagma ”*Secretariatului Parlamentului*”, similar cu Cancelaria de Stat și Aparatul Președintelui Republicii Moldova, în calitate de „autorități-gazdă” care urmează a fi responsabile de organizarea și desfășurarea stagiilor.

6. La art. 3:

- **alin. (1)** urmează a fi revizuit prin prisma obiecțiilor formulate în privința categoriilor de autorități publice în care vor fi desfășurate programele de stagii;

- **aliniatele (2) și (3)** se vor examina suplimentar, în partea ce ține de norma cu privire la *numărul maxim de ore* necesare a fi realizate în cadrul programului fără a se menționa *numărul minim de ore* necesare pentru realizare. Această situație este generatoare de riscuri de interpretare subiectivă a normei.

7. La art. 4:

- considerăm util și judicios completarea articolului cu un alineat nou, care va determina/stabili **mecanismul** de desfășurare a concursului de selectare a stagiilor de către autoritățile publice (*ex. regulament-cadru, metodologie*). Or, organizarea unui concurs implică în sine o serie de aspecte esențiale, și anume: aspecte organizatorice, factori implicați (comisia de concurs), desfășurarea concursului, categoria probelor (*scrisă sau interviu*), criteriile de selecție, condițiile de desfășurare, punctajul acordat, formular de participare la concurs, etc. Necesitatea instituirii mecanismului vizat își are sorgintea în asigurarea funcționalității procedurii de selectare a stagiilor. Toate procedurile ce se referă la stagii urmează a fi standardizate și aprobate ca „*model general*” pentru a exclude orice abordare subiectivă și destabilizatoare. O situație similară se atestă și la **art. 11**, care se referă la procedura de evaluare a stagiilor, unde la fel, trebuie să fie realizată uniform și obiectiv în toate autoritățile publice în care aceștia își vor desfășura activitatea. O soluție în acest sens ar putea fi trimiterea la cadrul normativ ce reglementează procedurile referitoare la funcționarii publici (Hotărârea Guvernului nr.201/2009) sau, de stabilit expres necesitatea și obligativitatea Guvernului (Cancelariei de Stat) de a elabora mecanismele de implementare a legii. Raționamentul elaborării, în special, a unui „model tip de raport de evaluare” pentru stagii rezidă din considerente importante. Acesta va fi un mecanism clar și funcțional pentru evaluare, or, în baza calificativului obținut la evaluare, depinde dacă stagiul va fi sau nu ulterior încadrat, fără concurs, într-o funcție publică, ceea ce implică o serie de responsabilități, competențe și atitudini necesare.

- **alin. (6)** urmează a fi analizat prin prisma prevederilor art. 41 din Legea nr. 158/2008, care stipulează la alin.(1) că „Vechimea în serviciul public include perioadele **de exercitare efectivă a funcțiilor publice** specificate în Clasificatorul unic al funcțiilor publice”. În sensul prevederii citate, se remarcă despre condiția deținerii statutului de funcționar public, precum și a exercitării efective a unei funcții publice pentru a face posibilă completarea vechimii în serviciul public.

8. La art. 5:

- **alin. (4)**, se va examina suplimentar cerința minimă de experiență în domeniu de „cel puțin pentru un an” pentru a putea deține calitatea de mentor, or această condiție vine în contradicție cu noțiunea de „salariat calificat”.

- **alin. (5)**, urmează să se revadă prevederea ce se referă la numărul de stagiați admisibil concomitent pentru mentor. În condițiile unui mentorat calitativ, numărul de 3 stagiați simultan poate fi „o povară” pentru funcționarul public de a-și realiza sarcinile și atribuțiile stabilite în fișa postului.

9. La art. 6

- Conținutul articolului prevede noțiunea de „contract de stagiu” - clauzele obligatorii pe care trebuie să le respecte, consecințele nerespectării acestora ș.a., inclusiv, la alin.(4) se face trimitere la Codul muncii pentru cazurile de suspendare sau încetare a contractului. Astfel, având în vedere faptul că „stagierea” este o formă de „dezvoltare profesională”, urmând ideea expusă la pct.8 din prezentul aviz (unificarea mecanismelor aplicabile) și ținând cont de faptul că autoritatea-gazdă va emite un act administrativ privind acceptarea/încadrarea persoanei la stagiu, considerăm judicios ca toate drepturile și obligațiile stagiarului să fie consemnate într-un angajament (anexă la actul administrativ privind acceptarea la stagiere), întocmit după modelul stabilit de Anexa nr.6 la Hotărîrea Guvernului nr.201/2009 „**Modul de întocmire a angajamentului scris al funcționarului public privind activitatea în serviciul public după absolvirea formelor de dezvoltare profesională**”.

- **la alin. (4)** este stipulat că contractul de stagiu se suspendă și încetează potrivit regulilor generale prescrise de Codul muncii. Totodată, la **alin. (5)**, una din sancțiunile aplicate drept urmare a încălcării regulamentelor interne și a contractului de stagiu constituie rezoluțiunea contractului. În această situație, recomandăm substituirea cuvîntului „*rezoluțiunea*” cu cuvîntul „*încetarea*” sau „*rezilierea*”, fiind totodată în corelare cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cum ar fi Codul muncii, Legea nr.158/2008, sau spre exemplu art.19 alin.(4) din Legea nr.69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor, care se referă la sancțiunile disciplinare aplicate notarului stagiar.

