

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea Legii cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului (art.7, 13, 13'1, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 226 din 13 Iunie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea Legii cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului (art.7, 13, 13'1, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Adunarea Populară a UTA Gagauzia, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că Legea nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului este o lege organică, legea de modificare și completare a acesteia la fel este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din nota informativă și din conținutul proiectului de lege, scopul acestuia este de a schimba cadrulul normativ existent, prin excluderea poliției UTA Găgăuzia de sub controlul Ministerului Afacerilor Interne și Inspectoratului General de Poliție și crearea unei structuri autonome a poliției în UTA Găgăuzia, în subordinea autorităților din autonomie.

Este necesar de a remarca faptul că, prezentul proiect de lege face parte dintr-un set de proiecte de legi, înaintate cu titlu de inițiativă legislativă de Adunarea Populară a Găgăuziei, care au ca scop schimbarea sistemului financiar-bugetar al țării și sistemului de organizare și funcționare a mai multor organe de drept, precum poliția, procuratura, etc., cu trecerea acestora în subordinea și controlul nemijlocit al UTA Găgăuzia.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul formulează în nota informativă unele argumente în susținerea proiectului de lege, însă acestea reprezintă doar niște afirmații declarative, neobiective și eronate, cu interpretarea lacunară a cadrului normativ existent în Republica Moldova. Modificările și completările propuse la Legea nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, nu conțin nici o justificare legală, ba din contra, promovează interese regionale și de grup în detrimentul interesului național.

Totodată, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, în mod obligatoriu Guvernului, autorităților publice locale, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

La fel, principiul enunțat la art.3 lit.g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative.

Plus la aceasta, acest proiect de lege nu a fost consultat nici cu grupul de lucru referitor la problemele privind statutul special al autonomiei găgăuze, creat printr-o dispoziție a șefului Legislativului, Igor Corman. În sarcina acestui grup de lucru este pusă evaluarea gradului de aplicare a prevederilor constituționale ce țin de statutul special de autonomie și să examineze compatibilitatea Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei cu prevederile Constituției Republicii Moldova, inclusiv compatibilitatea legislației conexe. De asemenea, grupul de lucru va analiza relațiile dintre autoritățile de la Chișinău și cele din Comrat și va veni cu propuneri întru îmbunătățirea acestora.

Conform prevederilor art.22 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001 urma să fie efectuată în mod obligatoriu o expertiza juridică pentru a contribui la:

- a) asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară;
- b) întocmirea proiectului conform tehnicii legislative; c) reglementarea integrală a raporturilor sociale respective.

Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate.

Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore. Or, proiectul prevede schimbarea unui întreg sistem și anume cel de organizare și funcționare a poliției în Republica Moldova, cu angajarea personalului, dotarea tehnico-materială, etc.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare și interesului public.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; avizul Guvernului; opinia autorităților publice locale; avizul Centrului Național Anticorupție; expertiza juridică a proiectului; fundamentarea economico-financiară; Declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; Tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică (art. 24 din Constituția RM)

Libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Pînă la înregistrarea acestui proiect de lege în Parlament nu cunoaștem dacă autorul a respectat principiul transparenței. Lipsa unei sinteze a recomandărilor recepționate de la societatea civilă, ce trebuia să fie anexată la dosarul de însoțire a proiectului de lege, denotă fie pasivitatea societății civile, fie nerespectarea de către autor a cerințelor legale referitor la transparența decizională.

La etapa actuală a procesului decizional, proiectul de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 13.06.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Totodată, este de menționat că, lipsa unui șir de documente importante la proiectul de lege, cum ar fi avizele Guvernului, autorităților publice locale, rezultatele consultațiilor publice, Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate etc., face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional.

Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. După cum am menționat mai sus, scopul proiectului de lege

este de a schimba cadrul normativ existent, prin excluderea poliției UTA Găgăuzia de sub controlul Ministerului Afacerilor Interne și Inspectoratului General de Poliție și crearea unei structuri autonome a poliției în UTA Găgăuzia, în subordinea Direcției Afacerilor Interne a Găgăuziei, structură ce intră în componența Comitetului Executiv a Găgăuziei și îndeplinește funcțiile Ministerului Afacerilor Interne la nivelul Găgăuziei. Din punct de vedere conceptual, acest proiect de lege contravine Constituției Republicii Moldova.

