

Opinia Promo-LEX cu privire la proiectul de Lege nr. 511 din 10.12.2020 ce prevede revenirea la grade militare în cadrul Ministerului Afacerilor Interne

Nr. 117 din 25 martie 2021

Expediat prin poștă electronică

Domnului Serghei SÎRBU

**Președintele Comisiei securitate națională, apărare și ordine
publică**

**Membrilor Comisiei securitate națională, apărare și ordine
publică**

**Autorilor proiectului: Dl. Lebedinschi Adrian și Dl. Gagauz
Fiodor**

Copie: Doamnei Maia SANDU,

Președintele Republicii Moldova

Domnului Pavel VOICU, Ministrul Afacerilor Interne

**Domnului Sergiu PAIU, Șeful Inspectoratului General al
Poliției**

Stimate doamne și stimați domni,

**Asociația Promo-LEX, în temeiul Legii nr. 239-XVI din 13
noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și**

a 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 completarea și modificarea Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerul Afacerilor Interne (numărul de înregistrare în Parlament: 511 din 10.12.2020[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. 511 din 10.12.2020, din cadrul prezentei Opinii.

CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI:

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

Privind contextul general al modificărilor propuse

Prin Legea nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (MAI)[2] au fost introduse denumiri noi de grade speciale[3]. Proiectul respectivei legi a fost elaborat de MAI și potrivit Notei informative – constituia o nouă etapă în cadrul procesului de modernizare a gestiunii resurselor umane ale ministerului, reprezentând inclusiv un nou pas în direcția demilitarizării reale.

În aprilie 2020, MAI a publicat pe platforma www.particip.gov.md proiectul hotărârii de guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (număr unic 262/MAI/2020) care, însă nu a fost promovat și aprobat în ședința de Guvern.

Proiectul respectiv este identic proiectului înregistrat la **10.12.2020** în Parlament și promovat de deputații Lebedinschi Adrian și Gagauz Fiodor. Prin proiectul de lege propus, se intenționează revenirea la vechile denumiri de grade speciale, care ar corespunde gradelor militare. Potrivit autorilor, necesitatea elaborării proiectului de lege este dată de următoarele motive:

- denumirea actuală a gradelor speciale a creat confuzii și incertitudini în rândul reprezentanților societății civile cu care interacționează funcționarii publici cu statut special;
- este necesară corelarea gradelor speciale similare în alte instituții publice ale statului care operează cu grade speciale de locotenent, locotenent-major, căpitan etc. (SPPS, CNA, SIS, Serviciul Vamal) în special în cazul transferului de la o instituție la alta.
- există suprapuneri și confuzii în Legea nr. 270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care operează cu denumiri de funcții similare gradelor speciale în cadrul MAI (inspector, inspector superior/principal).

Totodată, potrivit Notei informative la proiectul de lege, revenirea la denumirile anterioare ale gradelor speciale nu reprezintă militarizarea funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI, or „supremația legii” prevalează „supremației ordinului” caracteristic structurilor militare.

Privind conținutul modificărilor propuse

Proiectul de lege nr. 511 din 10.12.2020 a fost votat în prima lectură la 13.03.2021. Vă prezentăm principalele constatări și propuneri ale Asociației Promo-LEX.

I. Proiectul de lege adoptat în prima lectură nu asigură o corelare eficientă a gradelor speciale pentru corpul de subofițeri cu gradele militare

Deși unul din scopurile declarate ale proiectului de lege este eliminarea confuziilor și a incertitudinilor privind gradele speciale, precum și necesitatea corelării acestora cu gradele speciale din alte instituții publice, **considerăm că prin această modificare vor fi create, de fapt, și mai multe confuzii și neclarități, în special în raport cu gradele speciale ale subofițerilor.**

Legea nr. 1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, prevede gradele militare stabilite în Forțele Armate, și anume pentru efectivul de soldați, sergenți, ofițeri cu grade inferioare, superioare, și ofițeri cu grade supreme. Evidențiem că prin Legea nr. 232 din 8.11.2018[4], gradele militare pentru efectivul de subofițeri au fost excluse[5]. La acel moment, gradele militare ale efectivului de subofițeri (plutonier adjutant, plutonier-major, plutonier) au fost echivalate cu gradele militare ale efectivului de sergenți (corespunzător sergent clasa I, sergent clasa II, sergent clasa III), fapt care a condus la o retrogradare a clasei de efectiv (deși s-au menținut drepturile dobândite anterior).

