

CSN, 24



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2 - 4345 din 31.04 2018
La nr. 261 din 17.07.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – file.

Director adjunct

L. Chireoglo

Lidia CHIREOGLO

Ex.: V. Macovei
Tel.: /022/ 257-424

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI	
REPUBLICII MOLDOVA	
O.D.P. Nr.	1776
"03"	08 2018
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5298 din 31.07.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

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 de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este 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 privind 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."

La momentul efectuării expertizei anticorupție, se constată că proiectul de act legislativ și materialele aferente acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova odată cu înregistrarea acestuia în Parlament la data de 17.07.2018.

Totodată, pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova nu este plasat anunțul privind informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei, cerință impusă la lit.a) art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Așadar, luînd în considerare deficiențele indicate supra, precum și faptul plasării proiectului pe pagina web oficială a Parlamentului, constatăm că transparența în procesul decizional a fost parțial asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *"Scopul principal al proiectului este modernizarea și simplificarea sistemul managementului resurselor umane, fluidizarea mișcărilor inter-instituționale de personal, și ca rezultat delimitarea competențele personalului de conducere (ofițeri) de personalul de execuție (subofițeri)."*

În aceeași măsură, un alt obiectiv important ca urmare a efectuării ajustărilor propuse, este și menținerea personalului subdiviziunilor MAI, prin asigurarea protecției juridice și sociale."

Astfel, deși, textul proiectului corespunde argumentărilor din nota informativă, se consideră că aplicarea acestuia nu va atinge scopul scontat.

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

La mod direct, de prevederile proiectului vor beneficia personalul din subdiviziunile MAI, care în procesul reorganizării au trecut de la o funcție de ofițer la o funcție de subofițer, avînd posibilitatea de a accede la funcția nou creată cu păstrarea gradului special de ofițer precum și drepturile și garanțiile acumulate anterior, inclusiv salariale.

În paralel, prin proiect, se promovează interesele instituționale ale Ministerului Afacerilor Interne, de a menține personalul calificat care în urma reorganizării trec de la o funcție de ofițer la una de subofițer.

Așadar, constatăm că, deși, promovarea intereselor din proiect se realizează cu respectarea interesului public, discrețiile identificate în textul acestuia pot duce la aplicarea abuzivă, ceea ce va fi în detrimentul unui anumit grup de funcționari publici cu statut special din cadrul MAI.

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".

Potrivit autorului: *"Diminuarea numărului funcțiilor de ofițeri se face treptat, pe măsura vacantării, prin transformarea acestora în funcții de subofițeri. Astfel, prevederile propuse vor asigura activitatea a 2700 de angajați din subdiviziunile MAI, pentru următorii 4 ani."*

Totodată, autorul menționează că: *"În procesul reorganizării categoriei posturilor de ofițer în subofițer, a fost sistat procesul de angajare a candidaților din sursa externă pentru posturile de ofițeri eligibile reorganizării (ordinea publică, investigații infracțiuni etc.), drept urmare, în cazul în care o funcție este inversată, un ofițer nu poate cumula funcția de subofițer care anterior a fost funcție de ofițer, în esența cărora atribuțiile funcționale stabilite în fișa postului nu s-au schimbat."*

Așadar, deși nota informativă anexată la proiect conține o serie de argumente care demonstrează necesitatea elaborării și promovării proiectului, precum și sunt descrise condițiile ce au condus la elaborarea proiectului, conținutul proiectului în forma propusă nu corespunde finalităților urmărite.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

Potrivit notei informative: *"Punerea în aplicare a prevederilor prezentului proiect de lege nu implică cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare suplimentare."*

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 *"textului proiectului actului normative 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 corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul reglementează activitatea funcționarilor publici din cadrul subdiviziunilor. Ministerului Afacerilor Interne și prevede accederea în funcții în legătură cu schimbarea categoriei posturilor în urma procesului de reorganizare.

În textul proiectului au fost identificate deficiențe care vor face dificilă aplicarea proiectului precum și acordă posibilitatea apariției unor cazuri de abuz. *Aspectele respective sunt descrise mai detaliat în compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.*

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. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Obiecție generală asupra proiectului
<p>Obiecții:</p> <p>Atragem atenția asupra faptului că proiectul propus este abuziv și discreționar, și nu corespunde scopului declarat de autor în nota informativă.</p> <p>Or, în forma propusă spre examinare nu este stipulat în mod clar și expres că prevederile normelor respective se aplică doar în cazul reorganizării primare și nu va fi aplicabilă pentru toate cazurile ulterioare. În acest sens, norma este susceptibil de a fi aplicată discreționar și abuziv. Or, fără acordul persoanei, sub pretextul unei reorganizări, aceasta poate fi destituită din funcție și trecută într-o funcție de subofițer. Mai mult, acordarea dreptului persoanei aflate într-o funcție de subofițer, de a primi gradul special următor pînă la inspector principal inclusiv, nu corespunde normelor de acordare a gradelor speciale și nu dispune de logică juridică. Or, în cazul respectiv, nu mai era necesară diferențierea categoriilor de funcții: ofițeri-</p>

subofițeri.