Constituția, prin art.96 alin.(1), abilitază Guvernul cu atribuția de a exercita conducerea generală a administrației publice. În calitate de autoritate publică de competență materială generală, Guvernul dispune de atribuții executive în toate ramurile și în toate domeniile activității administrative. Prin norma constituțională Guvernului i se incumbă atât conducerea generală a administrației publice centrale, cât și conducerea generală a administrației publice locale, ca părți ale administrației publice. În sensul interpretat de Curtea Constituțională, conducerea generală semnifică dirijarea și coordonarea serviciilor desconcentrate în teritoriu și doar coordonarea serviciilor descentralizate ale autorităților publice locale. În speță, poliția reprezintă un serviciu desconcentrat în teritoriu, iar UTA Găgăuzia, reieșind din art.110 alin.(1) și art.111 alin.(1), reprezintă o unitate teritorial-administrativă, parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova.

În scopul îndeplinirii sarcinilor constituționale și legale atribuite Guvernului, art.107 din Constituție prevede crearea administrației publice de specialitate, organele centrale ale căreia sînt ministerele. Conform Constituției, acestea au obligația de a traduce în viață politica Guvernului, hotărîrile și dispozițiile lui, de a conduce domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor. Așadar, responsabilitatea pentru executarea politicii Guvernului revine ministerelor, ca organe centrale de specialitate, cărora le-au fost delegate unele competențe ale Guvernului.

Prin intermediul ministerelor Guvernul execută programele sale de activitate și exercită administrarea publică pe întreg teritoriul statului, inclusiv în unitățile administrativ-teritoriale, ca elemente ale statului. Ministerele exercită conducerea generală pe verticală, prin serviciile desconcentrate în teritoriu.

Potrivit capitolului VIII din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale, care face parte din puterea executivă, se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, eligibilității administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Totodată, prin art. 111 din același capitol al Constituției s-a stabilit că unor localități din sudul Republicii Moldova le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie după statute speciale adoptate prin legi organice.

De menționat că, potrivit Cartei Europene pentru autoadministrarea locală, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărîrea nr.1253-XIII din 16 iulie 1997, raza de acțiune a autonomiei locale, competențele de bază ale colectivităților locale sînt fixate prin Constituție și prin lege.

Găgăuzia (Gagauz-Yeri), ca unitate administrativ-teritorială autonomă, a dobîndit un statut special prin Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994. Din preambulul Legii nominalizate este evident că Găgăuzia se călăuzește de principiile Constituției Republicii Moldova. Astfel, Legislativul, în baza art. 109 și 111 din Constituție, a prevederilor actelor internaționale în domeniu ratificate, precum și în baza preambulului Legii nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994, a stabilit prioritatea aplicării principiilor generale stabilite de Constituția Republicii Moldova față de cele stabilite în baza legilor.

Constituția întemeiază administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale pe principul autonomiei locale. Acest principiu privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă (art.109).

Administrarea autorităților locale pe orizontală se efectuează în baza principiului autonomiei locale, care presupune dreptul de autoadministrare, sub controlul statului. Autoritățile administrației publice locale au posibilitatea de a-și exercita funcțiile nu numai prin intermediul serviciilor desconcentrate ale administrației publice centrale, ci și prin intermediul serviciilor descentralizate proprii.

Însă, autonomia locală este încadrată în anumite limite, în special într-un stat unitar. Conform prevederilor art.109 alin.(3) din Constituție, aplicarea principiilor de bază ale administrării publice locale nu poate afecta caracterul de stat unitar. Este necesar de a remarca, că pentru funcționarea sa eficientă și în interesele întregii populații, autonomia locală se fondează pe principul proporționalității, teză elucidată de Curtea Constituțională în hotărîrile sale. Este inadmisibil ca pe motiv de autonomie locală să

fie desconsiderată legea, autoritatea Guvernului sau a justiției. Pentru a se exclude devierile periculoase de la nivelul administrării la nivelul politicului, relațiile sociale se edifică pe principiul asigurării unui echilibru între interesele locale și cele naționale.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Reglementările cuprinse în proiectul de lege vin în contradicție însăși cu reglementările Legii nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, precum și contravin concepției de reformare a poliției.