Astfel, constatăm că deși în forțele armate au fost modificate gradele militare, gradele speciale din cadrul altor instituții (SPPS, CNA, SIS) nu au fost ajustate corespunzător. Respectiv gradele de plutonier, plutonier major și plutonier adjutant, în acest moment, nu corespund gradelor militare existente în sistemul național (Anexa 1). Cu atât mai mult, este de neînțeles intenția autorilor proiectului de lege de a institui gradele respective în cadrul MAI.

O incertitudine și mai mare ar putea fi creată în cazul aprobării proiectului de lege în privința gradelor speciale de sergent-inferior, sergent, și sergent major. Aceste grade speciale în cadrul MAI ar urma să fie acordate corpului de subofițeri, însă în cadrul Forțelor Armate acestea sunt acordate efectivului de sergenți. Mai mult decât atât, după aprobarea Legii nr. 232 din 8.11.2018, în sistemul de grade

militare lipsesc gradele de sergent inferior și sergent, existând pe lângă gradul de sergent major, gradele de caporal, sergent clasa III, sergent clasa II, sergent clasa I și sergent principal (Anexa 1). Astfel, o situație similară, cu cea de retrogradare a clasei de efectiv în sistemul militar, ar putea avea loc și în raport cu funcționarii publici cu statut special din cadrul MAI (din corpul de subofițeri), în cazul aprobării modificărilor propuse.

Luând în considerare cele evidențiate mai sus, constatăm lipsa corelării gradelor speciale care urmează a fi instituite pentru efectivul de subofițeri cu gradele militare existente în sistemul forțelor armate. Prin aprobarea proiectului de lege în această formă ar urma să fie create și mai multe neclarități în cazul corpului de subofițeri.

II. Revenirea la gradele militare în activitatea Poliției periclitează eforturile de reformare și transformare a Poliției într-o instituție de tip civil, aflată în beneficiul comunității

„Demilitarizarea” poliției și delimitarea statutului de polițist de cel al altor categorii de funcționari care asigură activitatea poliției, a fost unul dintre obiectivele stabilite în **Concepția de reformare a Ministerului Afacerilor Interne** și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia[6]. Potrivit acesteia, asigurarea unui serviciu polițienesc transparent, accesibil și responsabil pe întreg teritoriul țării, poate avea loc, prin lichidarea stereotipului unei instituții militarizate și de represiune. La momentul adoptării concepției respective s-a constatat că, de fapt și de drept, procesul de demilitarizare era deja în curs de realizare (Concepția de reformă militară[7], Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională[8]), urmând a fi întreprinse unele măsuri pentru eficientizarea și accelerarea acestuia.

Problema „demilitarizării” Poliției a fost prezentată și în

Nota informativă a proiectului de lege nr. 264 din 13.06.2016 privind funcționarul public cu statut special în cadrul MAI. Conform documentului respectiv se face adesea confuzia între statutul de personal (militar) și modelul de acțiune utilizat la îndeplinirea atribuțiilor/ misiunilor. Astfel, modelul polițienesc de tip civil presupune înțelegerea și asumarea faptului că ordinea și securitatea reprezintă un serviciu public în beneficiul comunității. Sub acest aspect, contează faptul că:

- funcționarii publici cu statut special dezvoltă relații de parteneriat cu membrii societății;
- se modifică atitudinea în raporturile cu populația, sistemul de concepere și desfășurare a misiunilor, modul de dare și executare a ordinelor;
- se “umanizează” relațiile ierarhice;
- devine aplicabilă legislația generală privind funcția publică și legislația generală a muncii;
- demersurile în justiție se fac la instanțe civile și nu militare;
- se modifică sistemul de carieră;
- **gradele nu mai sunt militare ci profesionale și poartă alte denumiri**

În plus, conform notei informative la proiectul de lege indicat mai sus, aspectul “demilitarizării” a fost, cel puțin, formal soluționat, prin faptul că personalului din cadrul MAI i-a fost acordată calitatea de funcționari publici cu statut special. Din acest considerent nu ar trebui să existe îngrijorări privind riscul revenirii la situația anterioară. Totuși, urmau a fi realizate demersuri care să asigure transformarea efectivă, sub aspectele menționate mai sus, a activității Poliției (dezvoltarea relațiilor de parteneriat dintre funcționarii publici cu statut special cu membrii societății; modificarea atitudinii în raporturile cu populația, sistemului de concepere și desfășurare a misiunilor, modului de dare și executare a ordinelor;

“umanizarea” relațiilor ierarhice etc.) ceea ce este un proces de durată.

Problematika demilitarizării a fost abordată în mai multe documente strategice, inclusiv în Strategia Națională de ordine și securitate publică pentru anii 2017-2020[9], prin care s-a constatat persistența practicilor și a comportamentelor de proveniență militară, în pofida instituirii statutului special a funcționarilor MAI.

Totodată, potrivit **Strategiei de reformare a Trupelor de Carabinieri pentru anii 2017-2020[10]**, dezvoltarea sistemului de ordine și securitate publică urma să se materializeze prin menținerea și consolidarea sistemului dual de asigurare a ordinii și siguranței publice, **în care funcționează complementar structuri de poliție civilă (Poliția) și cu statut militar (Carabinierii)**. Restabilirea ordinii publice urmează a fi misiunea principală a Carabinierilor, iar menținerea ordinii publice – misiunea principală a Poliției. ***Astfel, acordarea gradelor militare și poliției, lipsește de esență sistemul polițienesc dual stabilit atât prin strategii, cât și prin lege.***

În același timp, **Strategia de Dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020[11]**, menționează că prin abandonarea sistemului militarizat, în sensul formei de organizare și management, au fost create premise pentru descentralizare și mai multă inițiativă în colaborarea cu autoritățile administrației publice și comunitatea locală.

Implementarea Strategiei respective a fost posibilă grație suportului generos oferit de partenerii de dezvoltare a Republicii Moldova, în special datorită suportului bugetar pentru reforma Poliției alocat de Uniunea Europeană în valoare de cca. 51 mln. Euro. În condițiile în care autoritățile Republicii Moldova denotă lipsa de consecvență în măsurile promovate în acest domeniu iar utilitatea practică a proiectului de lege votat în prima lectură este una

îndoielnică, considerăm oportun să atragem atenția Parlamentului Republicii Moldova, Ministerului Afacerilor Interne și Președinției despre riscul pierderii încrederii partenerilor de dezvoltare și a suportului financiar acordat pentru realizarea reformelor reale în domeniul respectiv.

Pornind de la cele menționate supra, evidențiem că procesul de demilitarizare autentică poate avea loc doar dacă sunt implementate în mod cumulativ, toate condițiile asumate prin documentele strategice. Iar neîndeplinirea cel puțin a unei condiții, în speță-revenirea la gradele militare, duce la nerealizarea angajamentelor și a planurilor stabilite. În plus, luând în considerare că “gradul special reprezintă recunoașterea în plan social a calității de funcționar public cu statut special din cadrul MAI” [\[12\]](#), revenirea la gradele militare ar putea să reprezinte un punct de deturnare a parcursului de reformă a poliției.

Amintim că reforma MAI și a Poliției a fost inițiată în 2010, iar până în prezent instituțiile beneficiare s-au bucurat de sprijinul mai multor parteneri de dezvoltare. În acest sens, recomandăm autorilor retragerea proiectului de lege.

III. Proiectul de lege nr. 511 din 10.12.2020 a fost votat în prima lectură în lipsa argumentelor întemeiate pentru operarea modificărilor propuse

Analizând Nota informativă la proiectul legii, nu se poate identifica scopul și/sau motivele întemeiate pentru operarea modificărilor propuse, or proiectul respectiv de lege nu vine să soluționeze nici o problemă de drept sau de fapt. Astfel, atât Centrul Național Anticorupție în raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege elaborat, cât și Direcția generală juridică a Parlamentului, în avizul său, au constatat insuficiența argumentării necesității inițierii unei astfel de modificări în Nota informativă și lipsa unui scop bine definit al elaborării. Totodată, CNA a menționat că nu a fost prezentată 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 din Legea 288/2016.

