



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8578 din 09.03.2023

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (art.2, 3, 8, 13, 21, 38, 64, 67, 70 - completat cu noțiunea de „student cu statut special”) (număr unic 388/MAI/2022)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Afacerilor Interne, 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 pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Afacerilor Interne, precum și pe portalul www.particip.gov.md la data de 17.06.2022, fiind asigurat

accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea 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 paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul „[...] excluderii unor interpretări fără echivoc, proiectul a fost completat cu definiția „student cu statut special”, în vederea includerii acestei categorii de funcționari publici cu statut special, [...]”.

Actualitatea și necesitatea operării acestei modificări reiese și din faptul că studiile acestora se desfășoară într-un regim special, deosebit de celelalte instituții de învățământ din țară, care presupun obligatoriu portul uniformei, accesul la regimul secret și disciplinele de studii cu același regim secret din planul de învățământ, accesul și utilizarea armelor letale și a mijloacelor speciale de intervenție, serviciului în gărzi, organizarea plontoanelor de noapte (paza teritoriului și al depozitului de armament), patrularea pedestră, conducerea mijloacelor speciale de transport și intervenție etc.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin completarea cu noțiunea de „student cu statut special” și includerea acestei categorii de funcționari cu statut special, excluderea normelor care reglementează carnetul de muncă, limitarea accesului la funcții publice cu statut special nu doar a persoanelor concediate dintr-o funcție publică cu statut special pentru încălcarea disciplinei de serviciu, ci și a altor persoane concediate/destituite din funcții publice din motive disciplinare.

La fel, proiectul instituie prevederi care au drept scop stabilirea, prin reglementări interne ale MAI, a procedurilor prin care se va asigura respectarea cadrului normativ privind acordarea gradului special înainte de termen și gradului special în termen de comisar-șef, oferă posibilitatea funcționarilor publici cu statut special, după acumularea vechimii în muncă ce permite dreptul la pensie, de a exercita opțiunea între continuarea activității în cadrul funcției publice cu statut special sau încetarea raportului de serviciu, prevede obligarea funcționarului public cu statut special de a restitui valoarea restantă a uniformei în cazul încetării raportului de serviciu din motivele specificate la art.38 alin.(1) lit.a), g) - r) și t) - w), precum și în alte cazuri de aplicare a sancțiunii disciplinare sub formă de concediere etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesele Ministerului Afacerilor Interne privind instituționalizarea procedurii de stabilire unui mecanism clar și concis, cu referire la statutul studenților din instituțiile de învățământ superior ale ministerului, 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".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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".

Potrivit notei informative: „Implementarea acestui proiect nu necesită alocarea unor resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat.

Cu referire la propunerea de modificare de la pct.5 din proiect (art.38 alin.(4)), la moment, în cadrul sistemului organelor afacerilor interne activează 821 de pensionari din totalul de 16582 de funcționari publici cu statut special, aflați în diferite funcții și clase de salarizare, ceea ce constituie 4,95 %. În cazul unor eventuale angajări, este dificil de estimat numărul de persoane care vor dori în viitor să se reîncadreze, după acumularea vechimii în muncă ce permite dreptul la pensie și respectiv stabilirea unui salariul lunar de referință, pentru a face un calcul.

De asemenea, având în vedere multiplele cazuri de suspendare temporară din serviciu, concediere și reangajare în alte subdiviziuni ale MAI sau transfer, proiectul nu va avea impact deosebit asupra bugetului MAI, dat fiind că o bună parte din aceste persoane activează deja în cadrul autorității. Totodată, pentru angajații care urmează să atingă vârsta de pensionare reieșind din vechimea în muncă pe care o au, mijloacele financiare sunt deja planificate la treptele de salarizare maxime.

Excepție face propunerea de modificare al art.67 alin.(5) care, la moment MAI are 34 persoane cu dizabilități severe, accentuate sau medii, care și-au exercitat serviciul special în cadrul MAI și nu sunt asigurate medical în conformitate cu cadrul normativ. Prin urmare, 34 de persoane x 12636 lei = 429 624 lei anual necesari a fi alocați din bugetul asigurării obligatorii de asistență medicală (Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2023 nr.358/2023)".

În acest sens, din cuprinsul notei informative nu rezultă cu certitudine dacă în bugetul de stat pentru anul 2023 sunt prevăzute mijloace financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor ce țin de achitarea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru 34 de persoane cu dizabilități severe, accentuate sau medii, care și-au exercitat serviciul special în cadrul MAI și nu sunt asigurate medical.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se impune completarea notei informative cu date/informații cu referire la acoperirea financiară. Or, aprobarea unor noi angajamente fără acoperire financiară, încalcă principiul sustenabilității bugetare. Art.10 din Legea nr.181/2014 prevede expres că, *„Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.”*

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 conține reglementări privind activitatea Guvernului, care, potrivit art.II din proiect, în termen de 6 luni de la data publicării prezentei legi va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege și va aproba actele normative necesare pentru executarea prevederilor acesteia.

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 Ministerul Afacerilor Interne în scopul excluderii unor interpretări fără echivoc, proiectul a fost completat cu definiția „student cu statut special”, în vederea includerii acestei categorii de funcționari publici cu statut special. Actualitatea și necesitatea operării acestei modificări reiese și din faptul că studiile acestora se desfășoară într-un regim special, deosebit de celelalte instituții de învățământ din țară, care presupun obligatoriu portul uniformei, accesul la regimul secret și disciplinele de studii cu același regim secret din planul de învățământ, accesul și utilizarea armelor letale și a mijloacelor speciale de intervenție, serviciului în gărzi, organizarea plantoanelor de noapte (paza teritoriului și al depozitului de armament), patrularea pedestră, conducerea mijloacelor speciale de transport și intervenție etc.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

În normele formulate prin proiectul supus expertizei anticorupție n-au fost identificați careva factori și riscuri de corupție.

Totodată, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se impune completarea notei informative cu date/informații cu referire la acoperirea financiară. Or, aprobarea unor noi angajamente fără acoperire financiară, încalcă principiul sustenabilității bugetare. Art.10 din Legea nr.181/2014 prevede expres că, *„Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.”*

09.03.2023

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.03.09 12:03:43 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal