



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative  
(Legea nr.402/2004, nr.93-XVI/2007, nr.283/2011, nr.320/2012,  
nr.344-XIII/1994)

### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

#### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

##### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul a fost elaborat în vederea uniformizării reglementărilor Legii nr.402/2004 cu privire la Serviciul de Stat de Curieri Speciali, Legii nr.93/2007 cu privire la Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, Legii nr.283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră și Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului la prevederile proiectului de lege privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (în continuare MAI).

Scopul proiectului este asigurarea unor garanții comune pentru toți funcționarii publici cu statut special din structurile MAI prin unificarea noțiunilor, normelor de drept și a diferitelor instituții juridice privind funcționarul public cu statut special. Prin proiect se urmărește: realizarea unui sistem de gestiune coerentă și integrată a personalului MAI; reglementarea procedurilor comune; modernizarea și simplificarea sistemului de management al resurselor umane, creșterea flexibilității și interacțiunii inter-instituționale între subdiviziunile MAI; eliminarea lacunelor și imperfecțiunilor cadrului normativ actual.

**d. Suficiența argumentării.** Deși formal au fost respectate prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă stabilind condițiile ce au impus elaborarea proiectului și principalele prevederi, cu evidențierea elementelor noi aduse în cadrul sistemului, cu argumentarea corespunzătoare și gradul de compatibilitate a reglementărilor proiectului cu cadrul normativ european în domeniu, datorită „subordonării conceptuale” față de prevederile proiectului de lege privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului.

Conform normelor de tehnică legislativă, reprezentate de art.4 alin.(2) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectul de lege trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul normativ existent. Respectiv, referirea la ajustarea proiectului în cauză la proiectul de lege privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI nu este conformă legii. Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative urmează a fi promovat după adoptarea, în modul stabilit, a proiectului de lege privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI.

### ***1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului***

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

### ***1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

În opinia noastră, proiectul promovează interesele MAI și ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul subdiviziunilor MAI care vor beneficia de un cadru normativ cu prevederi favorabile ce reglementează statutul juridic al funcționarului public cu statut special, atribuțiile funcționale, drepturile, obligațiile, protecția juridică și socială a acestora.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul examinării proiectul de lege și nota informativă la acesta erau publicate pe site-ul Ministerului Afacerilor Interne: [www.mai.gov.md](http://www.mai.gov.md), ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### ***1. Formulări lingvistice ambigui***

**Art.III. – Legea nr.283 din 28 decembrie 2011 cu privire la Poliția de Frontieră (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.76-80, art.245) se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.3. se completează cu articolul 5/1 cu următorul cuprins:**

**Articolul 5/1. Șeful Departamentului Poliției de Frontieră**

**(1) Șeful departamentului are următoarele atribuții:**

**Subpct.2) organizează, coordonează și dirijează activitatea Departamentului și a subdiviziunilor acestuia și este responsabil de realizarea funcțiilor și atribuțiilor**

prevăzute de prezentul Regulament și actele normative în vigoare;

Subpct.4) aprobă regulamentele de activitate, structura, efectivul și schemele de încadrare ale subdiviziunilor prevăzute în anexa nr.3 la prezenta hotărâre;

Subpct.31) constată vechimea în serviciu pentru plata sporului la salariu și stabilirea pensiei în conformitate cu prevederile anexei nr.4 la prezenta hotărâre și alte acte normative;

Atenționăm autorul să revadă conținutul întregului proiect prin prisma normelor de redactare impuse de prevederile art.5 și art.19 al Legii nr.780/2001 cu privire la actele legislative, în parte ce țin de coerența, limbajul, ortografia și punctuația actului. În exemplul analizat, autorul inițial prezintă proiectul de lege, la subpct.2) îl denumește regulament iar la subpct.4) îl trece în categoria de hotărâre. În altă ordine de idei, trimiterea „la anexa nr.3 la prezenta hotărâre” și trimiterea la „anexa nr.4” nu este clară, ținând cont de faptul că normele analizate fac parte din textul unui proiect de lege fără anexe.

**Recomandarea:** *Este necesară verificarea coerenței enunțului Art.III, pct.3, subpct.2) și subpct.4).*

**Obiecție generală întregului proiect și îndeosebi Art.V. – Articolul 24 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3-4, art.51).**

Autorul trebuie să revadă conținutul întregului proiect îndeosebi cel al Art.V prin prisma normelor de redactare impuse de prevederile art.5 și art.19 al Legii nr.780/2001 cu privire la actele legislative, în parte ce țin de coerența, limbajul, ortografia și punctuația actului.

**Recomandarea:** *Recomandăm revizuirea și redactarea textului proiectului, îndeosebi al Art.V.*

## **2. Conflicte ale normelor de drept**

### **Art.III. Pct.3**

#### **Articolul 5/1. Șeful Departamentului Poliției de Frontieră**

**(1) Șeful departamentului are următoarele atribuții:**

**Subpct.18) administrează, în calitate de ordonator principal de credite, mijloacele financiare și bunurile aflate în gestiunea Poliției de Frontieră.**

Prevederea contravine art.21 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, conform căruia autoritatea publică centrală – Ministerul Afacerilor Interne – asigură repartizarea și aprobă limitele de alocații bugetare anuale și indicatorii de performanță pentru instituțiile din subordine, precum și monitorizează performanțele financiare și nefinanciare ale acestora.