În același timp, Asociația Promo-LEX consideră că:

- confuziile privind denumirea actuală a gradelor speciale și incertitudinile invocate în contextul relaționării cu reprezentanții societății civile sunt o consecință firească a oricărui proces de reformă sau de reorganizare; respectiv, prin promovarea noilor denumiri ale gradelor speciale aplicate în cadrul MAI și comunicarea activă cu cetățenii despre reforma propriuzisă și avantajele acesteia ar putea fi soluționată problema invocată de autorii proiectului de lege.
- în ce privește corelarea gradelor speciale cu cele ale altor instituții publice (SPPS, CNA, SIS, Serviciul Vamal), legile instituțiilor corespunzătoare conțin norme exprese privind echivalarea gradelor speciale cu cele militare. Totodată, în contextul în care fluctuația de personal a fost o problemă în sistemul MAI de-a lungul mai multor ani, nu este clară necesitatea facilitării transferului de la o instituție la alta, prin corelarea gradelor speciale similare.
- argumentul autorilor proiectului de lege privind suprapunerile și confuziile existente în Legea nr. 270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care operează cu denumiri de funcții similare gradelor speciale în cadrul MAI (inspector, inspector superior/ principal), este lipsit de esență. Or, personalul calificat să opereze cu Legea salarizării este în măsură să analizeze, să interpreteze și să aplice în mod corespunzător normele legale respective. În plus, în cazul unor neconcordanțe de ordin juridic, acestea ar urma să fie soluționate prin operarea

modificărilor la Legea salarizării în sectorul bugetar, compartimentul legat de ordinea și securitatea publică.

Complementar argumentelor prezentate mai sus, Asociația Promo-LEX evidențiază că, atribuirea gradelor militare unei structuri de poliție civilă este lipsită de logică și utilitate. Potrivit **Codului European de etică a Poliției** și memorandumului explicativ[13], poliția, în exercitarea atribuțiilor de poliție în societatea civilă, **trebuie să fie sub responsabilitatea autorităților civile**. Latura judiciară a lucrului poliției – adică poliția ca o componentă a sistemului de justiție penală – și latura de ordine publică a poliției, precum și dimensiunea de lucru a poliției de serviciu public și integrarea poliției în societatea civilă, sunt toate elemente care sunt diferite de funcțiile și obiectivele militare (anexa 2)[14]. Mai mult, temeiul juridic și puterile poliției într-o societate de stat de drept, unde accentul se pune pe respectarea drepturilor civile și politice ale indivizilor, sunt, de asemenea, diferite de cele ale armatei. O organizare a poliției aflată sub responsabilitate civilă ar putea cel mai bine să cultive profesionalismul poliției..

În concluzie, considerăm că în lipsa argumentării întemeiate a necesității aprobării proiectului de lege respectiv, acesta urmează a fi retras din Parlament. Mai mult, în urma analizei documentelor de politici și a cadrului legal aferent, constatăm că aprobarea unui asemenea proiect de lege este defectuoasă pentru sistemul Ministerului Afacerilor Interne.

IV. Cheltuieli nejustificate pentru schimbarea denumirilor gradelor speciale

Deși la compartimentul fundamentarea economică-financiară, autorul proiectului menționează că implementarea proiectului prenotat nu necesită alocarea unor resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat, menționăm că urmare a schimbării denumirii gradelor militare ar urma să fie schimbate legitimațiile de serviciu a tuturor funcționarilor

cu statut special din cadrul MAI, inclusiv ar putea fi schimbate însemnele și uniformele de serviciu ale acestora.

Menționăm că după aprobarea Legii 288 din 16 decembrie 2016, a fost elaborat proiectul Hotărârii Guvernului privind aprobarea uniformei, însemnelor și normelor de echipare a funcționarilor publici cu statut special din cadrul MAI [15]. Proiectul Hotărârii de Guvern nu a fost însă promovat și respectiv aprobat în ședință de Guvern, respectiv, rămânând în vigoare prevederile Hotărârii de Guvern nr. 284 din 24.04.2013 [16], inclusiv, cele care fac referință la epoleții corpului de ofițeri și subofițeri corespunzător gradelor militare respective.

Astfel, constatăm că cel puțin în cazul funcționarilor publici din cadrul MAI care au fost angajați în perioada 2017-2020 și cărora li s-au acordat gradele speciale conform Legii 288/2016, legitimațiile acestora ar urma să fie schimbate, fiind necesară suportarea unor cheltuieli financiare suplimentare.

Concluzii și recomandări

Concluzionând,

Asociația Promo-LEX consideră inoportună și nejustificată elaborarea și promovarea unui astfel de proiect de lege de către Ministerul Afacerilor Interne (MAI fiind autorul original al acestuia), iar aprobarea acestuia de către Plenul Parlamentului în prima lectură reprezintă un act iresponsabil, care poate afecta în mod strategic procesele de demilitarizare și transformare a activității Poliției inițiate acum zece ani în urmă.

