

Opinia Promo-LEX vizavi de proiectul de lege nr. 142 din 27.03.2020 pentru modificarea Legii cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului nr.320/2012 (art.15)

Извините, этот текст доступен только в "[Румынский](#)". For the sake of viewer convenience, the content is shown below in the alternative language. You may click the link to switch the active language.

Nr. 88 din 25 mai 2020

Expediat prin poștă electronică la adresa csn.@parlament.md

Domnului Alexandru JIZDAN

Președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică

Membrilor Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică

**Copie: Domnului Pavel VOICU, Ministrul Afacerilor Interne
Domnului Vadim COJOCARU, Șeful Inspectoratului General al Poliției**

Stimat domn Președinte, stimați membri ai Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică,

Asociația Promo-LEX, în temeiul Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Regulamentului Parlamentului aprobat prin Legea nr. 7979-XIII din 2 aprilie 1996, își manifestă interesul față de participarea la procesul de consultare publică a proiectului de Lege pentru modificarea Legii cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului nr. 320/2012 (numărul de înregistrare în Parlament: 142 din 27.03.2020[1])

Respectiv, Asociația Promo-LEX, în calitate de parte interesată, se adresează Comisiei permanente a Parlamentului securitate națională, apărare și ordine cu solicitarea de a fi examinate constatările, concluziile și recomandările Asociației vizavi de proiectul de Lege nr. 142 din 27.03.2020 înaintat pentru consultare publică, din cadrul prezentei Opinii.

CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI:

În urma analizei proiectului, **Asociația Promo-LEX prezintă următoarele constatări și recomandări:**

Privind contextul general al regionalizării Poliției

Necesitatea de regionalizare a Poliției

Pe lângă faptul că documentele strategice și de politici (Strategia de Dezvoltare a Poliției 2016-2020, Matricea de Politici pentru implementarea Programului de Suport Bugetar 2017-2020) prevăd obiectivul de regionalizare a Poliției, necesitatea acestei reorganizări rezidă din problema evidențiată în Analiza funcțională a MAI din 2015[2] și din Viziunea de concept privind regionalizarea activității poliției din 2017. Potrivit acestor documente, modelul organizatoric al IGP (două direcții de poliție – Chișinău și UTAG, 42 inspectorate de poliție, 173 sectoare de poliție) este excesiv de divizat și depășit din următoarele cauze:

- din punct de vedere managerial este dificil de realizat

coordonarea, controlul, precum și îndrumarea de specialitate a structurilor teritoriale ale Poliției, iar relația directă între IGP și corespondenții teritoriali generează anumite probleme privind **resursele umane, logistica, informatica și comunicațiile**, precum și **cooperarea cu alte structuri** ale MAI și autorități de aplicare a legii.

- o lacună considerabilă este potențialul redus de **management operațional**, activitate puțin dezvoltată la nivelul inspectoratelor teritoriale de poliție;
- **capacitatea analitică** este necorespunzătoare. Totuși, acest tip de activitate are, relevanță scăzută la nivel teritorial, îndeosebi la raioanele cu un număr redus de populație și situație operativă ce nu generează probleme ieșite din comun;
- **comunicarea publică** este puțin dezvoltată;
- **capacitate de menținere și restabilire a ordinii și securității publice**, cvasi nulă la inspectoratele teritoriale de poliție. Acest fapt este agravat și de lipsa de capacitate a Carabinierilor, care nu dețin structuri teritoriale capabile să desfășoare misiuni de restabilire a ordinii și securității publice pe întregul teritoriu național;
- **asigurarea ordinii publice** la fel, nu se poate realiza corespunzător din cauză că inspectoratele teritoriale de poliție nu dețin forțe suficiente, iar activitatea polițienească în domeniul securității rutiere este nerelevantă din cauza lipsei de capacități la nivel local.

Din aceste motive, conform Analizei funcționale a MAI regionalizarea structurilor polițienești și **constituirea a cinci direcții regionale de poliție** (mun. Chișinău, UTA Găgăuzia, Centru, Nord și Sud) care să includă, fiecare, un număr proporțional de inspectorate de poliție, este o soluție optimă pentru probleme evidențiate mai sus. La moment, IGP deține în structura sa 2 direcții teritoriale de poliție

(Chișinău, UTAG). Modul de organizare și funcționare a subdiviziunilor menționate constituie un precedent reușit ce poate fi utilizat ca model de regionalizare a activității Poliției.

