

Pr. 511/10.12.20
CSN



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2138 din 18.12.2020

La nr. 511 din 10.12.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea și modificarea Legii nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (art.11, 12/1 alin.(2), 19 alin.(1) lit.b), 20 alin.(1) și (3), 22 alin.(1) și (2), 23 alin.(1) lit.a), 70 alin.(5) și 71).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2915</u>
" <u>dd</u> "	<u>12</u> 20 <u>20</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/7027 din 18.12.2020

la proiectul de lege pentru completarea și modificarea Legii nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (art.11, 12/1 alin.(2), 19 alin.(1) lit.b), 20 alin.(1) și (3), 22 alin.(1) și (2), 23 alin.(1) lit.a), 70 alin.(5) și 71)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra

acestui.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit al elaborării și promovării proiectului propus. Însă, analiza prevederilor proiectului denotă faptul că finalitatea scontată este revenirea la vechile denumiri ale gradelor speciale.

În acest sens, autorul a precizat că, "Revenirea la vechile denumiri ale gradelor speciale se impune inclusiv din necesitatea corelării gradelor speciale similare în alte instituții publice ale statului. Astfel, potrivit actelor normative care stabilesc cadrul juridic al funcționarilor publici cu statut special (ofițeri de protecție/informații) în Republica Moldova (art.16 din Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat; art.18 din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, art.15 din Legea nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, art.18 din Legea 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal) operează cu grade speciale de locotenent, locotenent-major, căpitan, etc."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune amendarea art.11, 12/1 alin.(2), 19 alin.(1) lit.b), 20 alin.(1) și (3), 22 alin.(1) și (2), 23 alin.(1) lit.a), 70 alin.(5) și 71 din Legea nr. 288/2018 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin care se modifică denumirile gradelor speciale ale corpului de ofițeri și subofițeri.

Potrivit notei informative, "De asemenea, se propune completarea proiectului cu art. II care prevede că la intrarea în vigoare a prezentei legi, gradele speciale ale persoanelor care dețin funcții publice cu statut special în cadrul aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne și al autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia se echivalează, cu menținerea drepturilor dobândite anterior."

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesele funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne de a beneficia de un cadru normativ coerent privind acordarea gradelor speciale, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;

b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;

- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Reieșind din cuprinsul notei informative prezentate, autorul acesteia indică că "[...] la elaborarea proiectului hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne au fost luate în considerare cerințele statuate la art.54 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, care prevede că textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire; se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu etc.

În atare circumstanțe, se impune necesitatea revenirii la vechile denumiri ale gradelor speciale, în speță pentru corpul de subofițeri: sergent-inferior, sergent, sergent major, plutonier, plutonier-major, plutonier adjutant, iar pentru corpul de ofițeri: locotenent, locotenent-major, căpitan, maior, locotenent-colonel, colonel, general-maior, general-locotenent, general-colonel. [...]

Revenirea la vechile denumiri ale gradelor speciale se impune inclusiv din necesitatea corelării gradelor speciale similare în alte instituții publice ale statului. Astfel, potrivit actelor normative care stabilesc cadrul juridic al funcționarilor publici cu statut special (ofițeri de protecție/informații) în Republica Moldova (art.16 din Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat; art.18 din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, art.15 din Legea nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, art.18 din Legea 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal) operează cu grade speciale de locotenent, locotenent-major, căpitan, etc.

Adițional, se menționează că Legea nr.270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar (Anexa nr.5 Grupul ocupațional „Ordine publică și securitate a statului”) operează cu denumiri de funcții similar gradelor speciale în cadrul Ministerului Afacerilor Interne (inspector, inspector superior/principal), ceea ce derivă existența unor suprapuneri și confuzii.”

Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova “Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014 (Hotărârea Parlamentului nr.6 din 14.01.2011) a indicat “Demilitarizarea Ministerului Afacerilor Interne” ca primul sub-obiectiv și obiectiv general “ Reforma Ministerului Afacerilor Interne”.

Totodată, continuarea procesului de reformare a Ministerului Afacerilor Interne se regăsește ca chestiune prioritară în Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 (Hotărârea Parlamentului nr.1 din 20.01.2016), fiind indicat adoptarea și implementarea cadrului legislativ și instituțional cu privire la statutul unic al angajaților Ministerului Afacerilor Interne.

Prin urmare, adoptarea Legii nr.288/2016 privind funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a constituit un pas în direcția demilitarizării reale, fiind, totodată, modificate denumirile gradelor speciale care ar fi mai aproape de specificul

activității funcționarilor publici din cadrul Ministerului Afacerilor Interne care dețin grade speciale, renunțând astfel de denumiri militare. Respectiv, este defectuoasă revenirea la structura veche a gradelor speciale care reprezintă o copie lipsită de sens a structurii gradelor militare și contravine conceptului de reformare al MAI.

Astfel, deși intenția autorului este revenirea la denumirile vechi ale gradelor speciale, deoarece denumirea actuală a creat confuzii și incertitudini în rândul reprezentanților societății civile cu care interacționează funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne totuși, din analiza notei informative, nu este justificată necesitatea inițierii unei astfel de modificări, nefiind prezentat în acest sens o analiză suficient de amplă, bazată pe date concrete, studii, impactul real al acestora, din care rezultă că a fost periclitată într-un mod aspectele caracteristice ale funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, ca urmare a reformei în formula propusă prin Legea nr.288/2016. Or, conform art.63 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, "*Modificarea unui act normativ este admisă numai dacă nu afectează concepția generală ori caracterul unitar al actului respectiv.*"

În acest sens, argumentul autorului privind existența unor contradicții între denumirile gradelor speciale prevăzute de Legea nr.288/2016 și, respectiv, denumirile gradelor speciale ale altor categorii de funcționari care dețin grade speciale din cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Serviciul Vamal, Centrul Național Anticorupție și Serviciul de Informații și Securitate, este declarativ, neavând un suport justificativ. Mai mult, urmare a reformării sistemului administrației penitenciare, denumirile gradelor speciale ale funcționarilor publici cu statut special din cadrul sistemului au fost modificate, prin renunțarea la denumiri militare.

Astfel, argumentele autorului nu justifică necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, iar ca urmare recomandăm de a analiza suplimentar eficiența inițierii unei astfel de modificări.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*".

Reieșind din prevederile proiectului se constată că implementarea acestora nu va genera alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național, autorul stabilind acest fapt în nota informativă prezentată. Potrivit autorului: "*Implementarea proiectului prenotat nu necesită alocarea unor resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat.*"

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul nu conține reglementări privind activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, al cărui finalitate scontată este revenirea la denumirile vechi ale gradelor speciale, care se impune inclusiv din necesitatea corelării gradelor speciale similare în alte instituții publice ale statului.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie.

Totodată, deși intenția autorului este revenirea la denumirile vechi ale gradelor speciale, deoarece denumirea actuală a creat confuzii și incertitudini în rândul reprezentanților societății civile cu care interacționează funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne totuși, din analiza notei informative, nu este justificată necesitatea inițierii unei astfel de modificări, nefiind prezentată în acest sens o analiză suficient de amplă, bazată pe date concrete, studii, impactul real al acestora, din care rezultă că au fost periclitate într-un mod aspectele caracteristice ale funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, ca urmare a reformei în formula prevăzută de Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

18.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