Totodată, prevederile proiectului sunt abuzive și vulnerabile din următoarele considerente:

În primul rând, proiectul nu acordă funcționarului public cu statut special ce activează într-o funcție din categoria corpului de ofițeri, posibilitatea de a-și da acordul de a fi numit într-o funcție inferioară, din categoria corpului de subofițeri. Schimbarea funcționarului din categoria corpului de ofițeri în cea de subofițeri necesită a fi efectuată doar cu respectarea profesiei/calificării celui transferat. Aceasta deoarece trecerea într-o altă funcție, care presupune exercitarea unei alte profesii decât cea convenită, constituie o modificare a contractului individual de muncă și nu poate fi făcută fără consimțământul funcționarului.

Totodată, sintagma „poate accede” este confuză și permite aplicarea discreționară a prevederilor, în dependență de interese și „motivare”, deoarece Legea 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne prevede clar la art.14 care sunt modalitățile de ocupare a funcției publice cu statut special. Prin urmare, nu este clar ce presupune „accederea în funcție”. Art.28 operează cu termenul de „accedere în funcție” însă normele respective nu pot fi aplicate în cazul reglementărilor din proiect.

De asemenea, potrivit art.10 alin.(2) al Legii nr.288/2016, funcționarii publici cu statut special se încadrează în două categorii, definite în raport cu gradele speciale, complexitatea și natura sarcinilor și cu nivelul de studii necesar, și anume: corpul de subofițeri și corpul de ofițeri.

Așadar, prin reglementările propuse se acordă discreția conducătorului (ministrului) ca sub pretextul „reorganizării și schimbării categoriei funcției” de a „scăpa” de funcționarii publici cu statut special care sunt „încomози”.

Totodată, rămâne incert mecanismul acordării gradului special următor în condițiile în care, o persoană a cărei funcție a trecut din categoria corpului de ofițeri în categoria corpului de subofițeri, ulterior, revine la funcție de ofițer. Or, nu este clar, dacă la accederea din funcție de ofițer la funcție de subofițer, termenul de acordare a gradului special se păstrează și se calculează, în cazul accederii ulterioare la funcție de ofițer. Astfel, lacuna respectivă, ar putea fi aplicată abuziv, selectiv și discreționar, la acordarea gradului special următor în condițiile stipulate în enunțul de mai sus. Acest aspect creează condiții propice pentru favorizarea anumitor persoane în funcție de interesul urmărit.

Respectiv, în cazul în care drept rezultat al reorganizării are loc schimbarea categoriei funcției, raporturile de serviciu se modifică, iar persoana trebuie să își manifeste acordul de a activa într-o funcție din corpul de subofițeri, ceea ce denotă o situație logică de acceptare a raporturilor juridice propuse.

Recomandări:

Nepromovarea în continuare a proiectului și elaborarea unui nou proiect de lege va conține toate aspectele identificate mai sus, și care să stabilească în mod expres condițiile de aplicabilitate a acesteia.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are ca scop modernizarea și simplificarea sistemul managementului resurselor umane, fluidizarea mișcărilor inter-instituționale de personal, și ca rezultat delimitarea competențelor personalului de conducere (ofițeri) de personalul de execuție (subofițeri) cu menținerea personalului subdiviziunilor MAI, prin asigurarea protecției juridice și sociale. Astfel, deși, textul proiectului corespunde argumentărilor din nota informativă, se consideră că aplicarea acestuia nu va atinge scopul scontat.

Deși, promovarea intereselor din proiect se realizează cu respectarea interesului public, discrețiile identificate în textul acestuia pot duce la aplicarea abuzivă, ceea ce va fi în detrimentul unui anumit grup de funcționari publici cu statut special din cadrul MAI.

În proiect au fost identificate deficiențe care vor duce la aplicarea abuzivă și discreționară a normelor. Considerăm că, acordarea dreptului persoanei aflate într-o funcție de subofițer, de a primi gradul special următor pînă la inspector principal inclusiv, nu corespunde normelor de acordare a gradelor speciale.

În consecință, se recomandă nepromovarea proiectului și elaborarea unui nou proiect de lege care ar conține toate aspectele identificate în prezentul Raport de expertiză anticorupție, și care să stabilească în mod expres condițiile de aplicabilitate a acesteia.

31.07.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vera MACOVEI, Inspector