Adoptarea în lectura finală a acestui proiect de lege ar putea să reprezinte un punct de deeturnare a parcursului de reformă a Poliției, pentru care au fost alocate resurse financiare și umane considerabile.

Astfel, reiterăm că, revenirea la denumirile de grade speciale corespunzătoare celor militare, în opinia Promo-LEX, nu este întemeiată și justificată din următoarele motive:

- Contravine conceptului de demilitarizare a Poliției, documentelor de politici pentru reformarea MAI și a Poliției implementate în perioada 2010-2020, precum și angajamentelor asumate de autoritățile Republicii Moldova prin acordurile încheiate cu partenerii de dezvoltare.
- Proiectul de lege propus este lipsit de o argumentare întemeiată;
- Proiectul de lege nr. 511 din 10.12.2020 nu asigură o corelare eficientă a gradelor speciale pentru corpul de subofițeri cu gradele militare sau alte grade speciale aplicate în alte instituții. Dimpotrivă, implementarea gradelor militare în activitatea Poliției va provoca mai multe incertitudini și riscuri.
- Aprobarea proiectului de lege ar necesita alocarea resurselor financiare, cel puțin, pentru acoperirea cheltuielilor de schimbare a legitimațiilor.

Reieșind din considerentele enunțate mai sus, Asociația Promo-LEX recomandă autorilor retragerea proiectului de lege de la examinare, sau după caz, Parlamentului Republicii Moldova respingerea votării proiectului de lege nr. 511 din 10.12.2020 în lectura a doua.

În cazul votării în lectura a II-a a proiectului de lege, recomandăm Președintelui Republicii Moldova, în baza art. 93 alin. (2) Constituția Republicii Moldova să nu promulge legea respectivă și să o trimită la reexaminare Parlamentului.

Anexa nr. 1 Corelarea gradelor speciale cu gradele militare



Anexa nr. 2



[1] [Proiectul de lege](#) nr. 511 din 10.12.2020 pentru completarea și modificarea Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerul Afacerilor Interne

[2] [Legea](#) nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne

[3] [Proiectul legii](#) nr. 264 din 13.06.2016 privind funcționarul public cu statut special din Ministerul Afacerilor Interne

[4] [Legea](#) nr. 232 din 08.11.2018 pentru modificarea unor acte legislative

[5] Au fost ajustate corespunzător, *Legea nr 1244 /2002* cu privire la rezerva Forțelor Armate, *Legea nr. 1245/2002* cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei , *Legea nr. 162/2005* cu privire la statutul militarilor, *Legea nr. 147/2017* privind regimul armamentului și munițiilor convenționale, al mijloacelor speciale și dispozitivelor militare deținute de Armata Națională și de forțele militare

străine aflate legal pe teritoriul Republicii Moldova.

[6] [Concepția](#) de reformare a Ministerului Afacerilor Interne și structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1109 din 06.12.2010

[7] Concepția de reformă militară, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.1315-XV din 26 iulie 2002, potrivit căreia Forțele Armate sînt compuse din Armata Națională, Trupele de Grăniceri și Trupele de Carabinieri.

[8] Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională- potrivit art. 9, forțele destinate apărării naționale sînt Forțele Armate compuse din Armata Națională și Inspectoratul General de Carabinieri.

[9] [Strategia](#) națională de ordine și securitate publică pentru anii 2017-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 354 din 31 mai 2017

[10] [Strategia](#) de reformare a Trupelor de Carabinieri pentru anii 2017-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 357 din 31.05.2017

[11] [Strategia](#) de Dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2016

[12] Nota informativă la proiectul de lege nr. 511 din 10.12.2020

[13] The [European Code of Police Ethics](#) Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum

[14] Diferența dintre statutul special al poliției și statutul de militar în sistemul național, poate fi urmărit la Anexa 2

[15] [Proiectul](#) hotărârii Guvernului privind aprobarea uniformei, însemnelor și normelor de echipare cu uniforma

funcționarilor publici cu statut special din cadrul
Ministerului Afacerilor Interne

[\[16\] Hotărârea](#) de Guvern nr. 284 din 24.04.2013 (Anexa 2),
privind aprobarea uniformei, însemnelor și normelor de
echipare cu uniformă ale polițiștilor.