Suplimentar, acest proiect de lege deviază și de la actele normative subordonate legii, adoptate pentru executarea legii nr.320/2012. În speță este vorba despre Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.283 din 24.04.2013. Mai detaliat despre aceste aspecte ne vom referi în pct.16 din prezentul raport de expertiză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. Autorul nu face referire în nota informativă dacă prevederile acestuia corespund standardelor internaționale și nici nu aduce exemple din practica altor state referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege. Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

În contextul în care conceptual acest proiect de lege este contrar Constituției Republicii Moldova, cît și legislației corelative, nu putem vorbi despre corespunderea proiectului cu standardele internaționale, ori acest proiect deviază chiar de la standardele naționale.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței Curții Constituționale. În mod direct, jurisprudența Curții Constituționale nu conține cazuri de examinare a constituționalității normelor legale ce se referă la modalitatea de organizare și funcționare a poliției în Republica Moldova.

Totuși, în jurisprudența Curții Constituționale există decizii, prin care Curtea s-a expus asupra unor aspecte ce au tangență cu obiectul reglementării prezentului proiect de lege (HCC nr.24 din 06.05.1999, HCC nr.14 din 18.05.2004, HCC nr.2 din 13.02.2007).

În contextul dat, în pct.10 al raportului de expertiză, noi ne-am referit la aceste constatări ale Curții Constituționale. Este vorba în principal de atribuția Guvernului, prin ministerele sale, de a exercita conducerea generală a administrației publice, semnificînd dirijarea și coordonarea serviciilor desconcentrate în teritoriu, printre care se află și poliția.

Totodată, prin Hotărîrea nr.14 din 18.05.2004, Curtea Constituțională se pronunță și asupra limitelor autonomiei locale într-un stat unitar, menționînd că pentru funcționarea sa eficientă și în interesele întregii populații, autonomia locală se fondează pe principiul proporționalității. Mai mult decît atît, Curtea Constituțională a mai subliniat următoarele: "coordonarea de către legislativ a activității autorităților administrației publice locale în anumite domenii, în interesele generale ale statului, nu vine în contradicție cu principiul autonomiei locale, fiind o măsură necesară într-o societate democratică. Or, prevenirea abuzurilor din partea autorităților administrației publice atît centrale, cît și locale servește intereselor întregii societăți".

În cazul nostru, intențiile autorului, exprimate prin prevederile proiectului de lege, sînt orientate spre sporirea autonomiei locale în UTA Găgăuzia, crearea structurilor de forță autonome în unitatea teritorială autonomă cu statut special, scoase de sub controlul Ministerului Afacerilor Interne și implicit a Guvernului Republicii Moldova.

Toate acestea depășesc limitele autonomiei locale și chiar prezintă pericolul dezvoltării separatismului în regiune, or poliția proprie reprezintă în sine unul din atributele unui stat independent și un element al puterii acestuia. Din aceste considerente, chiar și prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale, proiectul dat de lege nu poate fi acceptat și adoptat de către Parlament.

Suplimentar la cele expuse mai sus, notăm și un alt aspect important. După cum am constatat în prezentul raport de expertiză, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nici nu efectuează o analiză economico-financiară în acest sens. Acest fapt contravine jurisprudenței Curții Constituționale. Referitor la acest aspect, Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 18.02.2011 notează:

"Astfel, Curtea Constituțională a apreciat că, în sensul art.131 alin.(4) din Constituție, orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie considerat ca o modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute în legea anuală a bugetului, și astfel de amendament poate fi adoptat numai după ce a fost acceptat de Guvern.

Conform art.131 alin.(6) din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Această normă instituie regula strictă privind legiferarea cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare și este valabilă pentru toate categoriile de bugete. În interpretarea prevederii art.131 alin.(4) din Constituție Curtea a relevat că aceasta indirect va fi coroborată cu normele Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847- XIII din 24.05.1997, potrivit căreia procedura de elaborare și adoptare de către Parlament a legii bugetare anuale face obiectul exclusiv al acestei legi (art.15 alin.(1).