Competențele Direcțiilor Regionale ale Poliției și efectele regionalizării

Conform aceluiași documente, la direcțiile regionale de poliție vor fi concentrate structurile de resurse umane, logistică, financiar, o parte din atribuțiile de management operațional, informatică și comunicații, precum și competențe operative ce pot fi centralizate (ex. Investigații fraude economice sau infracțiuni comise de minori). La fel se așteaptă organizarea în cadrul Direcțiilor de poliție a camerelor de păstrare a corpurilor delictive, la moment multe inspectorate neavând condiții necesare pentru păstrarea și asigurarea securității acestora. La inspectorate de poliție vor rămâne sarcini exclusive operaționale, ceea ce va simplifica managementul local și va permite concentrarea pe problematica polițienească. Astfel, Direcțiile regionale de Poliție ar urma să asigure inclusiv:

- suportul administrativ și operațional al inspectoratelor teritoriale din subordine. Menționez că obiectivul A.1.1. din Matricea de politici are în calitate de indicatori de performanță pentru anii 2018-2019 **regionalizarea Unităților de Management de Resurse Umane** [\[3\]](#), iar conform unuia din indicatorii de performanță ai sub-acțiunii 5.1.4. din Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de Dezvoltare a Poliției **sistemul de achiziții publice în cadrul Poliției urmează să fie regionalizat** [\[4\]](#).
- coordonarea activității serviciilor, secțiilor și subdiviziunilor din subordine (inspectoratelor);
- coordonarea procesului de menținere a ordinii și securității publice în regiune. Menționez că potrivit subacțiunii nr. 3.2.5 din Planul de Acțiuni pentru

implementarea Strategiei naționale de ordine și securitate publică, în perioada 2017-2018 trebuia să aibă loc înființarea în cadrul noii entități/subdiviziuni pentru securitate publică a **unității circulației rutiere**, cu rol de coordonare a domeniului, care va avea **corespondenți la Direcțiile regionale de Poliție și la Inspectoratele teritoriale de Poliție**;

- investigarea crimelor grave și a criminalității, economico-financiare comise pe raza de competență teritorială. Menționăm că obiectivul A.3.1. din Matricea de politici are în calitate de indicatori de performanță pentru anii 2017-2019 constituirea **unităților de investigații regionale**, identificarea sediilor și renovarea și operaționalizarea acestora.
- coordonarea activității de reacționare operativă la apelurile de urgență adresate poliției;
- asigurarea planificării și desfășurării măsurilor de prevenire a infracțiunilor și contravențiilor din competența Poliției, pe raza de responsabilitate teritorială.
- asigurarea, prin intermediul Secției de analiză a informațiilor, suportul analitic atât pentru structura regională cât și pentru inspectoratele din raza de competență teritorială. Menționăm că potrivit sub-acțiunii 4.2.3. din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de Dezvoltare a Poliției, în anul 2017 era planificată reorganizarea Centrului de Analiză a Informației ca unitate centrală în subordinea Inspectoratului General al Poliției și crearea și operaționalizarea structurilor regionale de analiză a informațiilor [\[5\]](#);
- coordonarea activității Izolatoarelor de detenție provizorie din zona de responsabilitate precum și activitatea de escortă și pază a persoanelor reținute etc.

Deoarece unul din principiile regionalizării ar fi optimizarea managerială, se așteaptă ca noua arhitectură organizațională va armoniza numărul de omologi decizionali și operaționali la nivel central, regional și local, va fluidiza comunicarea internă și externă, facilita decizia și îndeplinirea funcțiilor manageriale.

La fel, se așteaptă ca odată cu concentrarea funcțiilor administrative să se realizeze descentralizarea operațională către inspectoratele teritoriale de Poliție, care pot controla eficace mediul operativ și dezvolta relații în comunitate. Menționăm că potrivit subacțiunii 1.4.3. din Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de Dezvoltare a Poliției, în perioada 2016-2020 ar trebui să aibă loc desconcentrarea activităților de menținere și asigurare a ordinii publice la nivelul subdiviziunilor teritoriale ale Poliției.

Privind activitatea Inspectoratului General al Poliției în sistem regionalizat

La moment în sistem regionalizat activează subdiviziunile specializate a Inspectoratului Național de Investigații, Inspectoratului Național de Securitate Publică și Dispeceratele Poliției. Astfel în cadrul **Inspectoratului Național de Securitate Publică** există:

- Direcția patrulare Nord – dispune de **serviciu logistic**, **serviciul secretariat**, secția coordonare operațională, secția supraveghere contravențională, două secții de patrulare cu patru servicii de patrulare;
- Direcția patrulare Centru – dispune de **serviciul secretariat**, secția coordonare operațională, secția supraveghere contravențională, două secții de patrulare și 11 servicii de patrulare, o secție de asigurare a ordinii publice cu două servicii;
- Direcția patrulare Sud – dispune de **serviciul secretariat**, secția coordonare operațională, serviciul supraveghere contravențională, și patru servicii de

patrulare.

