

10 martie 2017DJ-P nr. 79**AVIZ**

asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția public și statutul funcționarului public

(nr.33 din 20.02.2017)

Examinând proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a domnului deputat în Parlament, Sergiu SÎRBU, cu adresa nr.33 din 20 februarie 2017, DIRECȚIA GENERALĂ JURIDICĂ, în temeiul art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, avizează proiectul cu următoarele observații și propuneri.

1. Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare modificarea art.2 și art.47 din Legea nr.158/2008, avînd ca scop potrivit Notei informative, instituirea mecanismului detașării funcționarilor publici din autoritățile publice, în instituțiile publice în care aceste autorități sau altă autoritate publică centrală are calitatea de fondator, invocîndu-se prevederile art.32 din Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.160-164, art.537), cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, potrivit prevederilor art.32 din Legea 98/2012, ***”(1) Pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățămînt și a altor funcții de interes public cu caracter necomercial, de care este responsabil ministerul sau altă autoritate administrativă centrală, cu excepția celor de reglementare normativ-juridică, supraveghere și control de stat, precum și a altor funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, în sfera de competență a acestora pot fi constituite instituții publice.***

(2) Instituțiile publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se constituie, se reorganizează și se dizolvă de Guvern, la propunerea ministerului sau a altei autorități administrative centrale,

ori, în cazurile stabilite expres de lege, de către Președintele Republicii Moldova, de ministru sau de directorul general.

(3) Ministerul sau altă autoritate administrativă centrală care are în sfera sa de competență o instituție publică exercită, în numele statului, funcția de fondator al acesteia.

(4) Guvernul stabilește nomenclatorul serviciilor publice prestate persoanelor fizice și juridice de instituțiile publice din sfera de competență a ministerelor sau a altor autorități administrative centrale, mărimea taxelor la serviciile prestate contra plată, precum și modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale după tipurile lor, cu excepția cazurilor în care aceasta ține de competența Parlamentului, în conformitate cu Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

(5) Conducătorii instituțiilor publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel.

2. Examinată prin prisma prevederilor actuale ale art.47 din Legea nr.158/2008 referitoare la modalitatea detașării funcționarilor publici, se constată că soluția legislativă propusă, de fapt, se rezumă la trecerea prin detașare a funcționarilor publici din autoritățile publice specificate expres în anexa nr.1 la lege, în cadrul instituțiilor publice fondate în condițiile art.32 din Legea nr.98/2012, de către administrația publică centrală de specialitate și subordonate acestora.

În acest sens, semnalăm că în Nota informativă nu este menționat faptul că trecerea temporară prin detașare a funcționarilor publici din autoritățile publice de specialitate în instituțiile publice fondate de către acestea, va avea loc în condițiile Legii nr.158/2008: în funcții publice și vor desfășura activități similare ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică specificate expres în art.3 din prezenta lege. Or, nu este clar statutul raporturilor juridice de muncă al personalului scriptic din cadrul entităților fondate de către autoritățile publice: se vor afla în sfera de acțiune a Legii nr.158/2008 sau al legislației muncii, dacă *"Conducătorii instituțiilor publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care*

reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel.”(alin.(5)art.32 din Legea nr.98/2012).

3. Avînd în vedere nivelul ierarhic al instituțiilor publice instituite conform art.32 din Legea nr.98/2012, în raport cu autoritățile publice fondatoare, rezultă că și funcțiile personalului scriptic din cadrul entităților instituite sunt inferioare și, prin urmare, o astfel de situație va reduce șansele de atragere a funcționarilor valoroși din punct de vedere profesional.

Luând în considerare o astfel de situație, soluția legislativă propusă privind detașarea funcționarilor publici din subordinea autorităților publice de specialitate în subordinea instituțiilor publice fondate de către acestea devine confuză, deoarece nu reprezintă un impediment pentru funcționarii publici de a refuza detașarea. Or, potrivit art.47 alin.(5) lit. e) din Legea nr.158/2008, funcționarii publici sunt în drept **să refuze detașarea într-o funcție publică inferioară celei exercitate.**

Numai refuzul nejustificat a îndeplinirii detașării reprezintă o abatere disciplinară de neîndeplinire a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu care poate atrage aplicarea sancțiunilor disciplinare.