Potrivit art.11 alin.(5) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1997, după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decât privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat, nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit; nici o lege, alta decât privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat, nu poate fi adoptată.

Curtea Constituțională, în calitate de garant al realizării principiului separației puterilor, statuat în art.6 din Constituție, în conformitate cu art.134 alin.(3) din Constituție, are obligația de a declara neconstituțională orice abatere de la acest principiu."

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO referitor la raporturile reglementate de prezentul proiect de lege și nici Convenția Europeană pentru Drepturile Omului nu conține norme în acest sens.

Totuși, aplicarea în practică a prevederilor proiectului în cauză poate aduce la apariția situațiilor de încălcare a drepturilor consacrate în Convenția Europeană privind Drepturile Omului. În speță, crearea unei poliții autonome, necontrolate de Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, prezintă pericolul ca poliția să nu-și îndeplinească sarcinile sale pe teritoriul UTA Găgăuzia. În conformitate cu art.2 din Legea nr.320/2012, poliția este o instituție publică specializată a statului, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor. În cazul în care poliția nu-și va îndeplini misiunea sa, atunci viața, siguranța, drepturile și libertățile cetățenilor din UTA Găgăuzia sînt puse în pericol. În acest context notăm că, toate garanțiile oferite de Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale vor fi puse sub pericolul încălcării de către pseudo structuri statale de forță.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. După cum reiese din analiza efectuată în acest raport de expertiză, realizarea prevederilor cuprinse în proiectul de lege vor avea un impact negativ asupra statului Republica Moldova, unităților administrativ teritoriale, cît și asupra populației.

Suplimentar la cele menționate mai sus în raport, lărgirea autonomiei locale a UTA Găgăuzia reprezintă și o discriminare în raport cu toate unitățile administrativ teritoriale ale Republicii Moldova și implicit

reprezintă o discriminare a întregii populații. Este necesar de a sublinia că, promovarea unui interes regional în detrimentul interesului național constituie pericole pentru apariția fenomenelor de corupție și separatism, de destabilizare a situației sociale, economice, politice din țară, de perturbare a întregului sistem de funcționare a administrației publice centrale și locale.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne
1		<p>art.I, pct.1</p> <p>La art.7 alin.e) va avea următorul cuprins:</p> <p>e) la propunerea guvernatorului Găgăuziei și cu acordul Adunării Populare a acesteia, numește în funcție și eliberează din funcție șeful Direcției afacerilor interne a Găgăuziei;</p>	<p>Actualmente art.7 lit.e) din Legea nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului prevede că, Ministrul afacerilor interne determină direcțiile strategice de activitate a Poliției în realizarea Programului de activitate al Guvernului, elaborează și promovează politica statului în activitatea Poliției.</p> <p>Ministrul afacerilor interne are următoarele competențe în domeniul de activitate a Poliției: "e) la propunerea guvernatorului Găgăuziei și cu acordul Adunării Populare a acesteia, numește în funcție și eliberează din</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Recomandăm revizuirea acestor prevederi din proiect pentru a fi aduse în corelație cu sistemul de organizare și funcționare a poliției în Republica Moldova.</p>

funcție șeful
Direcției de
Poliție a UTA
Găgăuzia;"

Actualmente,
conform
legislației, în
UTA Găgăuzia
există Direcția
de Poliție, care
reprezintă o
structură a
Poliției
Republicii
Moldova.
Pornind de la
prevederile
art.11 alin.(2)
din legea
nr.320/2012,
poliția
reprezintă un
sistem unic și
centralizat, care
include:

a) Inspectoratul
General al
Poliției;

b) subdiviziuni
specializate;

c) subdiviziuni
teritoriale.