În cadrul **Inspectoratului Național de Investigații** există Direcția de investigații Nord, Direcția de investigații Centru, Direcția de investigații Sud. Toate direcțiile de investigații a INI au câte patru secții: investigații criminale, infracțiuni economico-financiare, investigații criminalitate organizată, infracțiuni antidrog.

Considerăm că aceste structuri regionale ale subdiviziunilor specializate ale IGP ar trebui transmise după caz, prin desconcentrare, inspectoratelor de poliție, și Direcțiilor regionale de poliție cu excluderea structurilor administrative menționate din cadrul INSP.

Dispeceratele Poliției, serviciile de presă și relații publice și serviciile chinologice au fost regionalizate în anul 2018, iar Izolatoarele de Detenție Provizorie activează în sistem regionalizat, în anul 2019 fiind redeschise 10 izolatoare, și a fost suspendată activitatea a 26 izolatoare.

Concluzia Promo-LEX: Până în anul 2019, pentru a regionaliza unele servicii, au fost operate unele modificări în structura Inspectoratului General al Poliției, fiind planificată efectuarea regionalizării în sine odată cu aprobarea noii hotărâri de guvern privind organizarea și funcționarea IGP^[6]. În Raportul nr. 1 de monitorizare civică a Reformei Poliției, Asociația Promo-LEX a constatat nerealizarea a cel puțin cinci subacțiuni din cauza tergiversării aprobării Regulamentului privind organizarea și funcționarea IGP.

Deși, la 22 noiembrie 2019 a fost aprobată noua structură a IGP, prevederi privind regionalizarea poliției nu au fost incluse iar noile structuri ale subdiviziunilor specializate (INI, INSP) au fost aprobate la începutul anului 2020, fără a fi transmise structurile regionale ale acestora Direcțiilor regionale de poliție și fără a fi efectuată desconcentrarea serviciilor acestora.

La fel, din cauza inițierii procesului de regionalizare, dar fără finalizarea acestuia, a cauzat existența structurilor neuniforme în cadrul IGP, care afectează buna-desfășurare a activității. De exemplu:

- trei unități de investigație regionale există în cadrul INI, iar altele două-sunt organizate în cadrul Direcțiilor de Poliție.[7]
- două dispecerate regionale funcționează în cadrul Direcției de Poliție a mun. Chișinău, iar altele două sunt organizate în cadrul a două inspectorate de poliție;
- două unități regionale de management a resurselor umane funcționează în cadrul Direcțiilor de Poliție[8], altele 30 de unități rămânând să funcționeze în cadrul inspectoratelor de poliție etc.

Astfel considerăm că aprobarea întregului cadru legal și normativ necesar și asigurarea desfășurării regionalizării este absolut necesară, chiar dacă se constată tardivitatea acțiunilor legate de regionalizare.

De asemenea, remarcăm faptul că un asemenea proiect de lege, care are drept scop asigurarea implementării documentelor de politici asumate, ar trebui să fie inițiat, elaborat și promovat de instituțiile implementatoare (IGP și MAI), fiind asigurat procesul de transparență decizională conform Hotărârii Guvernului nr. 967/ 2016. Inițierea și elaborarea unui asemenea proiect de lege, de către un deputat/ un grup de deputați, ar putea crea impresia că se evită consultările publice largi, astfel fiind reduse și termenele de consultare publică prevăzute de cadrul normativ în vigoare.

Recomandări la proiectul de lege privind modificările la Legea nr. 320 din 27.12.2012 privind activitatea poliției și statutul polițistului

- La art. 15 alin. (1) se propune înlocuirea textului „ cu

personalitate juridică, de competență teritorială corespunzător împărțirii administrativ-teritoriale a țării sau grupate regional în direcții” cu următorul text „**cu sau fără** personalitate juridică, de competență teritorială – corespunzător împărțirii regionale sau administrativ-teritoriale”.

Menționăm că în urma regionalizării, inspectoratele teritoriale de poliție ar urma să rămână fără personalitate juridică, toate competențele administrative fiind exercitate de către direcțiile de poliție.