10. La art. 7 din proiect, recomandăm reformularea acestuia din considerentul că în varianta propusă nu există corelare între alineatele (1) și (2), precum și faptul că ambele alineate stabilesc reguli care vin în contradicție. Or, art. 7, alin. (1) stabilește că stagiarul are dreptul la o bursă de stagiu al cărei quantum este stabilit în contractul de stagiu și rezultă că quantumul bursei ar fi negociat de către părți, iar alin. (2) stabilește în mod concret quantumul bursei, respectiv quantumul bursei este totuși fix și nu poate fi negociat de către părți.

Pentru a oferi o claritate, sugerăm ca alin.(1) să dispună ca, stagiarul să beneficieze de dreptul la o bursă de stagiu al cărei quantum este în mărime de 3000 de lei pentru 160 ore pe lună, iar alin. (2) să prevadă ca contractul de stagiu să poată fi negociat de către părți, în sensul stabilirii unui număr mai mic de ore de activitate efectiv desfășurate cu calcularea proporțională a quantumului bursei specificate în alin.(1). Aceasta deoarece limita de vârstă „18 – 29 de ani” stabilită la art. 1, alin. (1) din proiect, presupune/include persoane care își fac studiile la instituții de învățămînt superior

(studenți, masteranzi) și stabilirea unui raport de muncă permanent nu este posibilă din motive obiective.

11. La art. 8, în alin. (2) și alin.(3) sunt prevăzute obligațiile principale și atribuțiile „coordonatorului programelor de stagii” - autoritatea-gazdă. De regulă, în cadrul autorităților publice aceste obligații sunt realizate de către subdiviziunea resurse umane și nu pot fi atribuite unei persoane. Pe cale de consecință, urmează să fie revăzut conținutul art.8, alin. (2) și alin.(3) prin inserarea în articole separate a atribuțiilor autorității-gazdă și a mentorului. Reieșind din cele expuse, sugerăm revizuirea termenului „coordonator al stagiului – persoana desemnată pentru a organiza și implementa programul de stagiu” de la lit.e) al art.2 din proiect.

12. La art. 13, care se referă la numirea stagiului de către autoritatea-gazdă într-o funcție publică de execuție fără grad profesional, fără organizarea unui concurs și fără instituirea perioadei de probă, prezentăm următoarele aspecte explicative.

- În conformitate cu prevederile art. 33 din Legea nr. 158/2008, **nu există funcție publică fără grad profesional.** Astfel, potrivit prevederilor aceluiași articol, pentru fiecare categorie de funcționari publici se stabilesc grade de calificare. Gradul de calificare de clasa a III-a se conferă funcționarului public debutant în termen de cel mult 3 zile lucrătoare de la îndeplinirea condițiilor specificate la art. 31 alin. (5), lit. a) (după expirarea perioadei de probă de 6 luni și este confirmat în funcția publică dacă a obținut la evaluarea activității profesionale cel puțin calificativul "satisfăcător").

- Referitor la numirea în funcție publică constatăm că, art.27 din Legea nr.158/2008 stabilește, pe lângă condiția deținerii **studiilor superioare** absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, și alte **cerințe** pe care persoana trebuie să le îndeplinească pentru a candida la o funcție publică. De asemenea, candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr.155 din 21 iulie 2011. Autoritatea publică poate stabili și alte cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și atitudini/comportamente necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice, acestea fiind stipulate în fișa postului aferentă funcției publice respective. Astfel, considerăm necesar, ca norma ce privește numirea în funcție a stagiului să fie condiționată de norma „*că candidatul întrunește toate cerințele stabilite în fișa postului*”.

- În privința propunerii accederii în funcția publică fără organizarea concursului, reținem asupra celor invocate în pct.3 din prezentul aviz.

- În privința numirii într-o funcție publică (a stagiului care au realizat un program complet de stagiu în condițiile legii) fără stabilirea perioadei de probă, se reliefează că, în principiu, s-ar putea admite, dar cu condiția operării modificărilor necesare în Legea nr. 158/2008.

13. în vederea respectării cerințelor art. 51 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, se impune necesitatea completării denumirii articolelor proiectului vizat cu informația ce va exprima succint obiectul de reglementare a acestuia, pentru ca actul normativ să corespundă exigențelor de calitate.

14. Fără a diminua importanța proiectului de lege, consemnăm că în conformitate cu art. 11 din Legea nr. 158/2008, care stabilește că **managementul funcției publice și al funcționarilor publici este de competența Guvernului**, recomandăm autorilor examinarea posibilității elaborării și introducerii unui capitol nou în cadrul Legii nr.158/2008, care ar conține prevederi referitoare la realizarea stagiilor plătite în cadrul autorităților publice, racordate la proceduri standardizate și uniforme pentru întreg serviciul public.

Concomitent relevăm că, prezentul proiectul necesită a fi revizuit prin prisma observațiilor invocate, înainte de a fi supus dezbaterilor în plenul Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex.: L.Melnic
Tel.: 820-315