În continuare
art.15 din lege
denumește și
stabilește
subdiviziunile
teritoriale ale
poliției – unități
ale Poliției cu
personalitate
juridică, de
competență
teritorială
corespunzător
împărțirii
administrativ-ter
itoriale a țării,
subordonate
Inspectoratului
General al
Poliției, care
sînt amplasate
și își desfășoară
activitatea în
teritoriul unității
administrativ-ter

itoriale în baza regulamentelor de organizare și funcționare aprobate de șeful Inspectoratului General al Poliției(alin.(1)). În conformitate cu alin.(2) al aceluiași articol, în municipiul Chișinău și în UTA Găgăuzia se organizează și funcționează direcții de poliție, conduse de șefi asistați de câte un adjunct. Norma este dezvoltată în alin.(4) specificând, că în cadrul Direcției de Poliție a UTA Găgăuzia se organizează și funcționează inspectorate raionale de poliție (Comrat, Ceadîr-Lungași Vulcănești), secții și servicii, corespunzător organizării administrativ-teritoriale, în funcție de întinderea teritoriului, de numărul populației, de numărul și de importanța obiectivelor economice și sociale.

Prin prisma prevederilor legale, o asemenea abordare a autorului proiectului de lege este contrară sistemului de

			organizare și funcționare a poliției în Republica Moldova.		
2	art.I, pct.2	La articolul 13 alineatul (1), punctul b) se completează cu cuvintele „cu excepția situațiilor prevăzute la articolul 15 alineatul (5)”	<p>Norma actuală din art.13 alin.(1) lit.b) prevede că, Șeful Inspectoratului General al Poliției aprobă regulamentele de activitate a subdiviziunilor teritoriale subordonate.</p> <p>Prin propunerea formulată de autor se dorește excluderea atribuției Șefului Inspectoratului General de a aproba regulamentele de activitate a subdiviziunilor teritoriale subordonate (inspectoratelor municipale, de sector și raionale de poliție, precum și posturilor de poliție din sate și comune).</p> <p>O asemenea abordare este contrară structurii ierarhice și modului de organizare a poliției în Republica Moldova, stabilite în art.11 alin.(2), art.12 alin.(1), art.13 alin.(1) lit.a) și b), art.15 din legea nr.320/2012.</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm excluderea acestei norme din proiect, ca fiind contrară prevederilor legale ce țin de organizarea și structura ierarhică a acesteia.

			<p>Notăm că, legea stabilește cu claritate modalitate de organizare și subordonare a Poliției, unde subdiviziunile teritoriale ale poliției sînt subordonate Inspectoratului General al Poliției, care conduce, coordonează și controlează activitatea Poliției, precum și aprobă regulamentele de activitate a subdiviziunilor teritoriale subordonate. Toate aceste aspecte privind organizarea Poliției și relațiile ierarhice de subordonare sînt dezvoltate și în Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.283 din 24.04.2013 (pct.10, 14, 17, 26).</p>		
3	art.I, pct.3	După articolul 13 se introduce articolul 131 cu următorul cuprins: „....”	După cum am menționat în pct.1, crearea în UTA Găgăuzia a Direcției Afacerilor Interne este contrară legii și	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Propunem excluderea acestor norme din proiect, întrucît contravin conceptului de organizare și funcționare a poliției în

		<p>nu corespunde Constituției. În acest context, prezenta normă propusă de autor, care vine să descrie atribuțiile Șefului Direcției Afacerilor Interne UTA Găgăuzia, la fel este contrară Constituției și legislației Republicii Moldova.</p> <p>Observăm că, autorul practic reiterează în art.131, cu mici excepții, atribuțiile Șefului Inspectoratului General al Poliției, stabilite în art.13 a Legii nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului.Însă, din moment ce poliția are o altă structură și modalitate de organizare, nu putem vorbi despre careva atribuții ale Șefului unei structuri (subdiviziuni) inexistente - Direcția Afacerilor Interne UTA Găgăuzia. Ori, în UTA Găgăuzia, conform art.15 alin.(2) din legea nr.320/2012, se organizează și funcționează direcții de poliție, conduse</p>	<p>Republica Moldova și încalcă principiile și normele stabilite în Constituție și legislație.</p>
--	--	--	--