- La art. 15 alin. (2)¹ textul “În cadrul subdiviziunilor teritoriale grupate regional în direcții” se propune a fi înlocuit cu textul „În cadrul direcțiilor regionale de poliție”, deoarece în forma propusă în proiectul de lege, norma nu este clară. Dacă prin sintagma “subdiviziuni teritoriale” se are în vedere inspectoratele de poliție sau direcțiile de poliție atunci textul întregului aliniat devine confuz. “În cadrul *inspectoratelor de poliție* grupate regional în direcții se organizează și funcționează inspectorate de poliție, secții și servicii, în funcție de întinderea teritoriului, de numărul populației, de numărul și de importanța obiectivelor economice și sociale” . Menționăm că la momentul actual, dar și conform alin. (1) al art. 15 din proiectul de lege se subînțelege că atât inspectoratele teritoriale de poliție cât și direcțiile de poliție sunt subdiviziuni teritoriale ale Poliției.
- În proiectul de lege la art. 15 (9) s-a propus ca pe lângă competența șefului Inspectoratului General al Poliției de aprobare a structurii subdiviziunilor teritoriale ale Poliției, să fie acordată și competența de aprobare a listei subdiviziunilor teritoriale ale poliției. Considerăm că aprobarea acestei modificări ar putea avea în calitate de efect negativ modificarea

frecvență a listei subdiviziunilor teritoriale, în dependență de schimbarea șefului IGP. Menționăm că pe parcursul anului 2019 în Republica Moldova au activat trei guverne. Ca urmare a schimbării miniștrilor, au fost efectuate schimbări și în cadrul conducerii IGP, și în subdiviziunile acesteia, ceea ce a creat dificultăți în realizarea activităților stabilite în documentele strategice și denotă o dependență a activității polițienești de factorul politic. Astfel, recomandăm excluderea acestui amendament din proiectul de lege propus și păstrarea competenței Guvernului de aprobarea prin Hotărâre de Guvern a listei subdiviziunilor teritoriale ale IGP.

- În plus, la art. 7 lit. d) se propune înlocuirea textului “șeful Direcției de Poliție a municipiului Chișinău” cu textul “șefii Direcțiilor de Poliție, cu excepția șefului Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia”.

Recomandări în adresa Guvernului și Ministerului Afacerilor Interne

1. Urmare a modificărilor legislative inițiate și implementate, modificarea Hotărârii de Guvern nr. 547/2019 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției și a actelor subordonate acesteia, prin ajustarea normelor privind regionalizarea poliției potrivit modificărilor legale.
2. Urmare a modificărilor legislative inițiate și implementate, crearea direcțiilor regionale ale Poliției, ca structuri cu personalitate juridică și concentrarea la acestea a atribuțiilor administrative și a unor competențe operaționale.
3. Concomitent cu concentrarea administrativă la Direcțiile Regionale de Poliție, inițierea procesului de descentralizare operațională.

Pavel Postica,

Directorul Programului Monitorizare Procese Democratice

Asociația Promo-LEX

[1] <https://bit.ly/2LD87Rx>

[2] <https://bit.ly/2XdxKh4>

[3] Promo-LEX a menționat în Raportul nr. 1 de monitorizare civică a reformei poliției, că acest indicator nu se poate considera realizat, atât timp cât regionalizarea nu a fost aprobată prin acte normative corespunzătoare, iar toate unitățile de management al resurselor umane regionale trebuie să fie funcționale. Vezi: pg. 16 https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/10/Final-Raport-monitorizarea-Politie_1_site.pdf. Informația actualizată pe subiectul dat urmează a fi publicată în curând în Raportul nr. 3.

[4] Promo-LEX a menționat în Raportul nr. 1 de monitorizare civică a reformei poliției că subdiviziunile teritoriale ale Poliției nu dispun de pagină web, ceea ce face imposibilă respectarea prevederilor pct. 18 din Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 1419/2016, și anume publicarea planului provizoriu /anual de achiziții. Vezi: pg. 78

https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/10/Final-Raport-monitorizarea-Politie_1_site.pdf. Informația actualizată pe subiectul dat urmează a fi publicată în curând în Raportul nr.

3.

[5] În Raportul nr. 1 de monitorizare civică a reformei Poliției, Promo-LEX a apreciat această subacțiune drept nerealizată. Vedeți pg. 66

https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/10/Final-Raport-monitorizarea-Politie_1_site.pdf. Informația actualizată pe subiectul dat urmează a fi publicată în curând în Raportul nr. 3.

[6] Raport Promo-LEX privind monitorizarea civică a Reformei Poliției, pg. 37, Vedeți: https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/10/Final-Raport-monitorizarea-Politie_1_site.pdf

[7] Raport de evaluare a unităților regionale de investigații http://politia.md/sites/default/files/raport_de_evaluare_uri_2019.pdf

[8] http://politia.md/sites/default/files/raport_proiect_managemntul_resurselor_umane_2018.pdf