**Recomandarea:** *Recomandăm excluderea prevederii.*

### **Art.III. Pct.3**

#### **Articolul 5/1. Șeful Departamentului Poliției de Frontieră**

**(1) Șeful departamentului are următoarele atribuții:**

**Subpct.20) încheie contractele de achiziții publice pentru asigurarea activității Poliției de Frontieră;**

În formula prezentată, reglementarea contravine Legii nr.96/2007 privind achizițiile publice. Doar achizițiile de valoare mică (care nu depășesc pragurile stabilite în Legea nr.96/2007) se

efectuează în conformitate cu Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern prin Hotărârea Guvernului nr.148/2008. Norma creează falsa impresie că șeful Departamentului Poliției de Frontieră nu-i sunt aplicabile aceste categorii de norme, și deci acesta poate încheia contractele de achiziții în mod arbitrar, fără a ține cont de condițiile și procedura stabilită de lege.

**Recomandarea: *Recomandăm reformularea subpct.20) după următorul exemplu: încheie contractele de achiziții publice pentru asigurarea activității Poliției de Frontieră în condițiile stabilite de lege.***

### **Art.III. Pct.3**

#### **Articolul 5/1. Șeful Departamentului Poliției de Frontieră**

**(1) Șeful departamentului are următoarele atribuții:**

**Subpct.23) aprobă, în conformitate cu cerințele actelor normative în vigoare, după coordonarea cu Ministerul Afacerilor Interne, Regulamentul de salarizare al Poliției de Frontieră;**

**Subpct.28) în conformitate cu legislația în vigoare, acordă concedii, ajutoare materiale și determină cuantumul indemnizației corpului de ofițeri din cadrul Departamentului și șefilor subdiviziunilor subordonate;**

**Subpct.31) constată vechimea în serviciu pentru plata sporului la salariu și stabilirea pensiei în conformitate cu prevederile anexei nr.4 la prezenta hotărâre și alte acte normative;**

Norma propusă contravine cadrului normativ în vigoare și prezintă un risc discreționar. Ne este greu să intuim logica autorului proiectului care propune crearea unui „stat în stat” – prin modificarea cadrului normativ și crearea condițiilor ca șeful Departamentului Poliției de Frontieră să poată stabili structura, efectivul și schemele de încadrare a efectivului, regulamentele de activitate și salarizarea personalului. Conform art.1 alin.(2) al Legii nr.283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră Poliția de Frontieră, aceasta este subdiviziune a Ministerului Afacerilor interne și în subordinea acestuia, este parte a sistemului, și deci i se aplică normele stabilite prin Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

**Recomandarea: *Recomandăm excluderea subpct.23) și redactarea suplimentară a subpct.28) și 31) cu excluderea aspectelor care contravin legii.***

**Art.IV. – Legea nr.320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.42-47, art.145), se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.9. La articolul 13 alin.(1):**

**Se completează cu literele d/1) – d/3) cu următorul cuprins:**

**d/1) administrează, în calitate de ordonator principal de credite, mijloacele financiare și bunurile aflate în gestiunea subdiviziunilor poliției;**

**d/2) stabilește prioritățile de finanțare și utilizare a mijloacelor financiare și a resurselor tehnico-materiale, aprobă repartizarea bugetului și devizele de cheltuieli pentru subdiviziunile Poliției;**

Prevederea contravine art.21 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, conform căruia autoritatea publică centrală – Ministerul Afacerilor Interne – asigură repartizarea și aprobă limitele de alocații bugetare anuale și indicatorii de performanță pentru instituțiile din subordine, precum și monitorizează performanțele financiare și nefinanciare ale acestora.

**Recomandarea: *Propunem excluderea lit.d/1) și lit.d/2).***

**Art.IV. Pct.13. Articolul 17 se exclude.**

**Art.IV. Pct.21. La articolul 31: Alineatul (4) și (6) se exclude.**

Normele încalcă coerența în domeniul pregătirii cadrelor și dezvoltării carierei în MAI. Reglementarea propusă încalcă și coerența sistemului/calculului de forțe și mijloace aflate la dispoziția MAI cu urmări impredictibile pentru eventuale situații de criză. În nota informativă la proiect autorul nu face nici o analiză a urmărilor acestei reglementări care va diminua capacitatea operațională a MAI în activitățile întreprinse de natură polițienească.

Prin formula propusă, deliberat au fost omise din vedere prevederile art.17 alin.(3) al Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului: „Pe durata studiilor, studenții Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne se consideră angajați în serviciul Poliției”. Conform art.17 alin.(4) al Legii nr.320/2012, „Participarea studenților Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne la activități de menținere și asigurare a ordinii și securității publice și de descoperire a infracțiunilor reprezintă o componentă a formării lor profesionale, prevăzută de programele de instruire”.

În baza prevederilor legislației actuale cadrul profesoral-didactic și studenții Academiei „Ștefan cel Mare” se află în rezerva permanentă a MAI, fiind implicați la măsuri de menținere a ordinii publice și patrulări. Există numeroase acte normative departamentale care iau în calcul și implică efectivul Academiei „Ștefan cel Mare” pentru asigurarea ordinii publice la diverse măsuri/evenimente stradale. În perioadele de practică, efectivul de studenți suplimentează efectivul subdiviziunilor teritoriale ale MAI participând la toate tipurile de activități polițienești și de urmărire penală. Pentru exemplificarea celor spuse aș reaminti de Ordinul MAI nr.3/05.11.2014 cu privire la managementul integrat al crizelor în domeniul ordinii și securității publice, Ordinul MAI nr.365/25.11.2013 cu privire la planului special al MAI de activități în situații excepționale ș.a.

Nici reglementările propuse de autor și nici nota informativă nu analizează acest aspect. Nu se stabilește o alternativă viabilă, operativă și funcțională pentru suplینirea rezervei MAI.

În mod similar, adică lacunar, au fost efectuate acțiunile precedente de reformare ale MAI – după realizarea cărora mai multe entități și subdiviziuni, printre care și Serviciul de Curieri Speciali, au fost „uiteate”, ca astăzi prin prezentul proiect să se încerce redresarea cadrului juridic care stabilește statutul și competențele acestora. Norma propusă denotă lipsa capacității de analiză și de planificare strategică.

**Recomandarea: Recomandăm excluderea reglementărilor.**

### **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

**Art. II. – Legea Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale nr.93-XVI din 5 aprilie 2007 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.78-81, art.358) cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.7. La articolul 12 alin.(1):**

**Litera l) va avea următorul cuprins:**

**„l) propagă cunoștințe în domeniul prevenirii, lichidării sau, după caz, limitării consecințelor situațiilor excepționale sau de urgență, participă și, după caz, coordonează pregătirea populației și a angajaților prin centre de pregătire licențiate, conform legislației în vigoare”;**

Atenționăm asupra unei norme incomplete cu trimitere în alb. La moment, cadrul normativ național în domeniu nu reglementează „centrele de pregătire licențiate” ale SPCSE, de aceea orice trimitere la acestea transformă reglementările în norme incomplete și fără aplicabilitate. Nu este clar cum se creează aceste centre, care autoritate este competentă să le licențieze precum și domeniul de activitate.

**Recomandarea: Recomandăm stabilirea unei norme/alineat/articol care să stabilească reglementări detaliate privind înființarea, rolul și activitățile desfășurate de „centrele de pregătire licențiate”.**

#### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

##### **Art.III. Pct.3**

##### **Articolul 5/1. Șeful Departamentului Poliției de Frontieră**

**(1) Șeful departamentului are următoarele atribuții:**

**Subpct.4) aprobă regulamentele de activitate, structura, efectivul și schemele de încadrare ale subdiviziunilor prevăzute în anexa nr.3 la prezenta hotărâre;**

Este o normă discreționară care se prezintă ca un conflict pozitiv de competență între ministrul afacerilor interne și șeful Departamentului Poliției de Frontieră. Dacă admitem, ad absurdum, competența șefului Departamentului, atunci norma creează un risc corupțional – aceeași persoană/organ are competențe în stabilirea statelor de personal, în stabilirea structurii și în încadrarea personalului în această structură precum și exercitarea atribuțiilor de natură executivă.

Respectiva prerogativă trebuie să aparțină ministrului afacerilor interne, similar cum este consfințită în art.7 al Legii nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului. Logica sistemului administrației publice centrale impune cerința aprobării structurii și statelor de personal ale entităților publice, subdiviziunilor acesteia de către organul/instanța/persoana ierarhic superioară.

**Recomandarea: Recomandăm stabilirea competenței ministrului afacerilor interne în aprobarea regulamentele de activitate, structurii, efectivul și schemele de încadrare ale subdiviziunilor.**

##### **Art.III. Pct.3**

##### **Articolul 5/1. Șeful Departamentului Poliției de Frontieră**

**(1) Șeful departamentului are următoarele atribuții:**

**Subpct.6) acordă, în conformitate cu legislația, personalului specializat împuterniciri de reprezentare a Departamentului, precum și investește cu exercitarea unor atribuții proprii alte persoane cu funcții de răspundere din cadrul Poliției de Frontieră.**

Semnalăm asupra unei norme discreționare. Din conținutul sintagmei „investește cu exercitarea unor atribuții proprii alte persoane cu funcții de răspundere” nu reies ce fel de atribuții, care sunt criteriile de selectare/apreciere a capacităților persoanelor care vor fi „investite” etc.

**Recomandarea: Recomandăm redactarea suplimentară cu detalierea normei de investire, prin stabilirea criteriilor de selectare/luare a deciziei.**

#### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării

transparenței.


### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

  
Roman Starașciuc  
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție  
18 Septembrie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*