			de șefi asistați de câte un adjunct. În speță, probabil autorul putea să vină cu propuneri ce țin de specificarea atribuțiilor șefului direcției de poliție UTA Găgăuzia.		
4	art.I pct.4	<p>Articolul 15 alineatul (2) va avea următorul cuprins:</p> <p>„(2) În mun. Chișinău funcționează o direcție a poliției, condusă de un șef, care este asistat de un adjunct.”</p>	<p>Prin această normă autorul dorește să modifice modalitatea de organizare și funcționare a poliției în UTA Găgăuzia, prin excluderea Direcției de poliție din UTA Găgăuzia, ca structură a poliției subordonată Inspectoratului General de Poliție.</p> <p>Actualmente, art.15 alin.(2) prevede că, în municipiul Chișinău și în UTA Găgăuzia se organizează și funcționează direcții de poliție, conduse de șefi asistați de câte un adjunct.</p> <p>Norma propusă de autor se încadrează în conceptul general al acestui proiect de lege de excludere a poliției din subordinea Inspectoratului</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Reieșind din constatările sus-menționate, sugerăm excluderea unor astfel de prevederi din proiect.</p>

			<p>General de Poliție și crearea unei structuri autonome a poliției în UTA Găgăuzia.</p> <p>După cum am menționat în prezentul raport de expertiză, o asemenea abordare contravine principiilor și normelor Constituționale, precum și prevederilor legislației Republicii Moldova.</p>		
5	art.I, pct.4	<p>Articolul 15, după alineatul (4) se introduc alineatele (41), (42), (43), (44) cu următorul cuprins:</p> <p>„...”</p>	<p>Prevederile noilor alineate ale art.15 vin să detalieze noua formă de organizare a poliției în UTA Găgăuzia, care va reprezenta o structură autonomă distinctă de Poliția organizată actualmente pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Astfel, în locul Direcției de poliție a UTA Găgăuzia, va fi Direcția Afacerilor Interne, condusă de un șef și asistată de un adjunct. În cadrul Direcției Afacerilor Interne va activa Poliția municipală (tot ea poliția de</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Este necesar de exclude aceste norme din proiect, care afectează grav modalitatea de organizare și funcționare a Poliției pe întreg teritoriul republicii Moldova și implicit modalitatea de organizare și funcționare a statului Republica Moldova.</p>

			<p>ordine publică), condusă de un șef, numit de Guvernatorul Găgăuziei, la propunerea șefului Direcției Afacerilor Interne.</p> <p>Dacă e să facem analogie, această structură (Poliția municipală din UTA Găgăuzia) se propune a fi echivalentul Inspectoratului General al Poliției. E de observat lesne și similitudinea de numire a șefului noii structuri, care reiterează modalitatea de numire a șefului Inspectoratului General al Poliției, ori conform art.12 alin.(2) din lege, șeful IGP este numit de Guvern, la propunerea ministrului afacerilor interne.</p>		
6	art.I, pct.5, pct.6, pct.7	<p>În articolul 34:</p> <p>după alineatul (5) se introduce alineatul (5/1) cu următorul cuprins:</p> <p>„(6) Pentru funcțiile prevăzute la art.131 pct.f), contractul individual de muncă se încheie între</p>	<p>Aceste norme sînt o dezvoltare a schimbării modului de organizare și funcționare a poliției în UTA Găgăuzia și prevăd angajarea colaboratorilor poliției din UTA Găgăuzia nemijlocit de Șeful Direcției</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Prin pisma obiecțiilor formulate, considerăm necesar de a omite astfel de reglementări în proiect și în legislație.</p>

		<p>candidat și Șeful Direcției Afacerilor Interne a Găgăuziei.”</p> <p>La articolul 38 alineatul (6), după cuvintele „de prezenta lege”, se introduce textul „de șeful direcției afacerilor interne a Găgăuziei sau de” și în continuare după text.</p> <p>La articolul 45, după cuvintele „șefului Inspectoratului General al Poliției” se introduc cuvintele „sau al șefului direcției afacerilor interne a UTA Găgăuzia” și în continuare după text.</p>	<p>Afacerilor Interne a Găgăuziei. Reiterăm afirmația de necorespundere și a acestor prevederi conceptului de organizare și funcționare a poliției în Republica Moldova.</p> <p>Totodată, notăm că în conformitate cu art.13 alin.(1) lit.g), Șeful Inspectoratului General al Poliției numește și eliberează din funcție personalul Inspectoratului General al Poliției, șefii și personalul subdiviziunilor, iar conform art.34 alin.(4) din lege, contractul individual de muncă se încheie în formă scrisă între candidat și Inspectoratul General al Poliției, în persoana șefului Inspectoratului General al Poliției, în condițiile prevăzute de legislație.</p> <p>Mai mult ca atât, reieșind din prevederile art.38 alin.(6), angajarea în serviciu se efectuează în baza contractului</p>		
--	--	---	---	--	--