4. Astfel, **detașarea** se dispune în interesul autorității sau instituției în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public în cauză pentru o perioadă de cel mult un an, iar dacă există acordul scris al funcționarului public, cu încă cel mult un an. În sensul prevederilor actuale ale art.47 din Legea nr.158/2008, **detașarea** reprezintă măsura unilaterală dispusă de conducere pe timp limitat prin care funcționarul public subordonat are îndatorirea de a îndeplini funcția publică în interesul unei alte entități publice, unde urmează să funcționeze și în care se integrează ierarhic, de regulă, într-o altă localitate. Elementele detașării fiind următoarele:

a) să corespundă pregătirii profesionale, atribuțiilor și responsabilităților ce i se vor încredința;

b) deși se dispune tot în interesul serviciului, este totuși vizată entitatea publică unde persoana este detașată, iar nu cea aparținătoare ei, ca și în cazul delegării;

c) reprezintă tot o schimbare temporară a locului de exercitare a funcției publice, de regulă, la o altă entitate și uneori într-o altă localitate;

d) constituie o obligație de serviciu instituită de conducere și care trebuie îndeplinită în condițiile stabilite de entitatea unde funcționarul public este detașat, dar dacă durata ei depășește mai mult de un an calendaristic trebuie acordul celui în cauză;

e) pe perioada detașării, funcționarul public în cauză se integrează ierarhic în noua instituție de la care primește salariul și față de a cărei conducere se subordonează complet;

f) pe aceeași perioadă funcționarul public își păstrează funcția și drepturile salariale inițiale, beneficiind de stabilitatea funcției, iar dacă salariul corespunzător funcției pe care este detașat este mai mare, el are dreptul la acest salariu, în conformitate cu prevederile art.76 din Legea nr.158/2008 și art.72 alin.(2) din Codul muncii;

g) funcționarul public detașat în altă localitate beneficiază pe acest interval de timp de costul legal al transportului, dus-întors, cel puțin o dată pe lună și al cazării, precum și al indemnizației de detașare suportate de entitatea beneficiară, potrivit art.76 din Legea nr.158/2008 și art.71 alin.(4) din Codul muncii;

h) la expirarea detașării funcționarul public în cauză va reveni în entitatea inițială pe aceeași funcție avută, ca element de stabilitate.

5. Prin conținut și obiectul de reglementare, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, fiind astfel incidente prevederile art.72 din Constituția Republicii Moldova.

6. Din punct de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, semnalăm următoarele:

a) potrivit uzanței legislative, *partea introductivă a Articolului unic* ar fi trebuit redată după următorul model:

"Articol unic. – Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.230-232, art.840), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează, după cum urmează: ”;

b) pentru rigoarea exprimării, sugerăm reformularea *pct.1*, după următorul model:

"1. La articolul 2, în textul semnificației noțiunii "...", cuvintele "... " se exclud.";

c) la **pct.2**, referitor la soluțiile legislative propuse pentru art.47 din Legea nr.158/2008, referitor la detașarea funcționarilor publici, semnalăm următoarele:

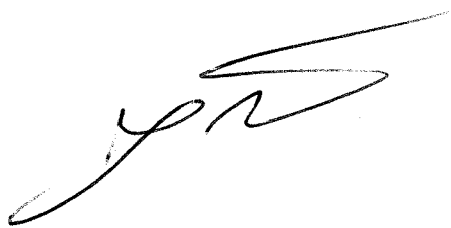
- textul propus pentru reformularea alin.(1), nu schimbă și nu aduce soluții noi textului legislativ actual, iar sintagma "**numirea/angajarea**" din cuprinsul acestui text este confuză, deoarece contravine art.30 alin.(1) din aceeași lege, în care expres se prevede, că "**Raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică, emis în condițiile prezentei legi.**" (Legea nr.158/2008);

- semnalăm necesitatea de a fi regândită propunerea pentru alin.(2) referitor la prelungirea termenului detașării de la **un an la 2 ani** prin prisma **Directivei 96/76/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii;**

- noul cuprins propus pentru alin.(4), nu aduce soluții noi și nici nu completează din punct de vedere terminologic, în sensul eliminării neclarităților din practică;

- necesitatea excluderii cuvântului "**publice**" din teza a doua a alin.(7) nu este clară și nici argumentată în nota informativă adițională.

7. Avînd în vedere intensificarea tendinței de modificare și completare a Legii nr.158/2008, recomandăm reevaluarea actualității prevederilor acestui act legislativ și dispunerea concomitentă a republicării acesteia.



Ion Creangă
Șef Direcție