			<p>individual de muncă, prin ordin de numire în funcție, emis de șeful Inspectoratului General al Poliției sau, în cazurile prevăzute de prezenta lege, de ministrul afacerilor interne. Aici e necesar de a sublinia și un alt aspect important și anume consecințele acestor noi prevederi asupra raporturilor de muncă existente la moment între colaboratorii poliției din UTA Găgăuzia cu angajatorul, Șeful Inspectoratului General al Poliției.</p> <p>În cazul adoptării variantei propuse de autor, nu este clar ce se va întâmpla cu acești polițiști și contractele lor de muncă. În consecință, pot avea loc demiteri în masă a polițiștilor, fapt ce va încălca grav drepturile lor legale.</p>		
7	art.I, pct.8	La articolul 49 alineatul (4) se completează cu pct.d) cu	Conform acestor prevederi, autorul dorește	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi	Sugerăm revizuirea textului acestor norme pentru a nu fi contrare Constituției și

	următorul cuprins: "gradele mai mici decât cel de maior de poliție pentru funcțiile polițienești de ofițeri și gradele pentru toate funcțiile polițienești în cazul angajaților Direcției afacerilor interne a Găgăuziei - de către șeful direcției afacerilor interne a Găgăuziei".	să transfere competența de acordare a gradelor speciale pentru polițiștii din UTA Găgăuzia, de la șeful Inspectoratului General al Poliției către șeful direcției afacerilor interne a Găgăuziei. O asemenea abordare se înglobează în logica generală a acestui proiect de lege, care are drept scop divizarea poliției și crearea unei structuri polițienești autonome în UTA Găgăuzia. Gradele speciale reprezintă atribute distinctive și specifice activității unui colaborator în cadrul organelor poliției. Gradele speciale se acordă după anumite criterii, precum: calificare, studii, funcția deținută și de alte condiții prevăzute de legea nr.320/2012. Acestea reprezintă un stimulent pentru cei ce activează în poliție, precum și o apreciere din partea conducerii a eforturilor depuse și rezultatelor	necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Prevederi discriminatorii;	legislației în vigoare.
--	---	---	---	-------------------------

			<p>obținute. Mai mult ca atât, gradele speciale, conferă titularilor acestora anumite avantaje financiare la salariul lor de bază.</p> <p>În acest context, doar angajatorul poate acorda aceste grade speciale, în cazul nostru este Șeful Inspectoratului General al Poliției. Acordarea acestei competențe unei structuri, care conceptual nu poate fi organizată pe teritoriul Republicii Moldova, contravine legislației naționale.</p>		
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Din punct de vedere conceptual proiectul de lege contravine Constituției Republicii Moldova, legislației corelative, sistemului și principiilor de funcționare a statului Republica Moldova.

Reieșind din nota informativă și din conținutul proiectului de lege, scopul acestuia este de a schimba cadrul normativ existent, prin excluderea poliției UTA Găgăuzia de sub controlul Ministerului Afacerilor Interne și Inspectoratului General de Poliție și crearea unei structuri autonome a poliției în UTA Găgăuzia, în subordinea autorităților din autonomie.

Este necesar de a remarca faptul că, prezentul proiect de lege face parte dintr-un set de proiecte de legi, înaintate cu titlu de inițiativă legislativă de Adunarea Populară a Găgăuziei, care au ca scop schimbarea sistemului financiar-bugetar al țării și sistemului de organizare și funcționare a mai multor organe de drept, precum poliția, procuratura, etc., cu trecerea acestora în subordinea și controlul nemijlocit al UTA Găgăuzia.

În acest sens, modificările și completările propuse la legea nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, nu conțin nici o justificare legală, vin în contradicție însăși cu reglementările din această lege, contravin concepției de reformare a poliției, ba mai mult chiar, promovează interese regionale și de grup în detrimentul interesului național.

Promovarea unui interes regional în detrimentul interesului național constituie pericole pentru apariția fenomenelor de corupție și separatism, de destabilizare a situației sociale, economice, politice din țară, de perturbare a întregului sistem de funcționare a administrației publice centrale și locale.

În jurisprudența Curții Constituționale există decizii, prin care Curtea s-a expus asupra unor aspecte ce au tangență cu obiectul reglementării prezentului proiect de lege. Este vorba în principal de atribuția Guvernului, prin ministerele sale, de a exercita conducerea generală a administrației publice, semnificând dirijarea și coordonarea serviciilor desconcentrate în teritoriu, printre care se află și poliția.

Totodată, Curtea Constituțională s-a pronunțat și asupra limitelor autonomiei locale într-un stat unitar, menționând, că pentru funcționarea sa eficientă și în interesele întregii populații, autonomia locală se fondează pe principiul proporționalității.

În cazul nostru, intențiile autorului, exprimate prin prevederile proiectului de lege, sînt orientate spre sporirea autonomiei locale în UTA Găgăuzia, crearea structurilor de forță autonome în unitatea teritorială autonomă cu statut special, scoase de sub controlul Ministerului Afacerilor Interne și implicit a Guvernului Republicii Moldova. Toate acestea depășesc limitele autonomiei locale și chiar prezintă pericolul dezvoltării separatismului în regiune, or poliția proprie reprezintă în sine unul din atributele unui stat independent și un element al puterii acestuia. Din aceste considerente, chiar și prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale, proiectul dat de lege nu poate fi acceptat și adoptat de către Parlament.

Aplicarea în practică a prevederilor proiectului în cauză poate aduce la apariția situațiilor de încălcare a drepturilor consacrate în Convenția Europeană privind Drepturile Omului. În speță, crearea unei poliții autonome, necontrolate de Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, prezintă pericolul ca poliția să nu-și îndeplinească sarcinile sale pe teritoriul UTA Găgăuzia. În conformitate cu art.2 din Legea nr.320/2012, poliția este o instituție publică specializată a statului, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor. În cazul în care poliția nu-și va îndeplini misiunea sa, atunci viața, siguranța, drepturile și libertățile cetățenilor din UTA Găgăuzia sînt puse în pericol. În acest context notăm, că toate garanțiile oferite de Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale vor fi puse sub pericolul încălcării de către pseudo structuri statale de forță.

În contextul în care conceptual acest proiect de lege deviază de la standardele naționale și este contrar Constituției Republicii Moldova, legislației corelative, jurisprudenței Curții Constituționale și Convenției Europene pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, nu putem vorbi despre corespunderea proiectului cu standardele internaționale.

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nici nu efectuează o analiză economico-financiară în acest sens. Mai mult ca atât, lipsește acceptul Guvernului, care este obligatoriu în speță, deoarece acest proiect atrage majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare. Sub acest aspect, proiectul de lege contravine jurisprudenței Curții Constituționale.

Atragem atenția asupra lipsei tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, or, la dosar nu sînt anexate avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; avizul Guvernului; opinia autorităților publice locale; avizul Centrului Național Anticorupție; expertiza financiară a proiectului; fundamentarea economico-financiară; Declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; Tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă; consultarea cu grupul de lucru pentru îmbunătățirea legislației ce se referă la UTA Găgăuzia. În lipsa acestor documente, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă.

Este necesar de a remarca faptul, că din punct de vedere structural și al conținutului textului proiectului, acesta nu întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic.

După cum reiese din analiza efectuată în acest raport de expertiză, realizarea prevederilor cuprinse în proiectul de lege vor avea un impact negativ asupra statului Republica Moldova, unităților administrativ teritoriale, cît și asupra populației.

Reieșind din cele constatate, considerăm inoportun adoptarea acestui proiect de lege de către Parlament.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției